JUSTIÇA PESQUISA

5ª edição

Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos: características processuais, funcionamento do arranjo institucional e alternativas de aperfeiçoamento

Insper CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente
Ministra Rosa Weber

Corregedor Nacional de Justiça
Ministro Luis Felipe Salomão

Conselheiros
Ministro Vieira de Mello Filho
Mauro Martins
Salise Sanchotene
Jane Granzoto
Richard Pae Kim
Marcio Luiz Freitas
Giovanni Olsson
Sidney Pessoa Madruga
João Paulo Santos Schoucair
Marcos Vinícius Jardim
Marcello Terto e Silva
Mário Goulart Maia
Luiz Fernando Bandeira de Mello

Secretário-Geral
Gabriel da Silveira Matos

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica
Ricardo Fioreze

Diretor-Geral
Johaness Eck

EXPEDIENTE

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Secretária de Comunicação Social
Cristine Genú

Chefe da Seção de Comunicação Institucional
Rejane Neves

Capa
Laianny Gonçalves

Diagramação
Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Revisão de texto
Marlene Bezerra dos Santos Ferraz
Ludmila Machado dos Santos
Carmem Menezes
Jéssica Gonçalves de Sousa

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS

Juízas Coordenadoras
Ana Lúcia Andrade de Aguiar
Lívia Cristina Marques Peres

Diretora Executiva
Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Diretora de Projetos
Isabely Fontana da Mota

Diretor Técnico
Igor Tadeu Silva Viana Stemler

Pesquisadoras e pesquisadores
Danielly dos Santos Queirós
Elisa Sardão Colares
Wilfredo Enrique Pires Pacheco
Alexander da Costa Monteiro

Estatísticos e Estatística
Davi Ferreira Borges
Filipe Pereira da Silva
Jaqueline Barbão

Apoio à Pesquisa
Lílian Bertoldi
Pedro Henrique de Pádua Amorim
Ricardo Marques Rosa

Estagiários e Estagiária
Fausto Augusto Junior
Renan Gomes Silva
Ninive Helen Horácio da Silva

COORDENADORIA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E MEMÓRIA DO PODER JUDICIÁRIO (COIN)

Juíza Coordenadora
Ana Lúcia Andrade de Aguiar

Coordenadora
Pâmela Tieme Barbosa Aoyama

Equipe COIN
Julianne Mello Oliveira Soares
Renata Lima Guedes Peixoto
Rodrigo Franco de Assunção Ramos

Estagiárias
Alicia Emilly Rodrigues Silva
Bruna Ferreira Cardoso

Colaboradores
Bruna Leite Borges Correia
Gabriel Pereira

2023
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600
Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

JUSTIÇA PESQUISA

5ª edição

Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos: características processuais, funcionamento do arranjo institucional e alternativas de aperfeiçoamento

Insper CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

C755l
Conselho Nacional de Justiça.
Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos : características processuais, funcionamento do arranjo institucional e alternativas de aperfeiçoamento / Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). – Brasília: CNJ, 2023.

345 p.
ISBN: 978-65-5972-105-4 (Justiça Pesquisa, 5)

1. Lavagem de dinheiro 2. Corrupção 3. Recuperação de ativos 4. Poder Judiciário, estatística I. Título II. Série III. Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)

CDD: 340

Apresentação

O Conselho Nacional de Justiça contratou, por meio de Edital de Convocação Pública e de Seleção, a produção da pesquisa ora apresentada

A Série Justiça Pesquisa foi concebida pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), a partir de dois eixos estruturantes complementares entre si:

i) Direitos e Garantias fundamentais;

ii) Políticas Públicas do Poder Judiciário.

O Eixo "Direitos e Garantias fundamentais" enfoca aspectos relacionados à realização de liberdades constitucionais a partir do critério de ampliação da efetiva proteção a essas prerrogativas constitucionais no âmbito da República Federativa do Brasil.

O Eixo "Políticas Públicas do Poder Judiciário", por sua vez, volta-se para aspectos institucionais de planejamento, gestão de fiscalização de políticas judiciárias a partir de ações e programas que contribuam para o fortalecimento da cidadania e da democracia.

Os dois eixos estão vinculados a abordagens empíricas dos temas. A perspectiva doutrinária ou teórica deve atuar como marco para construção e verificação de hipóteses, assim como para definição dos problemas. A finalidade da série é a realização de pesquisas de interesse do Poder Judiciário brasileiro por meio da contratação de instituições sem fins lucrativos, incumbidas estatutariamente da realização de pesquisas e projetos de desenvolvimento institucional.

O Conselho Nacional de Justiça não participa diretamente dos levantamentos e das análises de dados e, portanto, as conclusões contidas neste relatório não necessariamente expressam posições institucionais ou opiniões dos pesquisadores deste órgão.

O Conselho Nacional de Justiça contratou, por meio de Edital de Convocação Pública e de Seleção, a produção da pesquisa ora apresentada.

INSTITUIÇÃO
Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)

Expediente

Equipe Básica de Pesquisa
Prof. Dr. Paulo Furquim de Azevedo e Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Coordenadores)
Prof. Dr. Diego Werneck Arguelles
Prof. Dr. Ivar Alberto Martins Hartmann
Profa. Dra. Vanessa Boarati
Prof. Dr. Caio Farah Rodriguez
Prof. Dr. Paulo Cilas Marques Filho
Pesquisador de pós-doutorado Rodrigo Martins da Silva
Dr. Jorge Norio Rezende Ikawa
Doutorando Saylon Alves Pereira
Doutorando Henrique Yu Jiunn Wang
Mestra Helena Hime Funari
Mestra Gabriela Fischer Armani

Assistentes de Pesquisa:
Marina Coelho Palumbo
Giulia B. B. Alves Rodrigues

Índice de Figuras

Quadros

Quadro 1 – Tabulação de dados do Datajud 26

Quadro 2 – Relação de assuntos mantidos na pesquisa após filtragem de pertinência temática 30

Quadro 3 – Número de publicações e abrangência temporal dos relatórios administrativos 44

Quadro 4 – Matrix de relevância por hipótese a ser testada 45

Quadro 5 – Relação de entrevistados 45

Quadro 6 – Tempo entre primeira e última movimentação de acordo com o assunto do processo (em dias) 72

Tabelas

Tabela 1 – Estados e disponibilidade dos diários oficiais no período 2012-2021 32

Tabela 2 – Quantidade de diários de justiça baixados e processados por ano 33

Tabela 3 – Quantidade de publicações em cada tribunal por ano 35

Tabela 4 – Unidades judiciárias selecionadas para o *survey* 48

Tabela 5 – Distribuição dos respondentes por segmento da Justiça da qual pertence a unidade judiciária 52

Tabela 6 – Proporção entre amostra e totais Justiça em Números por tribunal 63

Tabela 7 – Tipos processuais mais frequentemente citados nas decisões analisadas 96

Tabela 8 – Órgãos de controle mais citadas pelos juízes nas decisões* (N = 2.049) 97

Tabela 9 – Instrumentos mais citados pelos juízes nas decisões* (N = 7.116) 99

Tabela 10 – Medidas mais citadas pelos juízes nas decisões* (N.8..755) 101

Tabela 11 – Temas mais citados pelos juízes nas decisões (N. 24.163) 104

Tabela 12 – Afirmações sobre cooperação interinstitucional entre órgãos no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (ministérios públicos, polícias, tribunais de contas, controladorias, Coaf etc.) (N=100) 133
Tabela 13 – Causas do insucesso da persecução dos crimes de corrupção e de lavagem de dinheiro no Brasil (N=100) 134
Tabela 14 – Grau de satisfação com a regulação atual dos acordos de colaboração (N=100) 135
Tabela 15 – Grau de eficácia de medidas e instrumentos penais, cíveis e administrativos no controle da corrupção e da lavagem de dinheiro (N=100) 136
Tabela 16 – Utilidade de instrumentos para o processamento dos casos de corrupção e lavagem de dinheiro (N=100) 137
Tabela 17 – Eficácia de mecanismos para recuperação de valores de origens ilícitas (N=100) 138
Tabela 18 – Recomendação do uso de medidas restritivas (N=100) 139
Tabela 19 – Práticas e ações consideradas controversas da persecução penal da corrupção (N=100) 140
Tabela 20 – Afirmações sobre as grandes operações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (N=100) 141
Tabela 21 – Em que medida o(a) sr.(a) concorda com as seguintes mudanças administrativas e legislativas e novos entendimentos jurisprudenciais? (N=100) 143
Tabela 22 – Alterações na Lei de Lavagem de Dinheiro (N=100) 144
Tabela 23 – Propostas de alteração na Lei de Lavagem de Dinheiro (N=100) 144
Tabela 24 – Potencial de eficácia no controle da corrupção e da improbidade administrativa, de medidas que têm sido levantadas no debate público (N=100) 146
Tabela 25 – Agrupamentos dos termos utilizados nas análises dos diários oficiais como assuntos 229
Tabela 26 – Movimentações com mais de 90 ocorrências no banco de movimentos (DataJud) 331

Figuras

Figura 1 – Distribuição dos respondentes conforme idade 50
Figura 2 – Distribuição dos respondentes conforme ingresso na magistratura 50
Figura 3 – Funções e cargos públicos exercidos antes da magistratura 51
Figura 4 – Tipo de unidade judiciária 53

Figura 5 – Competências das unidades judiciárias 53
Figura 6 – Frequência de julgamentos de crimes selecionados 54
Figura 7 – Frequência de ações por ano de ajuizamento 56
Figura 8 – Frequência de ações por instância (2010 a 2019) 56
Figura 9 – Frequência de ações por instância (2020 a 2022) 57
Figura 10 – Relação entre instância e ano de ajuizamento dos processos 57
Figura 11 – Número de assuntos por ação (2010 a 2019) 58
Figura 12 – Número de assuntos por ação (2020 a 2022) 59
Figura 13 – Frequência de ações com assuntos selecionados (2010 a 2019) 59
Figura 14 – Frequência de ações com assuntos selecionados (2020 a 2022) 60
Figura 15 – Frequência de ações por tribunal de origem (2010 a 2019) 61
Figura 16 – Frequência de ações por tribunal de origem (2020 a 2022) 62
Figura 17 – Distribuição de ações da Justiça Federal e Estadual por região (2010 a 2019) 65
Figura 18 – Distribuição de ações da Justiça Federal e Estadual por região (2020 a 2022) 66
Figura 19 – Distribuição das ações segundo o segmento de justiça (2010 a 2019) 66
Figura 20 – Distribuição das ações segundo o segmento de justiça (2020 a 2022) 67
Figura 21 – Relação entre segmentos de justiça e regiões (2010 a 2019) 68
Figura 22 – Relação entre segmentos de justiça e regiões (2020 a 2022) 69
Figura 23 – Duração das ações até o trânsito em julgado: início entre 2020 e 2022 70
Figura 24 – Duração das ações na Justiça Federal até o trânsito em julgado: 2020 a 2022 71
Figura 25 – Duração das ações na Justiça Estadual até o trânsito em julgado: 2020 a 2022 71
Figura 26 – Duração das ações até o trânsito em julgado por assunto: início entre 2020 e 2022 72
Figura 27 – Corrupção ativa: frequência por tribunal (2010 a 2019) 74
Figura 28 – Corrupção ativa: frequência por tribunal (2020 a 2022) 75
Figura 29 – Corrupção passiva: frequência por tribunal (2010 a 2019) 76

Figura 30 – Corrupção passiva: frequência por tribunal (2020 a 2022) ... 77
Figura 31 – Lavagem de dinheiro: frequência por tribunal (2010 a 2019) ... 78
Figura 32 – Lavagem de dinheiro: frequência por tribunal (2020 a 2022) ... 79
Figura 33 – TJSP: instância ... 80
Figura 34 – TJMG: instância ... 81
Figura 35 – TRF1: instância ... 81
Figura 36 – TRF4: instância ... 82
Figura 37 – Número de processos do Datajud buscados nos diários oficiais por Tribunal de Justiça ... 85
Figura 38 – Número de processos do Datajud buscados nos diários oficiais por Tribunal Regional Federal ... 86
Figura 39 – Número de publicações encontradas por Tribunal de Justiça ... 87
Figura 40 – Número de publicações encontradas por Tribunal Regional Federal ... 87
Figura 41 – Média de publicações encontradas por Tribunal de Justiça ... 88
Figura 42 – Média de publicações encontradas por Tribunal Regional Federal ... 89
Figura 43 – Percentual de processos com ao mesmo uma publicação encontrada por Tribunal de Justiça ... 90
Figura 44 – Percentual de processos com ao mesmo uma publicação encontrada por Tribunal Regional Federal ... 90
Figura 45 – Nuvem de palavras com as expressões mais recorrentes nas decisões nos Tribunais de Justiça ... 92
Figura 46 – Nuvem de palavras com as expressões mais recorrentes nas decisões nos Tribunais Regionais Federais ... 93
Figura 47 – Análise de *clustering* das publicações classificadas como decisões ... 94
Figura 48 – Nuvens de palavras dos tipos processuais mais citados nas publicações (N = 38.890) ... 95
Figura 49 – Análise de redes das relações entre os órgãos de controle a partir das citações nas publicações (N = 255) ... 98
Figura 50 – Análise de redes das relações entre os instrumentos processuais a partir das citações nas publicações (N = 1.091) ... 100
Figura 51 – Análise de redes das relações medidas judiciais a partir das citações nas publicações (N. 3. 597) ... 102

Figura 52 – Nuvens de palavras dos tipos processuais mais citados nas publicações (N. 24.163) 103
Figura 53 – Análise de redes das relações medidas judiciais a partir das citações nas publicações (N. = 12.437) 105
Figura 54 – Visão aproximada do eixo central das medidas judiciais a partir das citações nas publicações 106
Figura 55 – Evolução na quantidade de COS (Comunicação de Operação Suspeita) e COE (Comunicação de Operações em Espécie) 108
Figura 56 – Evolução na quantidade de RIF (Relatórios de Inteligência Financeira), comunicações utilizadas para elaboração dos RIF e pessoas relacionadas 109
Figura 57 – Número de intercâmbios de informações entre Coaf e autoridades nacionais 111
Figura 58 – Dados relativos ao intercâmbio de informações com o exterior 112
Figura 59 – Evolução anual no número de PAS instaurado e julgado 113
Figura 60 – Números de PAS instaurado e julgado desagregados por segmento 114
Figura 61 – Valor das multas aplicadas por PAS e distribuição por segmento 115
Figura 62 – Evolução da rede LAB-LD e a quantidade de casos analisados pelo DRCI ao longo dos anos 116
Figura 63 – Evolução no número de pedidos de cooperação internacional 117
Figura 64 – Bloqueios efetivados e valores repatriados ao longo do tempo 118
Figura 65 – Bloqueios e valores repatriados por localidade 119
Figura 66 – Valores recuperados em função dos principais casos/operações 120
Figura 67 – Pedidos de cooperação internacional relativos à recuperação de ativos e números de pedidos fundamentados na Convenção da ONU de Mérida 121
Figura 68 – Acordos de leniência firmados pela 5ª CCR 122
Figura 69 – Acordos de colaboração premiada firmados pela 5ª CCR 123
Figura 70 – Nuvem de palavras com os principais termos das entrevistas 125
Figura 71 – Frequência das palavras que mais aparecem nas entrevistas por órgão 126

Figura 72 – Principais assuntos ou temas mencionados nas entrevistas 127
Figura 73 – Principais temas abordados por entrevistados agrupados por instituição 129
Figura 74 – Avaliação da atuação de órgãos e agentes frente a crimes de corrupção 131
Figura 75 – Avaliação da atuação de órgãos e agentes frente a crimes de lavagem de dinheiro 132
Figura 76 – Avaliação positiva da atuação de conjuntos de órgãos frente a crimes de corrupção e lavagem de dinheiro 148
Figura 77 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2014 a 2019: trânsito em julgado 156
Figura 78 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2020 e 2021: trânsito em julgado 157
Figura 79 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2014 a 2019: trânsito em julgado (Justiça Federal) 158
Figura 80 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2020 a 2021: trânsito em julgado (Justiça Federal) 159
Figura 81 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2014 a 2019: primeiro grau 161
Figura 82 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2020 e 2021: primeiro grau 162
Figura 83 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2014 a 2019: primeiro grau (Justiça Federal) 164
Figura 84 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2020 e 2021: primeiro grau (Justiça Federal) 165
Figura 85 – Probabilidade de confirmação de decisão de primeiro grau: processos de 2014 a 2019 167
Figura 86 – Probabilidade de confirmação de decisão de primeiro grau: processos de 2020 e 2021 168
Figura 87 – Probabilidade de confirmação de decisão de primeiro grau: processos de 2014 a 2019 (Justiça Federal) 169
Figura 88 – Probabilidade de confirmação de decisão de primeiro grau: processos de 2020 a 2021 (Justiça Federal) 170
Figura 89 – Resultados da regressão multinomial com as 27 UF (anterior ao ano de 2020) 172

Figura 90 – Resultados da regressão multinomial com as 27 UF (a partir do ano de 2020 em diante) 173
Figura 91 – Resultados da regressão multinomial – painel por crime (anterior ao ano de 2020) 175
Figura 92 – Resultados da regressão multinomial – painel por crime (a partir do ano de 2020 em diante) 176
Figura 93 – Histograma de ações com acordos 199
Figura 94 – Análise de sobrevivência: probabilidade de o processo não transitar em julgado (2020 em diante) 200
Figura 95 – Análise de sobrevivência: decisão de primeiro grau (2020 em diante) 201
Figura 96 – Exemplo da estrutura do campo assunto do arquivo JSON de uma ação 217
Figura 97 – Exemplo da estrutura dos subcampos de assunto do arquivo JSON de uma ação 218
Figura 98 – Preenchimento das principais colunas do banco de dados de assuntos 219
Figura 99 – Exemplo da estrutura dos subcampos de movimento do arquivo JSON de uma ação 220
Figura 100 – Preenchimento das principais colunas do banco de dados de movimentos 221
Exemplo de varredura do algoritmo: 225
Figura 101 – Movimentos mais frequentes (2020 a 2022) 329
Figura 102 – Movimentos mais frequentes (2010 a 2019) 330

Gráficos

Gráfico - Quantidade de RIF produzidos mensalmente no ano de 2019 316
Gráfico - Quantidade de comunicações e de pessoas relacionadas nos RIF por ano (até 2019) 316

SUMÁRIO

SIGLAS **17**

1. INTRODUÇÃO **19**

2. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA **23**

3. METODOLOGIA **25**

3.1 Processos judiciais 25

3.1.1 Datajud 25

3.1.1.1 Ajustes e tratamentos das bases de dados 26

3.1.2 Diários oficiais 32

3.1.2.1 Coleta dos diários oficiais e organização dos bancos de dados 32

3.1.1.2 Seleção das publicações a partir da lista de processos do Datajud 35

3.1.2.3 Separação das publicações com teor de decisão 36

3.1.2.4 Separação das informações qualitativas juridicamente relevantes 37

3.2 Dados administrativos 41

3.3 Entrevistas semiestruturadas 44

3.4 Survey 46

4. ANÁLISE DESCRITIVA DOS RESULTADOS **55**

4.1 Processos judiciais 55

4.1.1 Datajud 55

4.1.1.1 Quanto ao ano de ajuizamento 55

4.1.1.2 Quanto à instância 56

4.1.1.3 Quanto aos assuntos 58

4.1.1.4 Quanto ao tribunal 60

4.1.1.5 Quanto à duração dos processos até o trânsito em julgado 69

4.1.1.6 Explorando casos de especial interesse 73

4.1.1.6.1 O core temático da pesquisa 73

4.1.1.6.2 Casos típicos 80

4.1.1.7 Síntese da análise descritiva do Datajud 82

4.1.2 Diários oficiais 84

4.1.2.1 Limites e ressalvas na utilização das publicações dos diários oficiais 91

4.1.2.3 Agrupamentos (*clustering*) das publicações classificadas como decisões 93

4.1.2.4 Tipos processuais mais citados nas decisões 95
4.1.2.5 Menção aos órgãos de controle nas decisões 97
4.1.2.6 Citação dos instrumentos processuais nas publicações 98
4.1.2.8 Medidas processuais mais citadas nas decisões 100
4.1.2.8. Temas mais citados nas decisões 103
4.1.2.9 Considerações sobre a análise dos diários oficiais 106
4.2 Dados administrativos 107
4.3 Entrevistas semiestruturadas 123
4.3.1 Análise de frequência e predominância das palavras 125
4.3.2 Análise de predominância das categorias ou temas utilizados nas entrevistas 127
4.4 *Survey* 130
4.4.1 Análise dos resultados do *survey* 130
4.4.1.1 Avaliação geral da atuação de órgãos e agentes de problemas de cooperação entre eles e causas do insucesso na persecução de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro 130
4.4.1.2 Graus de eficácia e de utilidade de medidas e instrumentos no controle da corrupção e da lavagem de dinheiro e práticas e ações controversas, incluindo as grandes operações 135
4.4.1.3 Mudanças e novas propostas de reforma do arranjo legal e institucional de controle da corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos no Brasil 142
4.4.2 Balanço geral do *survey* 147

5. TESTE DAS HIPÓTESES LEVANTADAS 153
5.1 Testes empíricos aplicáveis a diferentes hipóteses 153
5.1.1 Duração dos processos até o trânsito em julgado 154
5.1.2 Duração dos processos até a ocorrência de decisão de primeiro grau 160
5.1.3 Probabilidade de confirmação de decisão de primeiro grau em instância recursal 166
5.2 Hipótese 1 – heterogeneidade regional 171
5.3 Hipótese 2 – cooperação entre os órgãos 178
5.3.1 Tipologia e descrição das formas de cooperação 179
5.3.2 Cooperação, complexidade e disputa de competências 183
5.4 Hipótese 3 – especialização temática 186
5.5 Hipótese 4 – organização burocrática e independência de lideranças 191
5.6 Hipótese 5 – métodos de solução consensual 197

6. SUGESTÕES DE POLÍTICAS 207
6.1.1 Advertências e processo de seleção de propostas 207
6.1.2 Macroproblemas 208
6.1.2.1 Eficácia e devido processo legal 208

6.1.2.2 Distinção entre espécies de corrupção 209
6.1.3 Recomendações 210
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 213

APÊNDICES 217
APÊNDICE A – Sobre a utilização dos campos dpj 217
APÊNDICE B – Técnicas de processamentos dos diários e separação das publicações (“recortes”) 223
APÊNDICE C – Agrupamentos dos termos presentes no tópico “assuntos” utilizados nas análises dos diários oficiais 229
APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido 231
APÊNDICE E – Instrumentos de coleta 233
APÊNDICE F – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 1 239
APÊNDICE G – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 2 243
APÊNDICE H – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 3 247
APÊNDICE I – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 4 249
APÊNDICE J – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 5 253
APÊNDICE K – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 6 257
APÊNDICE L – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 7 259
APÊNDICE M – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 8 263
APÊNDICE N – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 9 267
APÊNDICE O – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 10 271
APÊNDICE P – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 11 275
APÊNDICE Q – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 12 279
APÊNDICE R – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 13 283
APÊNDICE S – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 14 287
APÊNDICE T – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 15 291
APÊNDICE U – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 16 295
APÊNDICE V – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 17 299
APÊNDICE W – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 18 303
APÊNDICE X – Entrevista por escrito concedida pelo COAF 305

ANEXOS 325
ANEXO 1 325
ANEXO 2 - A tríplice função do Coaf descrita a partir de comunicações recebidas de autoridades competentes 327

APÊNDICES
APÊNDICE Y – Movimentações processuais 329

SIGLAS

5ª CCR – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão

API – Application Programming Interface

BACEN – Banco Central

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CCS – Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro

CGU – Controladoria-Geral da União

CJF – Conselho da Justiça Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

Coaf – Conselho de Controle de Atividades Financeira

COE – Comunicação de Operações em Espécie

COS – Comunicação de Operação Suspeita

Datajud – Dados do Poder Judiciário

DJEN – Diário de Justiça Eletrônica Nacional

DRCI – Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

GAECO – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado

GAFI – Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo

Infojud – Sistema de Informações ao Judiciário da Receita Federal

Json – JavaScript Object Notation

LAB-LD – Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

MPF – Ministério Público Federal

PAS – Processos Administrativos Sancionadores

PF – Polícia Federal

REDE-LAB – Rede Nacional de Laboratórios contra Lavagem de Dinheiro

Renajud – Sistema Restrições Judiciais sobre Veículos Automotores

RIF – Relatório de Inteligência Financeira

SREI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STM – Superior Tribunal Militar

TCU – Tribunal de Contas da União

TEP – Transferência de Execução da Pena

TF – *Term Frequency*

TJBA – Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

TJCE – Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

TJMS – o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

TJPA – Tribunal de Justiça do Estado do Pará

TJPR – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

TJRO – Tribunal de Justiça de Rondônia

TJSC – Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

TPC – Transferência de Pessoas Condenadas

TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região

TRF2 – Tribunal Regional Federal da 2ª Região

TRF3 – Tribunal Regional Federal da 3ª Região

TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

TRF5 – Tribunal Regional Federal da 5ª Região

UF – Unidade da Federação

UIF – Unidade de Inteligência Financeira

1. Introdução

A corrupção é fenômeno generalizado e sistêmico, frequentemente organizado na forma de uma rede que interliga, ao menos em parte, servidores públicos, agentes políticos, atores privados e os responsáveis pelo *enforcement* legal e regulatório (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016), relacionando-se também com ilícitos complementares, como a lavagem de dinheiro. De acordo com a Transparência Internacional, em 2021, o Brasil apresentava índice de percepção de corrupção (*Corruption Perception Index*) de 38, o que o colocava na posição 96 entre 180 países, ao lado de nações como Argentina, Indonésia e Turquia1. Trata-se, portanto, de tema de importância inconteste. Dada a significância do assunto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) contratou, por meio de Edital de Convocação Pública e de Seleção, a produção da pesquisa ora apresentada, desenvolvida em parceria entre pesquisadores do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e da Universidade de São Paulo (USP).

Por sua relevância, há prolífica literatura empírica relacionando os efeitos da corrupção sobre o desenvolvimento social e econômico (BROLLO *et al.*, 2013; FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2012; GUPTA *et al.*, 2002; LI *et al.*, 2000), e a insuficiência do sistema eleitoral como mecanismo de *accountability* para coibir a corrupção (DUNNING *et al.*, 2019; BOAS; HIDALGO; MELO, 2019; PAVÃO, 2018). Essa literatura, contudo, pouco aborda o modo como o sistema judicial, ator central no combate à corrupção, atua em suas diversas dimensões. Em particular, a interrelação entre os ilícitos de lavagem de dinheiro e de corrupção, bem como medidas de *enforcement* e de recuperação de ativos, raramente foram objeto de tratamento integrado pela literatura empírica, com honrosas exceções, como Rodrigues (2020). Esta pesquisa procura endereçar essa lacuna.

Dessa forma, o presente estudo tem por objetivo examinar o arranjo institucional voltado à prevenção, ao controle e à repressão dos ilícitos relativos à corrupção e lavagem de dinheiro, bem como a recuperação de ativos, com ênfase no tratamento dispensado pelo Judiciário, considerando-se as características observáveis dos processos judiciais e a percepção de seus principais atores sobre a temática. A pesquisa possui abrangência nacional, com dados relativos às cinco regiões do Brasil, combinando estratégias empíricas complementares, de natureza quantitativa e qualitativa.

A abordagem quantitativa apoiou-se em três fontes principais: Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (Datajud), relativa a processos de todo o país; diários oficiais dos tribunais de Justiça de dez unidades federativas e de três tribunais regionais federais entre 2012 e 2021 e materiais de origem administrativa, recolhidos junto ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e ao Ministério Público Federal (MPF). Já a abordagem qualitativa contou com 18 entrevistas e representantes de diversos órgãos envolvidos no controle das práticas de corrupção e lavagem de dinheiro e na recuperação de ativos, além de um questionário estruturado (*survey*) voltado principalmente a magistradas e magistrados que atuam em casos específicos de corrupção e lavagem de dinheiro.

1. Disponível em: https://www.transparency.org/en/cpi/2021. Acesso em: 10 nov. 2022.

Para examinar esse arranjo institucional, a pesquisa pautou-se pela investigação de cinco hipóteses. A primeira delas cogitou a existência de possíveis heterogeneidades regionais do volume processual envolvendo casos de corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos. De maneira geral, os resultados apontaram diferenças substanciais na duração dos processos judiciais relativos a esses temas até o trânsito em julgado, de acordo com a unidade federativa analisada, em clara sinalização no sentido de existência de heterogeneidades regionais relevantes.

A segunda hipótese refere-se à cooperação entre os diversos órgãos no combate à corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos. O estudo encontrou que a cooperação entre diversos atores pode de fato contribuir para a investigação. Citações a outros órgãos de controle e de instrumentos processuais nas decisões publicadas nos diários oficiais dão a dimensão da importância desses mecanismos para os processos judiciais. No entanto, a colaboração pode levar também a conflitos de interesses, adicionar complexidade às investigações e diminuir a celeridade com que os processos são concluídos. Segundo dados do *survey*, os juízes apresentam visão fortemente favorável à cooperação.

A terceira hipótese examina o papel da especialização temática, por intermédio da atuação de unidades judiciárias especializadas. Os resultados sobre essa matéria apontam para dois sentidos distintos. Em média, a tramitação de processos em unidades judiciárias especializadas está associada a maior celeridade no andamento processual até o trânsito em julgado. No entanto, os dados mostram também que os processos que tramitaram nessas mesmas unidades estão relacionados, em média, à maior morosidade para decisões de primeiro grau. Evidências qualitativas sugerem que as unidades judiciárias especializadas estão associadas não apenas à maior celeridade processual, mas também à mudança substantiva na qualidade da investigação.

A quarta hipótese diz respeito à organização burocrática, resiliência e estabilidade dos órgãos de combate à corrupção e lavagem de dinheiro voltadas à recuperação de ativos. O estudo encontrou evidências de que instituições formadas por um corpo técnico conseguem, até certo ponto, criar uma barreira contra possíveis ingerências provenientes de mudanças na cúpula dos órgãos. Entretanto, tal posicionamento não é de todo consensual. Ainda nesse quesito, destaca-se o fato de que determinados mecanismos, como o uso de critérios mais objetivos para a priorização das investigações, podem diminuir a dependência e discricionariedade em relação aos cargos de chefia.

A quinta hipótese versa sobre o efeito dos métodos de solução consensual. Embora os resultados não apontem para diferenças substanciais na probabilidade de trânsito em julgado de processos com e sem acordos de colaboração, a análise feita com base em ajuizamentos anteriores ao ano de 2020 apresenta indícios de que processos sem acordo possuem probabilidade um pouco maior de transitar em julgado, embora tais resultados sejam restritos à amostra considerada, não podendo ser estendidos ao todo universo processual.

Por fim, tendo como referência as entrevistas com atores-chave, que fazem parte do arranjo institucional ligado à temática de combate à corrupção, lavagem de dinheiro e de atividades voltadas à recuperação de ativos, os resultados do *survey* com magistrados e magistradas e a análise de dados quantitativos, o documento apresenta uma série de recomendações de políticas. Estas também tiveram a contribuição de agentes envolvidos com o assunto por meio de sessões de *workshop* promovidas pela equipe de pesquisa.

Além desta introdução, o presente estudo está organizado em outras cinco seções. A Seção 2 caracteriza em detalhes o problema de pesquisa. A Seção 3 é voltada à metodologia. A Seção 4 refere-se à análise descritiva dos resultados das diversas frentes de trabalho. A Seção 5 tem como foco as conclusões relativas às cinco hipóteses de pesquisa e, por fim, a Seção 6 apresenta recomendações de políticas.

2. Caracterização do problema de pesquisa

O tema da corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos está presente em literaturas de diferentes áreas, que se dedicam ao estudo por meio de várias nuances, descrições e relações de causa e efeito relacionadas ao fenômeno. Nesse sentido, destacam, de maneira exemplificativa não exaustiva, a corrupção e sua ocorrência de forma ampla (AVRITZER; FILGUEIRA, 2011; CARSON; PRADO, 2014); as instituições de combate à corrupção (ARANHA, 2017; GEMPERLE, 2018; MACHADO; PASCHOAL, 2016); a *accountability* eleitoral (FERRAZ; FINAN, 2008, 2011; DUNNING *et al.*, 2019; BOAS; HIDALGO; MELO, 2019; PAVÃO, 2018); e os efeitos da corrupção em níveis de pobreza e desenvolvimento (BROLLO *et al.*, 2013; FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2012; GUPTA *et al.*, 2002; LI *et al.*, 2000), entre outros.

Esta pesquisa tem especial interesse na forma como o sistema de Justiça, um conjunto de atores relevantes no controle da corrupção do caso brasileiro, investiga, processa e julga casos de corrupção e lavagem de dinheiro, bem como atividades relacionadas à recuperação de ativos. Adicionalmente, busca-se identificar os fatores que determinam o grau de efetividade e inefetividade das ações nesses campos, com o propósito de oferecer subsídios à política judiciária e legislativa.

De maneira mais específica, este trabalho tem por objetivo: a) apresentar a descrição das características observáveis dos processos judiciais relativos à lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos, tais como distribuição geográfica e tempo de processamento; b) relacionar os resultados e o tempo de análise de processos judiciais sobre lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos a características observáveis, particularmente, distribuição regional, tramitação em unidades judiciárias especializadas e uso de métodos de solução consensual; c) analisar o arranjo institucional no que tange à cooperação entre os diversos agentes e órgãos responsáveis pela matéria; d) examinar a resiliência do sistema normativo e institucional dedicado ao controle da lavagem de dinheiro, corrupção e à recuperação de ativos a mudanças em cargos de comando; e e) avaliar alternativas institucionais para aprimorar o papel do Judiciário no enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro, bem como na recuperação de ativos.

Assim, considerando a amplitude do tema e o enfoque deste projeto, o presente estudo pautou-se por cinco hipóteses:

Hipótese 1 (heterogeneidade regional): há heterogeneidade regional no perfil de tipos penais ligados à prática da lavagem de dinheiro (incluindo a sonegação fiscal e a prática de fraudes contábeis) no Brasil e de processamento judicial desses crimes, o que pode decorrer de características socioeconômicas locais (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016), bem como do sistema de investigação e persecução criminal (OLKEN; PANDE, 2012; SHLEIFER; VISHNY, 1993).

Hipótese 2 (cooperação entre os órgãos): a multiplicidade de instituições dedicadas ao controle da lavagem de dinheiro e corrupção e à recuperação de ativos requer cooperação entre os órgãos de controle, observados os mecanismos que evitem conflitos de interesse dos próprios órgãos de controle e captura do sistema de controle como um todo. Como consequência, a existência de mecanismos que facilitem a cooperação

entre esses órgãos, na forma de convênios ou força tarefa, confere maior celeridade às investigações e maior robustez ao processo judicial, quando não se verificam conflitos de interesse ou suspeitas de captura dos próprios órgãos de controle.

Hipótese 3 (especialização temática): o exame judicial de ilícitos de lavagem de dinheiro e corrupção se beneficia do acúmulo de conhecimento específico decorrente da especialização temática, não apenas daquele incorporado aos magistrados, mas também daquele desenvolvido no corpo administrativo de apoio técnico e institucional. Por esse motivo, varas especializadas em lavagem de dinheiro propiciam aumento significativo na *celeridade em que casos referentes ao tema são processados e julgados.*

Hipótese 4 (organização burocrática, resiliência e estabilidade): o modo de organização da burocracia dos órgãos de controle, na forma de carreiras de estado e regramento interno *formal, permite a formação de competências características desses órgãos que independem da pessoa que exerce a liderança em determinado momento. Por esse motivo, o sistema normati*vo e institucional dedicado ao controle de lavagem de dinheiro e corrupção e à recuperação de ativos é resiliente a mudanças em cargos de comando dos órgãos envolvidos, mantendo padrão uniforme de funcionamento.

Hipótese 5 (métodos de solução consensual): métodos de solução consensual de questões envolvendo lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos (ex. acordos de colaboração premiada e de leniência) propiciam aumento significativo na eficácia e eficiência para o atingimento dos objetivos legislativos do sistema normativo e institucional correspondente, em comparação à situação em que tais métodos consensuais não sejam utilizados.

Dado que as cinco hipóteses mobilizam elementos quantitativos e qualitativos, as análises combinaram diferentes frentes de pesquisa, das técnicas quantitativas às entrevistas semiestruturadas e o *survey*, com triangulações entre as diferentes abordagens e fundamentação em maior ou menor grau em cada uma das metodologias, a depender da proposição examinada.

3. Metodologia

A pesquisa utilizou quatro tipos de dados para as análises relativas à temática de lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos. O primeiro conjunto de informações refere-se aos processos judiciais. Para essa frente, fez-se uso do Datajud e de extrações dos Diários Oficiais da Justiça. A segunda fonte toma como referência os materiais públicos de origem administrativa disponibilizados pelo Coaf, pelo DRCI e pelo MPF. O terceiro diz respeito a entrevistas semiestruturadas conduzidas junto a atores-chave do sistema. Por fim, foi elaborado um questionário estruturado (*survey*) aplicado junto a magistrados e magistradas. Os dados coletados por intermédio dessas fontes foram combinados de maneira complementar, com o intuito de fornecer um panorama geral sobre o arranjo institucional voltado à prevenção, controle e repressão dos ilícitos relacionados ao objeto de interesse do presente estudo. A sequência desta seção apresenta de maneira mais detalhada o processo de coleta e a organização dessas informações.

3.1 Processos judiciais

A análise dos processos judiciais possui como fontes principais o recorte temático de processos provenientes do Datajud e a coletânea de publicações extraídas dos diários oficiais. Nesta seção serão discutidos os procedimentos adotados para a coleta e organização desses dados.

3.1.1 Datajud

A análise dos processos provenientes do Datajud tem como origem o banco de dados em formato compactado com aproximadamente dois gigabytes de tamanho disponibilizado pelo CNJ. Com base nesse documento, foram criados 1.089.552 arquivos em *.json*, um para cada processo, utilizados para a construção de três bancos de dados, conforme descrito no Quadro 1.[2]

2. Os códigos utilizados para a extração dos dados e tabulação de cada um dos bancos descritos nesta e nas próximas seções estão disponibilizados no repositório GitHub acessível pelo *link* https://github.com/pesquisas-crd-insper/. Informações adicionais também podem ser encontradas no apêndice.

Quadro 1 – Tabulação de dados do Datajud

Banco	Descrição	Variáveis incluídas	N. de observações
Banco de ações	Cada ação é uma observação do banco. Permite identificar informações únicas relacionadas à ação.	dscSistema, numero, procEl, dataAjuizamento, siglaTribunal, classeProcessual, codigoLocalidade, grau, nomeOrgao, codigoMunicipioIBGE, codigoOrgao, instancia, dataProtocolo, protocoloRN	498.439
Banco de assuntos	Cada assunto relacionado a uma ação é uma observação do banco. Assim, a mesma ação pode ter diversos assuntos e, portanto, repetir-se esse mesmo número de vezes no banco.	principal, dpj_ nomeAssuntoNacional, assuntoLocal, dpj_ codigoAssuntoNacional, codigoAssunto, assuntoLocalPai, codigoPaiNacional, codigoNacional, descrição	766.631
Banco de movimentos	Cada movimento registrado em uma ação é uma observação do banco. Assim, uma mesma ação terá diversos movimentos e, portanto, repetir-se-á esse mesmo número de vezes no banco.	identificadorMovimento, dataHora, instancia, codigoMunicipioIBGE, nivelSigilo, codigoNacional	27.597.380

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

3.1.1.1 Ajustes e tratamentos das bases de dados

Com o objetivo de organizar e extrair informações que fossem relevantes ao presente estudo, algumas das variáveis originalmente disponibilizadas no Datajud permitiram a derivação de outras, como, por exemplo, o número CNJ, que possibilitou a extração do ano de ajuizamento, tribunal e foro de origem, na Justiça Estadual, ou da subseção judiciária, na Justiça Federal. Adicionalmente, dado o recorte temático da pesquisa, alguns dos processos incluídos na base original do Datajud não foram utilizados, em virtude de não fazerem parte do escopo de assuntos de interesse do estudo. Desta forma, na sequência são apresentados procedimentos-chave para ajustes e tratamentos das bases de dados.

Quanto ao número CNJ: a Resolução n. 65 de 2008 do CNJ[3] dispõe sobre a uniformização do número de processos judiciais. Um dos resultados do levantamento apresentado nesta seção é identificar que a variável *numero*, correspondente ao número do processo no padrão de uniformização nacional, quando estruturada a partir dos critérios estabelecidos pelo CNJ, permitiu a construção, a partir da lógica sequencial de seus dígitos, de outras variáveis de interesse relativas a atributos das ações. São elas: (i) ano de ajuizamento (extração dos dígitos 10 a 13); (ii) tribunal de origem (extração dos dígitos 15 e 16); e (iii) código do foro de origem, na Justiça Estadual, ou da subseção judiciária, na Justiça Federal (extração dos dígitos 17 a 20). Como todos os processos que integram o conjunto de dados disponibilizados para esta pesquisa possuíam a informação relativa ao número CNJ preenchida, foi possível extrair as informações desejadas.

3. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/119. Acesso em: 22 abr. 2022.

No entanto, eventualmente, a estrutura do número não correspondia às informações buscadas. Isso ocorreu especialmente no que se refere aos dígitos 10 a 13 – dificultando, portanto, a aferição do ano de ajuizamento da ação. Essa dificuldade, contudo, representou menos de 10% das ações. Conforme será retomado ainda nesta seção, as variáveis elaboradas a partir do número CNJ foram, em regra, empregadas preferencialmente em comparação com outras variáveis equivalentes, especialmente em razão do pleno preenchimento, conferindo maior confiabilidade e padronização às informações.

Quanto à data de ajuizamento: foram realizados dois procedimentos quanto à data de ajuizamento das ações. Em ambos os casos, optou-se por trabalhar com o ano de ajuizamento da ação, viabilizando a análise temporal e comparada dessa informação com a variação entre tribunais, instâncias e assuntos.

Um dos procedimentos realizados diz respeito à disponibilidade, padronização e confiabilidade das informações. As variáveis *numero* (número estruturado pela Resolução CNJ n. 65/2008) e *data_ajuizamento* são capazes de fornecer o ano de ajuizamento da ação. Para fins de codificação, a variável ano extraída do número CNJ foi denominada *ano_cnj* e a variável ano extraída da data de ajuizamento foi denominada *ano_ajuizamento*. Das 1.098.152 ações que integram o conjunto de dados inicialmente disponibilizados para a pesquisa, 153.445 apresentaram divergência entre o ano de ajuizamento derivado de cada uma dessas variáveis. Para as demais 944.707 ações, o ano extraído de ambas as variáveis é o mesmo e, portanto, este foi o ano utilizado.

Para aquelas em que houve divergência, foi realizada a verificação manual de amostra aleatória de 30 processos, nos quais se identificou que, em regra, quando o *ano_ajuizamento* é posterior ao *ano_cnj*, o primeiro corresponde ao ano de distribuição do processo em instância revisional, quando é interposto recurso. Uma situação curiosa, contudo, ocorre quando os anos divergem e o processo está, segundo os dados do Datajud, em instância originária. Ao cruzar a informação relativa ao ano com a instância em que o processo se encontrava no momento de disponibilização dos dados, obteve-se como resposta o seguinte: 49.958 encontravam-se em instância originária, 65.377 em instância revisional, 37.366 em instância especial, 742 em instância extraordinária e duas em instância administrativa. Para as situações em que há divergência, mas a instância é originária, optou-se pelo seguinte critério: se *ano_cnj < ano_ajuizamento & instancia = "ORIG"*, adota-se *ano_cnj*; se *ano_cnj > ano_ajuizamento & instancia = "ORIG"*, adota-se *ano_ajuizamento.* Esse critério justifica-se na medida em que, se a instância do processo é originária, é razoável presumir que o ano mais antigo entre os dois disponíveis tende a corresponder ao ano de início da ação. Adicionalmente, para os casos em que houve divergência entre *ano_cnj* e *ano_ajuizamento* e a instância não era originária, optou-se por utilizar o *ano_cnj*.

Cumpre registrar que há eventuais inconsistências no preenchimento das variáveis relativas ao ano. 51 processos levariam a crer que o ano de ajuizamento ocorreu entre os ano de 1900 e 1964. Ao fazer a verificação manual, identificamos que, como era esperado, esses não eram os anos de ajuizamento dos processos. O segundo procedimento realizado, correspondente ao recorte cronológico descrito a seguir, eliminou essas inconsistências.

Outro procedimento definido pela equipe diz respeito ao critério de restrição cronológica das ações judiciais que interessam aos objetivos de pesquisa. A proposta de pesquisa previa, originalmente, e a composição da base com dados de processos ajuizados entre os anos de 2015 e 2020. Sem ignorar a informação de que o saneamento da base de dados Datajud foi realizado no ano de 2020, considerando o bom preenchimento das informações tabuladas para os anos anteriores e a possibilidade de utilizá-las quando possível, decidiu-se ampliar o critério da base de dados para processos cujo ano de ajuizamento seja igual ou posterior ao ano de 2010. Essa ampliação permite beneficiar-se de dados mais antigos para responder a aspectos relevantes das perguntas de pesquisa formuladas e manter o maior número de observações nas bases de dados sem, contudo, conservar na base processos muito antigos que, por sua vez, apresentassem mais inconsistências de preenchimento. Assim, processos ajuizados anteriormente ao ano de 2010 foram desconsiderados para fins da análise e dos diagnósticos produzidos a seguir.

Quanto ao tribunal de origem: ao menos duas variáveis são capazes de fornecer informações relevantes quanto ao tribunal em que tramita ou tramitou um processo. Uma delas é a *sigla_tribunal*, extraída diretamente dos dados disponibilizados pelo Conselho, e a outra é o tribunal de origem, extraída da estrutura do número CNJ (denominada, em nossa tabulação, *numero_cnj*). As duas fornecem informações bastante convergentes. A principal diferença identificada é que a variável *sigla_tribunal* aponta quando um processo está em instâncias superiores, enquanto a sigla extraída do número CNJ permite saber, mesmo quando o processo está em instâncias superiores, qual foi a jurisdição de origem do processo. Essa informação contribui para analisar a distribuição territorial das ações.

Quanto ao foro de origem, na Justiça Estadual, ou da subseção judiciária, na Justiça Federal: juntamente às variáveis *codigo_orgao* e *nome_orgao*, já disponíveis nos dados originalmente enviados pelo CNJ, foi possível construir levantamento dos órgãos com maior número de ações dentro da amostra de cada tribunal. Ambos possuem preenchimento completo no banco de dados. O primeiro corresponde ao código de cada órgão (vara, gabinete, presidência ou outro setor judicial), e o segundo apresenta o nome correspondente. O acesso ao órgão de julgamento, especialmente em primeira instância, permitiu avançar em duas dimensões de pesquisa: de um lado, na análise quantitativa dos processos judiciais, tornou-se possível investigar o potencial impacto da existência de unidades judiciárias especializadas na celeridade processual e no julgamento dos processos. Esse levantamento permitiu apurar os órgãos com maior frequência de apreciação dos temas que integram o recorte da pesquisa em cada tribunal. Disponibilizar esses dados possibilitou avançar em um dos critérios de composição da amostra de magistradas e magistrados para o *survey*, bem como na identificação dos processos que tramitam em unidades judiciárias especializadas.

Quanto à instância: a variável *instancia* retorna cinco diferentes possibilidades. Informa se a instância em que se encontra o processo é originária (“ORIG”), revisional (“REV”), especial (“ESP”), extraordinária (“EXT”) ou administrativa (“ADM”). Mais de 99% dos processos encontram-se em uma das três primeiras instâncias. Apenas 987 processos são associados à instância “ADM” e 752 à instância “EXT”. Foi realizada consulta processual, em amostra aleatória de 20 processos, para verificar o preenchimento marginal nas instâncias “ADM” e “EXT”. Identificou-se que a primeira apenas foi assim preenchida,

na amostra aleatória, por processos do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) e do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2). A segunda, por sua vez, foi sempre preenchida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), sugerindo que estes tribunais adotaram critério divergente dos demais para assinalar essas instâncias. Por isso, considerou-se prudente, para fins desta pesquisa, que fossem consideradas como instâncias relevantes de análise as três primeiras: "ORIG", "REV" e "ESP".

Quanto aos assuntos: a partir dos dados disponibilizados pelo CNJ – que incluía recorte temático mais amplo, a fim de evitar a exclusão, *a priori*, de falsos negativos – foram filtrados assuntos atrelados aos processos que efetivamente deveriam integrar o conjunto de dados que corresponde ao objeto da pesquisa. Após apreciação inicial, identificou-se que, não raras vezes, processos integraram a amostra mesmo que não possuíssem nenhuma relação com supostas práticas de corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos, afastando-se dos objetivos da pesquisa e implicando possíveis vieses caso fossem mantidas na amostra. Isso ocorreu, em especial, com processos de competência da Justiça Eleitoral, que apareceram em grande número a partir do recorte inicial. A inclusão desse ramo da Justiça se deu em função da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de transferir para a Justiça Eleitoral os crimes conexos aos eleitorais, incluindo corrupção e lavagem de dinheiro. Entretanto, observou-se que diversos processos de registro de candidatura, por exemplo, entraram no conjunto de dados em razão de dizerem respeito a "Direitos Políticos", um dos assuntos que integraram o recorte inicial. Análise de casos da Justiça Eleitoral de São Paulo também indicou que o termo "corrupção" abunda em denúncias contra candidatos, quase sempre em sentido genérico e de uso retórico ligado a conflitos políticos. A constatação de que assuntos originalmente incluídos na amostra não possuíam relação com os temas de especial interesse da pesquisa (corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos) também ocorreu com processos de sonegação de contribuição previdenciária e contrabando ou descaminho, motivando sua retirada do conjunto de dados.

Foi realizada análise dos assuntos incluídos no recorte inicial, corroborado pelo cruzamento dessa variável com outras, como o tribunal de origem, o ano de ajuizamento e a coexistência de mais de um assunto na mesma ação, bem como a análise qualitativa de amostras aleatórias de processos para verificar do que se tratava cada assunto. Após essas verificações, a equipe de pesquisa revisou seus procedimentos e estabeleceu um conjunto de assuntos. Dessa forma, cada ação que integra o banco de dados deverá ter pelo menos um dos assuntos listados no Quadro 2. Cumpre registrar que, assim, as ações poderão continuar versando sobre os mais diversos temas, desde que, em cada uma delas, ao menos um dos assuntos listados no Quadro 2 esteja contemplado. Ele não precisa ser o assunto principal, nem o único da ação. Basta que esteja assinalado entre aqueles contemplados pelo processo judicial. Esperou-se, assim, evitar distorcer a amostra com assuntos que não digam respeito ao objeto de pesquisa.

Quadro 2 – Relação de assuntos mantidos na pesquisa após filtragem de pertinência temática

Código	Descrição
3614	Crimes contra a Ordem Tributária
10011	Improbidade Administrativa
3548	Peculato
3642	Crimes da Lei de licitações
3568	Corrupção ativa
3628	Crimes de "Lavagem" ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores
3555	Corrupção passiva
3596	Inserção de dados falsos em sistema de informações
3557	Prevaricação
3553	Concussão
10983	"Lavagem" ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção
10982	"Lavagem" ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores Oriundos de Corrupção
10206	Indisponibilidade de Bens
10836	Concussão
3552	Emprego irregular de verbas ou rendas públicas
3567	Tráfico de influência
3556	Facilitação de contrabando ou descaminho
3569	Impedimento, perturbação ou fraude de concorrência
3559	Advocacia administrativa
3550	Peculato mediante erro de outrem
9874	Contra a Ordem Tributária
10218	Indisponibilidade de Bens
11559	Improbidade Administrativa
9899	Da Lei de licitações
3558	Condescendência criminosa
5873	Crimes Praticados por Particular Contra a Administração Pública Estrangeira
9921	Corrupção ativa (art. 333)
9829	Peculato (art. 312, caput e § 1º)
5875	Crimes Contra as Finanças Públicas
10212	Indisponibilidade de Bens
10985	Crimes contra a Ordem Tributária praticado por Funcionário Público
3554	Excesso de exação
9835	Corrupção passiva (art. 317)

Código	Descrição
10835	Peculato
10837	Corrupção ativa
10838	Prevaricação
9837	Prevaricação
9888	De "Lavagem" ou Ocultação de Bens, Direitos ou Valores
3564	Violação do sigilo de proposta de concorrência
9836	Facilitação de contrabando ou descaminho (art. 318)
9845	Inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A)
9833	Concussão (art. 316, caput)
9922	Impedimento, perturbação ou fraude de concorrência (art. 335)
9832	Emprego irregular de verbas ou rendas públicas (art. 315)
9920	Tráfico de influência (art. 332)
9839	Advocacia administrativa (art. 321)
9955	Contra as Finanças Públicas
9830	Peculato mediante erro de outrem (art. 313)
9838	Condescendência criminosa (art. 320)
9834	Excesso de exação (art. 316, § 1º e § 2º)
9844	Violação do sigilo de proposta de concorrência (art. 326)
9929	Praticados por Particular Contra a Administração Pública Estrangeira

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Os assuntos reportados no Quadro 2 fazem parte da categoria mais específica dentro de uma ramificação de assuntos que parte do geral para o específico, conforme disposto no Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas do CNJ. Essa é a razão pela qual, por vezes, assuntos correspondentes possuem códigos distintos na Consulta Pública de Assuntos. Isso ocorre porque os assuntos, embora correspondentes, dizem respeito a especificações diferentes da ramificação. Para fins ilustrativos, pode-se tomar como exemplo casos de atos infracionais contra a ordem tributária. Eles são codificados por meio da seguinte ramificação: a) *9633 Direito da Criança e do Adolescente – 9847 Previstos na Legislação Extravagante – 9874 Contra a Ordem Tributária*; b) *287 Direito Penal – 3603 Crimes Previstos na Legislação Extravagante – 3614 Crimes contra a Ordem Tributária*; c) *287 Direito Penal – 3603 Crimes Previstos na Legislação Extravagante – 10985 Crimes contra a Ordem Tributária praticado por Funcionário Público*. Assim, embora todos correspondam a atos infracionais contra a ordem tributária, cada um dos códigos diz respeito a uma tipicidade específica.4

Por meio da definição dos assuntos pertinentes ao escopo da pesquisa, foi realizada a consolidação dos temas. Para tanto, foram unificados em um só tema assuntos muito similares, que correspondiam a códigos distintos, mas que continham apenas pequenas

4. O Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas do CNJ, em que consta a Consulta Pública de Assuntos, na qual é possível averiguar o caminho entre o código de assuntos mais genérico e o código mais específico, está disponível em https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_assuntos.php. Acesso em: 2 ago. 2022.

variações de redação. Um exemplo são os assuntos de código 10983, 10982 e 9888, correspondentes a atos infracionais de lavagem de dinheiro. Esses códigos foram unificados.

Quanto à amostra: a amostra original, disponibilizada pelo CNJ, totaliza 1.098.152 processos. Por meio dos critérios descritos, a amostra consolidada de pesquisa, tabulada e utilizada para a construção dos diagnósticos apresentados na sequência do presente estudo, possui 498.439 processos e consiste em 45,39% da amostra original. A redução foi motivada: (i) pelo recorte temático (que resultou na desconsideração de 537.521 processos inicialmente incluídos no banco de dados); e (ii) pelo recorte temporal (que desconsiderou mais de 62.192 observações). Por fim, cumpre registrar que a amostra cobre processos ajuizados entre 2010 e março de 2022 e tem abrangência nacional, cobrindo todas as regiões do país e que tramitam nas justiças Estadual, Federal, Eleitoral, e Militar e do Trabalho, além das respectivas instâncias superiores.

3.1.2 Diários oficiais

3.1.2.1 Coleta dos diários oficiais e organização dos bancos de dados

Como forma de complementar os dados, a pesquisa buscou nos diários oficiais informações sobre os processos que compõem a amostra estudada. Para a consecução desse objetivo, foram escolhidos 13 tribunais, dos quais foram coletados todos os diários oficiais do período entre os anos de 2012 e 2021 – nos casos em que os documentos de todo o período estavam disponíveis. A orientação para a escolha desses tribunais foi feita visando a atender critérios de representatividade regional, volume de processos e informações disponíveis. A lista dos tribunais escolhidos e o período no qual os sistemas disponibilizavam os diários estão descritos na Tabela 1.

Tabela 1 – Estados e disponibilidade dos diários oficiais no período 2012-2021

Coleta 2012-2021	Anos disponíveis (2012-2021)
TJBA	Todos
TJCE	Todos
TJRS	Todos
TJSC	Todos
TJSP	Todos
TJRJ	Todos
TJMS	A partir de 22-03-2016
TJMT	Todos
TJAC	Todos
TJAM	Todos
TRF1	Todos
TRF4	Todos
TRF5	Todos

Fonte: Elaboração própria.

Para cada Estado foram realizados os *downloads* dos diários oficiais de todos os dias úteis do ano. Alguns diários são organizados em cadernos, que, por sua vez, são separados em questões administrativas e destinados às publicações processuais. Quando possível, organizamos os robôs para fazer os *downloads* apenas dos cadernos contendo as publicações processuais para facilitar o posterior processamento das publicações. Por sua vez, quando se tratava de um modelo unificado – contendo questões administrativas e processuais – realizamos a separação durante o processamento dos diários. A Tabela 2 indica a quantidade de diários oficiais baixados e processados de cada tribunal, bem como os totais.

Tabela 2 – Quantidade de diários de justiça baixados e processados por ano

Tribunal /Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total de documentos
TJAM	230	233	403	455	632	656	671	698	611	670	**5.259**
TJCE	245	243	242	235	231	232	235	238	230	233	**2.364**
TJAC	238	223	242	240	241	237	233	243	238	233	**2.368**
TJMS	0	0	0	0	352	451	463	471	464	430	**2.631**
TJSP	1.140	1.181	1.165	1.145	1.160	1.085	1.005	1.180	1.164	1.150	**11.375**
TJMT	239	241	240	239	308	701	691	776	719	687	**4.841**
TJRJ	683	698	676	698	683	690	697	696	666	540	**6.727**
TJRS	954	955	939	916	924	904	831	953	876	805	**9.057**
TJBA	713	717	717	698	704	706	713	718	706	516	**6.908**
TRF4	235	237	234	232	231	229	232	237	235	4.520	**6.622**
TRF5	1.646	1.653	1.683	1.633	1.579	1.574	1.580	1.584	1.337	1.287	**15.556**
TJSC	238	240	240	235	405	689	697	720	700	279/1.338*	**4.443***
TRF1	248	229	252	3.585	3.344	3.284	3.377	3218	1.324/213*	0/10.863*	**18.861****
Total	**6.809**	**6.850**	**7.033**	**10.311**	**10.794**	**11.438**	**11.425**	**11.732**	**9.270****	**11.350****	**97.012****

* Documentos de .pdf/Quantidade de requisições feitas na página do Diário de justiça eletrônico nacional (DJEN).

** Não inclusas as requisições.

O CNJ lançou, entre os anos de 2020 e 2021, o portal de comunicações do Poder Judiciário[5], que vem sendo alimentado por diversos tribunais do Brasil, na Justiça Federal e Estadual, com as publicações dos atos processuais. O sistema ainda está em fase de implementação, mas alguns tribunais, sobretudo o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), já permitem que as consultas de suas publicações sejam feitas por meio desse sistema desde o final do ano de 2020.

O site disponibiliza uma Application Programming Interface (API), também ainda em desenvolvimento, mas que possibilita a realização de requisições do site para a obtenção dos dados já organizados e sistematizados em formato JavaScript Object Notation (JSON). Contudo, só é possível fazer requisições de, no máximo, 100 publicações por vez. Por essa razão, para a obtenção dos dados de um período longo são necessárias várias requisições, a depender da quantidade máxima de publicações disponíveis. Logo, além da

5. Disponível em: https://comunica.pje.jus.br/sobre. Acesso em: 3 ago. 2022.

quantidade de documentos processados, a Tabela 2 indica a quantidade de requisições necessárias para a coleta de todas as publicações disponíveis, nos casos em que o Diário de Justiça Eletrônica Nacional (DJEN) pôde ser utilizado. Assim, foram baixados e processados 97.012 documentos e foram feitas 12.414 requisições do site do DJEN para obtenção das publicações.

Utilizando algoritmos desenvolvidos especificamente para esse fim na linguagem de programação Python 3, cada diário foi processado por um algoritmo capaz de fazer o "recorte" da publicação – ou seja, a separação de cada página em pequenas partes delimitadas pelo conteúdo de uma publicação –, bem como a separação de outras informações complementares extraídas da própria publicação individualizada.

Essas informações foram organizadas em bancos de dados dos quais podem ser extraídas informações complementares para os processos selecionados da lista extraída do Datajud. De cada publicação foi possível extrair as seguintes informações:

- **Número processo:** o número do processo da publicação;
- **Publicação:** o texto da publicação;
- **Foro de origem/subseção judiciária:** origem local do processo extraída a partir da codificação numérica do CNJ;
- **Tipo processual:** o tipo processual da publicação classificado com base em uma lista de tipos construída a partir das próprias publicações;
- **Assuntos:** o assunto da ação classificado com base em uma lista de assuntos construída a partir das próprias publicações;
- **Representantes:** os números das OAB e seus respectivos estados de inscrição presentes na publicação;
- **Número da página:** o número da página em que a publicação pode ser encontrada;
- **Documento:** o nome atribuído pelo próprio site ao diário oficial;
- **Dia:** o dia em que o diário foi publicado;
- **Mês:** o mês em que o diário foi publicado;
- **Ano:** o ano em que o diário foi publicado; e
- **Tribunal:** a sigla do tribunal daquele diário oficial.

Tanto a coleta dos diários como o "recorte" das publicações dos diários oficiais foram feitos de forma automatizada.[6] Como resultado, produziu-se uma base de dados que permitiu fazer a busca dos processos selecionados. A base completa possui aproximadamente 480 milhões de publicações.

As metodologias aplicadas para processamento dos diários podem ser divididas em três grandes técnicas utilizadas, de acordo com as peculiaridades da estrutura do diário, do volume de dados a ser processado e da quantidade de diários.

A primeira técnica utilizou como metodologia de recorte apenas o método das expressões regulares (Regex Python), por possuir diários com padrões bastante fixos ao

6. Todas as informações detalhadas de como o processamento e a coleta de cada Estado foi realizada – as técnicas de processamento –, além dos códigos utilizados para essa tarefa está disponível na documentação do repositório GitHub, acessível pelo *link*: https://github.com/pesquisas-crd-insper/crawlers_diario_oficial. Na pasta de cada Estado é possível acessar seu código e documentação, onde é possível encontrar informações detalhadas de como a coleta e o processamento foi realizado. Nos códigos estão também implementados os testes de consistência, que têm indicado um erro amostral menor do que 5% na separação das publicações.

longo do tempo, sendo necessário apenas mapear as caraterísticas dos números nos anos anteriores a 2015, que não seguiam completamente o padrão CNJ.[7]

A segunda técnica utilizou método que combina as expressões regulares (Regex Python) com a extração do texto em parágrafos, na forma como eles estão organizados nos documentos – usando recursos da biblioteca PyMuPDF e o pacote Fitz. Também nesse grupo era possível, no processamento, descartar muitos textos que faziam parte do arquivo em PDF, mas que não eram necessariamente publicações, como índices, organização de varas, listas de nomes dos juízes das comarcas ou tribunais, entre outras informações.

Por fim, a terceira técnica foi a das requisições no site do DJEN, utilizando o pacote Request python para acessar diretamente as informações por meio da API e recebê-las em formato JSON, já organizado.[8] Os dados detalhados sobre a quantidade de publicações de cada tribunal em cada um dos anos da pesquisa estão descritos na Tabela 3.

Tabela 3 – Quantidade de publicações em cada tribunal por ano

Tribunal /Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
TJAM	265.863	349.669	368.223	465.122	618.612	766.388	712.003	432.563	452.482	497.995	**4.928.920**
TJCE	514.606	515.269	552.045	587.388	556.392	727.517	455.825	398.165	376.757	473.808	**5.157.772**
TJAC	126.253	152.425	178.724	211.210	196.432	227.282	229.805	237.577	204.456	211.233	**1.975.397**
TJMS	0	0	0	0	855.712	1.226.859	1.272.296	1.305.477	421.758	921.977	**6.004.079**
TJSP	23.705.581	16.936.548	27.440.938	28.483.082	29.895.846	32.491.741	31.056.179	38.268.043	32.860.363	36.081.799	**297.220.120**
TJMT	43.983	277.075	930.259	1.033.171	903.031	1.181.133	1.349.917	1.345.049	865.675	435.072	**8.364.365**
TJRJ	6.217.362	6.436.326	6.297.542	6.312.189	4.804.997	4.037.378	3.386.437	3.042.561	1.893.418	1.725.786	**44.153.996**
TJRS	6.588.150	6.477.860	6.257.981	6.359.369	6.407.179	6.138.529	4.487.404	4.182.706	1.785.090	1.333.675	**50.017.943**
TJBA	1.195.500	1.143.134	1.187.809	1.107.834	1.161.223	1.476.978	1.821.754	2.014.293	2.128.079	2136.071	**15.372.675**
TRF4	401.766	317.921	290.662	204.528	289.796	260.023	385.972	453.643	377.618	452.000	**3.433.929**
TRF5	531.704	559.330	431.551	341.600	205.330	160.149	161.708	122.394	14.357	12.130	**2.540.253**
TJSC	2.763.553	2.937.950	2.960.428	2.982.235	3.429.922	3.722.732	4.049.820	4.845.641	3.191.394	742.880	**31.626.555**
TRF1	866.311	861.676	939.231	2.048.886	808.083	702.870	861.287	816.351	189.914	1.086.138	**9.180.747**
Total	**43.220.632**	**36.965.183**	**47.835.393**	**50.136.614**	**50.132.555**	**53.119.579**	**50.230.407**	**57.464.463**	**44.761.361**	**46.110.564**	**479.976.751**

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos diários oficiais.

3.1.1.2 Seleção das publicações a partir da lista de processos do Datajud

De posse de todas as publicações recortadas e organizadas no formato do banco de dados, o passo seguinte foi separar as publicações dos processos selecionados na amostra do Datajud.

A lista de processos extraídos do CNJ para a busca nos diários oficiais – anos entre 2012 e 2021 – possui 382.369 números válidos. Separados os números apenas dos tribunais relativos aos diários oficiais analisados, os números válidos chegam a 197.521. Realizado o procedimento de busca utilizando essa lista de números, foram encontradas 434.961

7. De acordo com a resolução CNJ n. 65/2008, que prevê no art. 1º a estrutura NNNNNNN-DD. AAAA. J. TR. OOOO para os números dos processos.
8. Mais detalhes sobre as três técnicas utilizadas podem ser encontradas no apêndice da publicação.

publicações. Contudo, isso não significa que todos os processos da lista tiveram suas publicações encontradas.

Ao avaliar os resultados, foram encontradas algumas heterogeneidades, junto a alguns processos com muitas publicações e outros em que nenhuma publicação foi encontrada. O primeiro caso era esperado, já que muitos atos processuais geram publicações. Portanto, um processo normalmente tem mais de uma publicação. Contudo, o segundo caso chama a atenção, embora o resultado seja próximo ao obtido por outras pesquisas realizadas com metodologia semelhante,9 que também relataram questões similares.

Em média, foram encontradas publicações de aproximadamente 36% dos processos por estado. No entanto, verificou-se bastante heterogeneidade regional – para São Paulo, por exemplo, foram encontradas publicações de aproximadamente 89% dos casos, enquanto para o Acre foram encontradas publicações de somente 9% dos casos.

3.1.2.3 Separação das publicações com teor de decisão

Com as publicações dos casos escolhidos selecionadas, o passo seguinte foi a separação das publicações dos tipos de decisões – acórdãos, sentenças, interlocutórias e liminares – das demais publicações – intimações, informações da distribuição, audiências, citações, juntadas de documentos, entre outras. Para isso, utilizou-se um algoritmo desenvolvido pela própria equipe de pesquisa capaz de identificar "traços" textuais característicos das decisões.

A decisão jurídica, de maneira geral, tem um padrão específico de organização, dividida pelas regras do processo civil em relatório, fundamentação e dispositivo (art. 489 do CPC). A partir desse padrão, é possível buscar determinadas informações no texto, a depender dos objetivos da pesquisa. Assim, para separar as decisões de mérito das demais publicações, o processo do algoritmo baseia-se nessa estrutura.

Inicialmente, cada publicação foi dividida em frases, separadas de um ponto final a outro. Elaborou-se um tratamento adicional para que o algoritmo entendesse que pontos finais em alguns contextos não representavam o fim de uma frase, como abreviações do tipo "fls.", "ss."; numerações de processos como "00000005-27.2019.8.27.0001", entre muitos outros exemplos. Em algumas situações essas regras falham, sobretudo porque algumas publicações têm problemas de pontuação (encontramos casos sem pontuação nenhuma). Contudo, na avaliação geral, identificamos que esses casos mais raros não comprometeram seriamente a separação das publicações em frases.

A fase seguinte envolveu a leitura, por parte dos pesquisadores, das publicações para separar as expressões textuais que distinguiam as decisões dos demais tipos. Dessa forma, criou-se uma base de dados composta por pedaços de frases que potencialmente permitiriam identificar uma publicação a ser classificada como decisão. A maioria das frases que compõe essa base de dados foi extraída da parte dispositiva das decisões nas publicações, na qual se destacam expressões como "acordam os excelentíssimos desembargadores", "ante o exposto, julgo procedente o pedido", "defiro a medida cautelar", entre outras.

9. A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais/Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) – Brasília: CNJ, 2020.

O algoritmo foi então instruído com essa base formada por pequenos trechos de frases. Com esse "treino", o algoritmo buscou nas frases das publicações trechos semelhantes aos que conhecia. Caso fosse encontrado algum dos padrões conhecidos em quaisquer das frases, a publicação era classificada como decisão.

Para potencializar essa busca, o algoritmo também normalizava as frases de treino e das publicações. Isso significa que, em cada frase, as palavras eram reduzidas ao radical, eliminando conjugações, singular e plural, masculino e feminino – em termos técnicos, foi realizada a chamada *stemmatização*. Por fim, o algoritmo também permitia que a frase eventualmente não necessitasse de exatamente todas as palavras do segmento conhecido a depender do tamanho do trecho, possibilitando assim que algumas variações textuais também pudessem ser captadas por essa estrutura.

Em resumo, o algoritmo possui diversos "pedaços de frase" na "memória", comumente presentes nas publicações que contêm decisões judiciais. Cada uma das publicações é dividida em frases e, para cada frase, o algoritmo vai testando os "pedaços de texto" que ele tem na "memória". Caso encontre algum semelhante, classifica a publicação como uma decisão. Não encontrando nenhuma entre as expressões depois de examinar todas as frases da publicação, ele encerra o processo, indicando que não encontrou nenhum trecho conhecido naquela publicação – o que, para este exercício, indica que não se trata de uma decisão.

Do total de 434.961 publicações selecionadas como pertencentes aos casos extraídos do Datajud, pouco mais de 10% (45.884) foram classificadas como sendo do tipo "decisão". Em testes amostrais, a margem de erro ficou em 9% para falsos positivos – ou seja, publicações que não eram decisões e foram classificadas erroneamente – e 10% para falsos negativos – publicações que deveriam ter sido classificadas como decisões e não foram.

3.1.2.4 Separação das informações qualitativas juridicamente relevantes

A fim de explorar com mais detalhes as informações coletadas por intermédio dos diários oficiais, foram separadas algumas informações juridicamente relevantes entre as 45.884 publicações classificadas como decisão. Esse exercício possibilitou a criação de cinco variáveis – tipos processuais, órgãos de controle, instrumentos processuais, medidas judiciais e temas –, as quais foram utilizadas em análises mais substanciais das publicações.

Uma primeira técnica utilizada para a extração dessas informações foi o uso de expressões regulares (*regex*). A expressão regular permite, utilizando alguns comandos abstratos, resgatar informações textuais específicas se os textos possuírem alguns padrões determinados – podendo ser expressões, letras maiúsculas ou minúsculas, expressões no singular e plural, posição na frase, entre muitos outros. Essa técnica é muito útil em situações nas quais a expressão possui poucas variações ou suas variações podem ser mensuradas de forma antecipada. Dessa forma, utilizamos essa técnica para separar dois tipos de informações juridicamente relevantes das publicações: os órgãos de controle e os instrumentos processuais.

Foi possível mapear todas as publicações que faziam menção aos órgãos de controle com expressão regular porque, utilizando como base as perguntas do *survey*, a quantidade de órgãos era bastante limitada, assim como suas possibilidades de escrita. Nas publicações, termos como "JUCESP", "Receita Federal" e "Coaf" têm poucas possibilidades de variação na escrita que não sejam a grafia com letras maiúsculas ou minúsculas. A grande variação nos órgãos de controle foram os termos "Banco Central" e "Bacen" para se referir ao Banco Central (BACEN), mas que foram mapeados depois de alguns testes. Com a mesma lógica, foram separados os instrumentos processuais, tais como "RIF", "Infojud", "BacenJud", entre outros, que têm uma grafia muito destacada, que não permitem muita variação de escrita. Portanto, para esses casos, a técnica utilizada na captação das menções feitas a esses termos nas publicações foi a expressão regular.

Contudo, quando são consideradas as informações de outras variáveis, nota-se variação textual muito grande. Por exemplo, "ação civil pública de improbidade", "ação de improbidade", "ações de improbidade" são todos termos com variância maior, mas que se referem ao mesmo tipo processual. Por sua vez, termos como "tráfico de drogas", "tráfico de entorpecentes", "ilícito de entorpecentes" também são termos que se referem ao mesmo tema, mas escritos de formas bastante diferentes. Assim, por não ser viável investigar todas as publicações para mapear as formas possíveis de escrita de determinadas informações jurídicas relevantes, a técnica da expressão regular não possui a mesma efetividade nesses casos.

Um processo comum nas técnicas de programação é a chamada "*tokenização*", na qual o texto é dividido em *tokens* – em geral, cada *token* representa uma palavra –, que depois podem ser trabalhadas individualmente de acordo com critérios morfológicos e sintáticos, tarefa para a qual existem diversas bibliotecas de programação disponíveis. Todavia, quando tratamos de termos jurídicos, a questão se torna mais complexa, já que termos juridicamente relevantes como "sigilo bancário" ou "agravo de instrumento" são compostos pela formação de vários *tokens* (nestes exemplos, dois e três *tokens*, respectivamente) e não há ferramentas computacionais para reconhecê-los como termos jurídicos. Em face desse desafio, essa pesquisa utilizou uma estratégia e algumas técnicas computacionais que permitissem, ao menos nesse conjunto de publicações, identificar os termos jurídicos relevantes por meio da frequência com que eles ocorriam nos textos.

De maneira geral, os textos jurídicos possuem uma gama limitada de expressões, que acabam se repetindo bastante nos textos a depender do conjunto analisado. Expressões processuais, por exemplo, que se referem aos tipos de ação tendem a ser muito comuns em grupos de textos jurídicos. Da mesma forma os temas, quando o conjunto de textos discute as mesmas questões, como no caso dessa pesquisa. Também a escrita do Judiciário – produtor do tipo de texto analisado neste estudo – tende a seguir padrões muito parecidos, a despeito da inviabilidade das expressões regulares como técnica.

Portanto, por essas características dos textos analisados (o *corpus*), a hipótese de aplicação da técnica partiu do pressuposto de que os termos buscados, ainda que formados por quantidades de *tokens* diferentes, iriam se repetir com uma frequência média dentro das publicações. Entretanto, havia ainda o problema das expressões raras, que poderiam ocorrer com certa frequência, mas somente em algumas poucas publicações,

razão pela qual a frequência sozinha não poderia ser o único critério para separação. Portanto, essa frequência média de ocorrência dos termos teria de ser relativa a algum aspecto, não podendo constituir uma regra única.

Para encontrar o que seria essa frequência média, o primeiro tratamento foi assumir que os termos jurídicos podem ser formados por apenas um *token* (por exemplo, "agravo") ou por vários (como no caso de "ação civil de improbidade administrativa"). Alguns termos, como os exemplos citados, são formados pela combinação de *tokens* com as chamadas *stopwords* – em geral, elementos de ligação sem grande valor semântico – não seria possível descartá-las inicialmente, sob pena de desconfigurarmos o conceito e não conseguirmos resgatá-lo posteriormente.

Assim, na primeira fase do tratamento, todas as publicações foram divididas em termos de 1 até 5 *tokens* (*ngram range (1,5)*), com vistas a garantir a manutenção de termos desde "apelação" (1 *token*), passando por "agravo de instrumento" (3 *tokens*), até chegar a "ação civil de improbidade administrativa" (5 *tokens*). Para facilitar o processamento e permitir a comparação, foram eliminados todos os acentos e cedilhas.

Separados os termos nas suas diferentes combinações de *tokens*, o segundo pressuposto adotado foi que a distribuição dos termos ao longo das publicações tenderia a uma normal, formada pelos eixos quantidade de ocorrências nas publicações e frequência dos termos, pois haveria termos raros que apareceriam apenas em poucas publicações ao passo que haveria termos que apareceriam em muitas publicações.

Nesse caso, assumimos que o recorte final dos termos jurídicos a serem verificados seriam aqueles que ocorressem em até 80% das publicações. Importante ressaltar que essa avaliação deve ser feita em função das características do *corpus*, pois se estivéssemos lidando com um conjunto de publicações que fossem somente agravos de instrumento, por exemplo, esse termo, que é juridicamente relevante, teria frequência próxima de 100% dos casos e seria erroneamente descartado com nosso critério. Como o *corpus* analisado é formado por uma série de temas, tipos processuais e medidas jurídicas, é possível descartar termos que estejam presentes em quase todas as publicações porque certamente eles não diferenciam os textos entre si, sobretudo porque ainda não foram descartadas as *stopwords*. Portanto, probabilisticamente, tudo leva a crer que não são os termos juridicamente relevantes.

Se é possível descartar a parte final da nossa distribuição normal (termos que ocorrem em mais de 80% das publicações), o mesmo não pode ser feito com a parte inicial, sob pena de serem eliminados termos mais raros que ocorrem em poucas publicações, mas que são juridicamente relevantes. Para mitigar esse problema, a nossa curva de 0 a 80 (indicando o percentual de publicações em que o termo ocorre) foi dividida em dez partes. Os primeiros 10% foram fracionados em duas partes (0 até 5% – de 5 a 10%) por conta das limitações computacionais e da capacidade de processamento das máquinas usadas. Após a faixa de 10%, o intervalo entre cada faixa era de 10%.

Em cada parte, todos os termos das publicações daquele grupo foram avaliados segundo dois critérios excludentes entre si:

1) Somado o valor da frequência do termo (*Term Frequency* – TF) em todas as publicações daquele grupo, o valor total deveria estar entre 0,35 e 0,70 percentil daquele grupo; e
2) Realizada a contagem da quantidade de publicações na qual aquele termo aparece, o valor deveria estar entre o 0,35 e 0,70 percentil daquele grupo.

Esses critérios foram os escolhidos para compor o que definimos como frequência média, que, dessa forma, era tomada sempre em função do grupo de textos examinados e da raridade de seus termos.

O primeiro critério era orientado pelo valor calculado pelo próprio sistema da frequência do termo naquele conjunto de textos. O TF varia em função do termo, sendo que este poderá ter valor de TF alto caso apareça várias vezes em um único documento. Como nosso pressuposto é que nossos termos teriam frequência média dentro das características do grupo, os termos muito raros ou excessivamente frequentes eram descartados. Com o valor do TF, garantimos que um termo que apareça em apenas poucos textos, mas seja mencionado muitas vezes, seja selecionado, captando assim publicações que tratam de temas mais raros.

Por sua vez, o termo poderia ter valor de TF baixo – por aparecer uma única vez em certa quantidade de documentos, por exemplo –, mas aparecer em uma quantidade mediana de documentos, o que poderia indicar que potencialmente se trata de um termo juridicamente relevante. Também nesse caso foram descartados termos que apareciam demais ou eram muito raros.

Com esse procedimento, a estrutura foi montada para potencialmente selecionar, em cada intervalo, além dos termos médios – com frequência média e uma quantidade considerável de documentos –, os termos que apareciam muitas vezes em poucos documentos e que apareciam poucas vezes em uma quantidade mediana de documentos.

Separados os termos potencialmente jurídicos, ainda era necessário realizar uma limpeza adicional dos dados, porque a quantidade de termos selecionados pela frequência média era relativamente grande e havia muitos termos repetidos, diferenciados, por exemplo, apenas por uma *stopword* no começo ou no final.

Para realizar mais essa filtragem, todos os termos foram separados em palavras únicas e, nesse momento, foram eliminadas as *stopwords* – o que tecnicamente, nos termos computacionais, recebe o nome de técnica do *bag of words*. Assim, todos os termos anteriores eram a combinação de uma ou mais palavras desse conjunto de *tokens*, aliadas a uma ou mais *stopwords*. Esse processo gerou uma quantidade pequena de *tokens*, exatamente 6.686, o que permitiu sua avaliação manual pelos pesquisadores.

Os *tokens* individuais foram selecionados pela possibilidade de formarem termos juridicamente relevantes, como, por exemplo, “agravo”, “instrumento”, “bancário”, “sigilo”, “ação”, “improbidade”, entre outros. Em um conjunto de 6.686 *tokens*, essa tarefa não foi demasiadamente custosa. Classificados os tokens cuja combinação poderia formar elementos juridicamente relevantes – foram selecionados 1.839 no total –, o passo seguinte foi refazer as combinações com as *stopwords*, de forma a restaurar os termos como antes da aplicação do *bag of words*.

Para eliminar o que não era relevante, as combinações deveriam atender aos seguintes critérios:

(i) Os termos formados por um único *token* ou por dois *tokens* deveriam obrigatoriamente possuir somente as palavras selecionadas na classificação (para evitar termos como "agravo de", mas garantir "sigilo bancário", por exemplo);

(ii) Termos formados por três *tokens* deveriam possuir no máximo uma *stopword*, que não poderia estar no começo ou no final (para evitar "de ação civil", mas garantir "agravo de instrumento", por exemplo); e

(iii) Termos formados por mais de três *tokens* poderiam ter até duas *stopwords*, desde que não estivessem no começo, no final ou ambos (para evitar "de ação civil pública", mas garantir "ação civil pública de improbidade", por exemplo).

Realizadas as combinações dos *tokens* entre si com esses critérios, a base final gerou a quantidade de 5.302 termos para serem classificados. Com base nos próprios termos foram criadas as classificações que se tornaram as variáveis mencionadas – tipos processuais, medidas judiciais e temas –, agora com a certeza de que os termos refletiam literalmente as expressões nas formas como elas apareceriam nos textos, o que permitia encontrar suas menções nas publicações com um altíssimo grau de assertividade. Para as variáveis escolhidas, foram selecionados 305 termos.

Foram feitas, ainda, alguns tratamentos adicionais depois da seleção para garantir que termos como "antecipação **da** tutela" e "antecipação **de** tutela" fossem tratados como algo único, bem como variações entre singular e plural como em "ação civil" e "ações civis", por exemplo.

3.2 Dados administrativos

No que se refere aos dados da esfera administrativa, estes foram coletados por intermédio de três fontes de informação: Coaf (PAGANELLA *et al.*, 2020) – atual Unidade de Inteligência Financeira (UIF) (SOBREIRA FILHO *et al.*, 2019) –, do DRCI – vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) – e do MPF – por intermédio das câmaras de coordenação e revisão do órgão, mais especificamente neste caso, pela 5ª Câmara, com área de atuação temática referente ao combate à corrupção.

Da primeira fonte de informação, o Coaf, este estudo faz uso dos Relatórios Anuais de Atividades. Estes documentos são produzidos e publicamente disponibilizados pelo Conselho.[10] Os arquivos apresentam, entre outras informações, números referentes à produção de Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), registros estes relativos ao produto das investigações de inteligência financeira efetivadas pelo órgão. Caso sejam detectados indícios de irregularidades, o Coaf encaminha estes documentos às autoridades competentes para prosseguimento das investigações e ações criminais pertinentes. Dessa forma, além de dados referentes à produção, os relatórios apresentam ainda informações relativas à difusão dos RIF, por intermédio de encaminhamentos por Unidade da Federação (UF) e unidades de inteligência financeira do exterior. Embora o conteúdo dos RIF seja sigiloso, os números de relatórios produzidos, bem como da disseminação dessas informações, dão a dimensão da evolução de operações suspeitas e procedimentos adotados.

10. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1. Acesso em: 28 abr. 2022.

Outros dados relevantes retratados nesses relatórios dizem respeito ao número de Comunicação de Operações em Espécie (COE) e de Comunicação de Operação Suspeita (COS). O primeiro refere-se a comunicações reportadas de modo automático ao Coaf pelos setores obrigados, tais como instituições financeiras, comércio de bens de luxo, joalherias, entre outros, conforme definidos pela Lei n. 9.613/98, no caso de movimentações em espécie superiores ao estabelecido em norma (atualmente, igual ou acima de R$ 50 mil). O segundo tipo diz respeito aos casos em que esses mesmos setores detectam indícios de lavagem de dinheiro, atividades relativas ao financiamento do terrorismo ou outros casos ilícitos em transações nas quais estão envolvidos. Esses dois tipos de comunicações, em muitos casos, servem de insumo ao órgão para possíveis investigações.

Adicionalmente, dada a importância da colaboração entre as diversas autoridades competentes, outros dados coletados dos Relatórios Anuais de Atividades referem-se aos números de intercâmbios de informações entre o Coaf com autoridades nacionais e internacionais. A coleta desse material possibilitou a desagregação do número de trocas de informação por região do globo e, no caso nacional, de intercâmbios realizados por autoridade, quais sejam, polícias, Ministério Público e Poder Judiciário.

Por fim, os Relatórios Anuais de Atividades permitiram a extração de dados relativos ao Processos Administrativos Sancionadores (PAS). O PAS constitui instrumento de supervisão utilizado nas hipóteses de infrações administrativas previstas inicialmente na Lei n. 9.613/98. Regulado primeiramente pelo Decreto 2.799/98 e recentemente modificado pelo Decreto 9.663/19, o PAS é instruído pelo Coaf, relatado por um de seus conselheiros e julgado pelo plenário do órgão, que pode aplicar as sanções de advertência, multa, inabilitação temporária do administrador de pessoa jurídica, cassação ou suspensão da autorização para exercício da atividade. A coleta das informações disponibilizadas nos Relatórios Anuais de Atividades possibilitou verificar a evolução do número de PAS instaurados e julgados por ano de modo desagregado por segmento, os valores das multas aplicadas por ano, bem como os segmentos responsáveis pelas maiores penalizações.

A segunda fonte de informações de origem administrativa diz respeito aos relatórios estatísticos provenientes do DRCI: a) de pedidos de cooperação jurídica internacional; e b) de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Segundo Rodrigues (2020), o DRCI exerce a função de autoridade central em praticamente todos os acordos e tratados de cooperação internacional assinados pelo Brasil e é o responsável por organizar e processar a cooperação direta em torno de medidas concretas solicitadas pelas autoridades brasileiras a outros países, incluindo a repatriação de recursos e a recuperação de bens.

Dada a importância do papel desempenhado pelo DRCI junto a autoridades estrangeiras, com base nos relatórios elaborados por esse órgão, foi possível traçar um panorama da evolução no número de pedidos de cooperação internacional ao longo do tempo (a partir do ano de 2004), bem como coletar essas informações desagregadas entre ações de tipo civil, penal e de outra natureza. Adicionalmente, esses documentos permitiram a separação entre pedidos de colaboração de origem passiva e ativa.

Em virtude da importância de uma estrutura tecnológica adequada para o processamento de grande volume de dados, outra informação relevante proveniente dos relatórios do DRCI diz respeito à evolução no número de Laboratórios de Tecnologia

contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD). Fruto de convênio entre o Ministério da Justiça e o Banco do Brasil firmado em 2006,[11] essa estrutura surge da necessidade, detectada pelos órgãos que compõem a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), de uma organização capaz de gerenciar uma grande massa de dados. Isso porque investigações ligadas à corrupção e à lavagem de dinheiro envolvem, em muitos casos, o armazenamento e processamento de informações de quebras de sigilos bancário, telefônico e fiscal de múltiplos períodos, o que exige infraestrutura adequada. Concomitante à evolução da rede LAB-LD, os relatórios do DRCI possibilitaram a extração de informações relativas à quantidade de casos analisados por ano.

Adicionalmente, os relatórios anuais produzidos pelo DRCI também serviram como fonte de informação para provimento de números relativos ao bloqueio e à repatriação de bens ao longo do tempo. Além das somas referentes a essas rubricas, os documentos apresentam materiais relativos às localidades estrangeiras com maiores contribuições no que diz respeito à colaboração para recuperação de ativos e operações/casos com maior representatividade no montante recuperado.

Por fim, a terceira fonte de informação refere-se aos dados reportados pelo MPF, por intermédio da 5ª CCR, dedicada ao combate à corrupção. A 5ª CCR compõe um dos sete órgãos setoriais do MPF responsáveis pelo exercício de integração, coordenação e revisão das ações da corporação.[12] Entre as atribuições dessas câmaras, conforme definido pela Lei Complementar n. 75/93, estão, por exemplo, promover o intercâmbio junto a entidades com atuações afins, deliberar sobre eventuais conflitos de atribuições na estrutura interna do MPF e decidir, quando exigido, sobre a distribuição especial de inquéritos e procedimentos. No que diz respeito à atuação da 5ª CCR,[13] esta se refere aos casos de improbidade administrativa definidos pela Lei n. 8429/92; aos crimes contra a administração relativos ao tráfico de influência, à corrupção ativa e fraude de concorrência (artigos n. 332, n. 333 e n. 335, respectivamente, do Código Penal); aos crimes de responsabilidade no que tange a prefeitos e vereadores; e às infrações relativas à Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993).

As informações coletadas da 5ª CCR do MPF são provenientes do Painel de Acordos da instituição.[14] No documento estão dados relativos ao número e aos valores pactuados por intermédio de acordos de leniência e de colaboração premiada homologados por ano, entre os anos de 2014 e 2021, pela 5ª CCR. Com base nesse material publicamente disponível, foi possível traçar o panorama geral da evolução desses procedimentos ao longo do tempo.

No Quadro 3, são apresentados a abrangência temporal dos relatórios e a quantidade de publicações consultadas para a extração das informações relativas aos dados administrativos. A 5ª CCR do MPF não consta do Quadro 3 porque as informações

11. Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/lab-ld. Acesso em: 6 jun. 2022.

12. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao. Acesso em: 20 maio 2022. As sete CCR são as seguintes, com as respectivas áreas temáticas entre parênteses: 1ª CCR (Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em geral), 2ª CCR (Criminal), 3ª CCR (Consumidor e Ordem Econômica), 4ª CCR (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural), 5ª CCR (Combate à Corrupção), 6ª CCR (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais) e 7ª CCR (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional).

13. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao/5a-camara. Acesso em: 20 maio 2022.

14. Disponível em: https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=DE8159D411EA799D1A090080EF-2586DD&Server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Unico&Port=0&share=1. Acesso em: 18 maio 2022.

coletadas dessa origem para este relatório são provenientes do Painel de Acordos da instituição, de modo que não são provenientes de uma publicação específica.[15]

Quadro 3 – Número de publicações e abrangência temporal dos relatórios administrativos

Órgão	Abrangência temporal dos relatórios	Número de publicações consultadas
Coaf	De 1999 a 2021	23
DRCI	De 2016 a 2020	10

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Coaf e DRCI.

Adicionalmente às consultas realizadas aos relatórios e ao painel de indicadores, sempre que necessário, foram efetuadas entrevistas ou encaminhados questionamentos por intermédio de e-mail para esclarecimentos adicionais aos três órgãos que compõem os dados da esfera administrativa: Coaf, DRCI e MPF. Por meio desse procedimento, foi possível extrapolar o universo de informações publicamente disponíveis, fornecer interpretações dos próprios agentes sobre eventuais quebras de padrões observadas nos dados ou mesmo incluir eventuais ressalvas a alguns indicadores reportados.

3.3 Entrevistas semiestruturadas

Esta seção apresenta a metodologia utilizada para a realização das entrevistas semiestruturadas. Todas as entrevistas neste projeto foram realizadas por meio de uma conversa direta, por videochamada, e conduzidas conforme roteiro com base nos tópicos de interesse da pesquisa. Esse roteiro prévio, porém, é suficientemente aberto para não definir de maneira estrita ou detalhada a interação com o entrevistado ou a entrevistada. As entrevistas demonstram ser estratégia privilegiada de coleta, pois permitem, por meio dos relatos de atrizes e atores, reconstruir processos e interações que muitas vezes não ficam registrados nas movimentações processuais. Nesse sentido, são um instrumento valioso para complementar as outras estratégias de pesquisa adotadas neste projeto. Além disso, a percepção de quem atua no dia a dia no combate à corrupção é fundamental para refinar e direcionar a análise dos dados, e esses elementos podem ser também explorados por meio de entrevistas semiestruturadas, de maneira complementar ao *survey*. Por fim, as entrevistas ajudam no diagnóstico dos gargalos do sistema de justiça e no desenho de soluções, permitindo que a equipe do projeto entre em contato com novas perspectivas, que podem não ter sido tematizadas entre as hipóteses e o desenho do projeto até aquele momento. Nesse sentido, a realização de entrevistas ao longo dos vários meses deste projeto permitiu o seu ajuste contínuo, inclusive da parte quantitativa, a partir de elementos potencialmente novos apresentados pelos entrevistados e entrevistadas.

Inicialmente, foram realizadas entrevistas exploratórias abrangendo todas as cinco hipóteses principais do projeto, com o objetivo de refiná-las e guiar as análises empíricas. Em segundo momento, para otimizar recursos e estratégias de pesquisa, optou-se por priorizar, na organização, a condução e análise das entrevistas, as hipóteses em relação às quais seria especialmente relevante descrição mais densa dos mecanismos institucionais em jogo, para além do que pode ser analisado por meio dos dados quantitativos. Nessa perspectiva, das cinco hipóteses, inicialmente propostas, três envolvem mecanismos

15. O documento está disponível em: https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=DE8159D411EA799D1A090080EF2586DD&Server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Unico&Port=0&share=1. Acesso em: 18 maio 2022.

potencialmente mais complexos, justificando investigação complementar por meio de entrevistas. Trata-se das hipóteses 2 (sobre cooperação entre os órgãos), 4 (sobre organização burocrática, resiliência e estabilidade) e 5 (sobre métodos de solução consensual).

A partir desse subconjunto de hipóteses e com o objetivo de selecionar atrizes e atores a serem entrevistados, a equipe de pesquisa elencou as instituições de maior relevância priorizando: (i) as instituições federais; e (ii) a relação das instituições federais com cada hipótese específica em exame – ou seja, as entrevistas com integrantes daquela instituição são particularmente relevantes para avançar na compreensão dos mecanismos e processos envolvendo a cooperação entre instituições, organização burocrática e métodos consensuais. Dentro dessa perspectiva, as instituições foram classificadas em prioridade alta, média e baixa, como pode ser visto no Quadro 4.

Vale notar que essas classificações utilizadas no Quadro 4 são relativas. Não se trata de afirmar que algumas instituições são pouco relevantes, em termos absolutos, para a investigação das três hipóteses. O ponto é fazer a comparação entre a potencial utilidade de diferentes tipos de entrevistas, priorizando algumas delas, a fim de aproveitar de maneira eficiente os recursos e o tempo disponíveis para a pesquisa. Em resumo, foram realizadas um total de 18 entrevistas com 17 atrizes e atores (optou-se por entrevistar duas vezes uma das pessoas, devido à sua importância no tema e passagem por mais de uma instituição). As entrevistas foram conduzidas por meio da plataforma *Teams* e gravadas. As gravações foram utilizadas estritamente para fins internos da presente pesquisa. Apenas uma entrevista foi feita por escrito, do Coaf, pois o órgão optou formalmente por esse meio.

Quadro 4 – Matrix de relevância por hipótese a ser testada

	Relevância instituições para entrevista		
	Alta	**Média**	**Baixa**
Hipótese de cooperação (H2)	MPF, CGU, PF, DRCI, MJ (ENCCLA)	Coaf, AGU	TCU
Hipótese sobre burocracia (H4)	MPF, CGU, PF	Coaf, AGU, DRCI	TCU, MJ (ENCCLA)
Hipótese solução consensual (H5)	MPF, CGU, AGU	PF	TCU, Coaf, MJ (ENCCLA)

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 5 – Relação de entrevistados

Instituição	Entrevistados
DRCI	Entrevistados 1 e 7
DRCI/ENCCLA	Entrevistados 2 e 3
Justiça Federal	Entrevistado 4
CGU	Entrevistado 5, 16 e 17
MPF	Entrevistados 6, 8, 10, 12 e 15
AGU	Entrevistado 9 e 13
Coaf	Entrevistado 14
Cade	Entrevistado 11
PF	Entrevistado 18

Fonte: Elaboração própria.

Considerando a seleção de três hipóteses específicas, foi necessário atualizar o questionário utilizado nas entrevistas exploratórias. Como o entrevistado ou a entrevistada de uma mesma instituição pode fornecer informações sobre mais de uma hipótese, elaborou-se um instrumento de coleta específico para cada instituição e nele foram incluídas perguntas pertinentes às três hipóteses. Os questionários apresentam a mesma estrutura, com pequenas alterações a depender do órgão em que atua o entrevistado ou a entrevistada.

Quanto aos procedimentos de sigilo e consentimento dos entrevistados, todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, atestando que a participação na entrevista se deu de modo voluntário e com fins estritamente acadêmicos. Ademais, foi informado ao entrevistado ou à entrevistada a possibilidade de desistência da entrevista a qualquer momento, bem como a de solicitar a interrupção da gravação, caso se sentisse mais confortável para tratar de certos temas ou detalhar certas afirmações sem que fosse efetuado o registro. Cada termo assinado incluía também a escolha, pelo entrevistado ou entrevistada, de uma entre três opções de participação: (i) completamente anônima,[16]; (ii) com a identificação do cargo específico; e (iii) com identificação do cargo e do nome.[17]

3.4 Survey

O *survey* destinado a capturar a percepção de magistrados e magistradas sobre os temas e hipóteses da pesquisa foi aplicado junto a uma amostra de unidades judiciárias caracterizadas por significativo volume processual, revelado pela base de dados do Datajud recortada para esse projeto. Cabe destacar que a seleção das unidades judiciárias não visou uma representação estatística amostral nem tampouco aleatória do universo da Justiça brasileira. Antes, dessa seleção se pode dizer que representa o universo de unidades judiciárias com as melhores chances de encontrarmos magistrados e magistradas com experiência relevante no julgamento de casos envolvendo crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. Tal estratégia considerou que aplicar o *survey* a juízes e juízas sem contato minimamente frequente com aqueles tipos de crimes seria desperdiçar recursos, além do risco de colher respostas inconsistentes pela falta de conhecimento prático com os temas da pesquisa. Assim, nossa seleção visou a construir uma amostra representativa dos ramos da Justiça que de fato lidam com os crimes focalizados pelo projeto e a aplicação do *survey* prioritariamente a magistrados e magistradas com alguma experiência nestes assuntos.

A partir dos dados do Datajud, consideramos inicialmente com "significativo volume" as unidades judiciárias com 500 ou mais processos ou, quando por este primeiro critério não houvesse pelo menos dez unidades judiciárias por tribunal, as dez unidades com mais processos por tribunal foram incorporadas ao universo.[18] É importante registrar que a análise se baseou no conjunto de dados extraídos do Datajud, abrangendo o período de 2010 a 2022 e o conjunto de assuntos listados no Quadro 2 deste relatório.

16. Apenas com a indicação da instituição.

17. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e a apresentação dos instrumentos de coleta constam no apêndice da publicação.

18. Esse levantamento beneficiou-se da filtragem de assuntos realizada pela equipe em relação aos dados do Datajud, descrita na Seção 3.1.1 e consolidada no Quadro 2 deste relatório. Ao realizar o levantamento de unidades judiciárias após a filtragem dos assuntos – a qual resultou num banco de 498.439 ações, conforme registrado no Quadro 2 do relatório –, mantivemos o critério de no mínimo dez unidades por tribunal, mas relaxamos o mínimo de 500 processos, uma vez que em muitos casos não encontramos dez unidades por tribunal que alcançassem esse valor.

Considerando a preocupação com a representatividade dos dados pré-2020, não encontramos desproporção na comparação dos dois períodos que recomendasse outro tipo de recorte, até porque o volume processual foi adotado apenas como sinalizador do potencial das unidades judiciárias, e não como variável explicativa das respostas dos juízes. Para tanto, o próprio questionário do *survey* se ocupou de operacionalizar essa variável, perguntando aos magistrados com que frequência eles julgam os tipos de crimes de interesse da pesquisa.

No projeto original, havíamos assumido o compromisso de abarcar ao menos dez estados e o DF, compreendendo pelo menos dois estados por macrorregião do país nas justiças Federal e Estadual. Após a limpeza e reestruturação do banco de dados do Datajud, passamos à seleção das unidades judiciárias com 500 ou mais processos ou, conforme explicamos anteriormente, quando não houvesse pelo menos dez unidades judiciárias por tribunal com no mínimo 500 processos, incorporamos as dez unidades de maior volume. Quanto à Justiça Federal, incluímos unidades judiciárias dos cinco tribunais regionais federais. No caso da Justiça Estadual, definimos o mínimo de dois tribunais por região. Na região com menor número de processos (região Norte), utilizamos o 2º tribunal com mais processos como parâmetro mínimo de inclusão, o Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO). Todos os tribunais das demais regiões, com maior número de processos do que o TJRO, foram incluídos no levantamento. Adicionalmente, em cada Tribunal Estadual, seguimos os mesmos critérios utilizados para os tribunais regionais federais : unidades com 500 ou mais processos ou as dez unidades com maior número de processos caso nem todas atingissem aquele mínimo. Quando mais de cinco das dez unidades eram de 2º grau, incluímos na lista as subsequentes de 1º grau em ordem decrescente até que fossem contemplados ao menos cinco de 1º grau. Por fim, quando ocorreu duplicação de unidades na lista extraída do Datajud, ou as que correspondiam a unidades administrativas estavam entre as dez mais frequentes, incluímos unidades subsequentes ao 10º até atingirmos, no mínimo, dez para cada tribunal.

Como afirmamos anteriormente, há especial interesse em englobar magistradas e magistrados que atuem em casos específicos de corrupção e lavagem de dinheiro, por isso a primeira seleção foi suplementada por dois critérios adicionais. Primeiro, foi realizado o levantamento das unidades de maior frequência, por tribunal, no julgamento específico de crimes de corrupção ativa, passiva e lavagem de dinheiro. Caso uma delas aparecesse entre as dez mais frequentes de um tribunal nesse recorte temático (core temático da pesquisa), mas não estivesse listada entre as dez mais frequentes da primeira seleção, ela foi integrada à amostra, dado o especial interesse no tema.

O segundo critério adicional é relativo à garantia de que unidades judiciárias especializadas da Justiça Federal integrem a amostra. Nesse sentido, desde o projeto inicial, previmos e mantivemos a inclusão das 43 unidades judiciárias especializadas federais em lavagem de dinheiro identificadas na pesquisa de Rodrigues (2020). Dessas unidades judiciárias, apenas dez não apareceram em nosso levantamento com base nos critérios anteriores, mas foram incorporadas ao universo em caráter suplementar[19].

19. Vale considerar que essa diferença entre o nosso levantamento e o de Rodrigues (2020) provavelmente se explica pelo fato de que a autora fez uma pesquisa qualitativa junto aos TRFs para identificar unidades judiciárias especializadas em lavagem de dinheiro, ao passo que a nossa adotou a estratégia quantitativa e não limitada àquele tipo de crime, o que pode ter resultado, juntamente com o critério de selecionar as dez primeiras em volume, na exclusão inicial de unidades judiciárias especializadas em lavagem incluídas no referido estudo. Seja como for, essas unidades foram trazidas para o nosso estudo.

A Tabela 4 apresenta os resultados desses critérios combinados. No total, selecionamos 281 unidades judiciárias, sendo 92 da Justiça Federal (incluindo 1º e 2º graus), 179 da Justiça Estadual (incluindo 1º e 2º graus) e dez da Justiça Eleitoral (apenas 1º grau).

Tabela 4 – Unidades judiciárias selecionadas para o *survey*

	Justiça Federal	
Região	1.º grau	2.º grau
1.ª	22	4
2.ª	9	6
3.ª	14	3
4.ª	15	4
5.ª	14	1
Total J Federal	74	18
	Justiça Estadual	
Região	1.º grau	2.º grau
Norte	21	5
Nordeste	32	2
Sudeste	19	18
Sul	29	12
Centro-Oeste	32	9
Total J Estadual	133	46
	Justiça Eleitoral	
AM	1	
MG	1	
RJ	1	
RO	1	
SP	3	
TO	1	
PR	2	
Total J Eleitoral	10	
Total Geral	217	64

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

No caso da Justiça Federal, apenas dois estados não contaram com pelo menos um magistrado na amostra (Acre e Sergipe). Quanto ao segundo grau da Justiça Federal, cabe destacar que os números da tabela correspondem a gabinetes dos desembargadores identificados pela análise do Datajud, segundo os critérios já descritos anteriormente. Quanto à Justiça Estadual, o procedimento resultou na eleição de 14 estados (PA, RO / CE, RN, BA / SP, MG, RJ / PR, RS, SC / MT, MS, GO), sendo 133 unidades judiciárias de 1º grau e 46 turmas de tribunais de Justiça. Por fim, o ramo da Justiça Eleitoral emergiu de forma significativa nas primeiras análises do Datajud, de modo que dez zonas eleitorais chegaram a ser incluídas em nosso universo, mesmo depois daquelas análises que foram refeitas, a fim de contemplar possíveis peculiaridades desse segmento da justiça.

A partir das 281 unidades judiciárias, chegamos, por levantamento próprio, aos nomes de 343 juízes e juízas. A diferença entre nomes e unidades judiciárias se deve ao fato de que incluímos os juízes substitutos de 70% das unidades judiciárias federais identificadas (52 substitutos de 74 unidades judiciárias) e de cerca de 10% das unidades judiciárias estaduais (12 substitutos de 133 unidades). No caso da Justiça Federal, a estratégia de incluir substitutos não foi apenas pensando na eventualidade de recusa dos titulares. Apesar da nomenclatura, há poucas diferenças de responsabilidade e de atuação entre titulares e substitutos no ramo federal. Situados numa mesma unidade judiciária, eles costumam dividir igualitariamente o acervo e acumulam praticamente a mesma experiência de julgamentos. Da Justiça Estadual não se pode dizer o mesmo, pois há maiores diferenças entre uma condição e outra, tanto que encontramos um número bem menor de substitutos e nos limitamos a 10% dos casos, numa estratégia de caráter substitutivo. Por fim, cabe observar que o segundo grau da Justiça Federal apareceu em nosso levantamento na forma de gabinetes individuais dos tribunais regionais, tendo seus desembargadores selecionados, ao passo que da Justiça Estadual emergiram turmas inteiras, tendo sido selecionados, nestes casos, apenas o primeiro nome da lista (mantidos os demais em reserva, como alternativas de substituição diante de eventuais negativas dos primeiros).

O questionário do *survey* foi elaborado em sintonia com as demais frentes de pesquisa, alimentando-se de seus primeiros achados e buscando suprir suas eventuais lacunas. Também se beneficiou de sugestões feitas pela equipe do DPJ-CNJ. Uma vez finalizado, foi transportado para a plataforma eletrônica *surveymonkey*, que dispõe de funcionalidades que demonstram ser bastante úteis a uma eficiente aplicação do *survey*. Nesse formato eletrônico, foi submetido a pré-teste com uma magistrada da Justiça Federal, o que se mostrou relevante para os últimos ajustes operacionais, mas também para verificação de tempo e facilidade de preenchimento. Para alcançar os 343 juízes e 281 unidades judiciárias, utilizamos uma lista de e-mails pessoais dos magistrados e magistradas, providenciada em sucessivas etapas pelo DPJ-CNJ. Por razões de segurança do *survey*, optamos por não enviar, salvo poucas exceções, os questionários eletrônicos a e-mails de secretarias das unidades judiciárias, de modo a garantir que apenas os juízes e as juízas acessassem a plataforma.

O envio dos questionários teve início no final de julho e foi completadoem meados de agosto, tendo a plataforma recebido respostas até meados de novembro do ano de2022. Paralelamente, nesse período, realizamos contatos telefônicos com a quase totalidade das unidades judiciárias selecionadas, a fim de nos certificarmos do recebimento dos *links*, para esclarecimentos de dúvidas, reforço da importância da colaboração do magistrado e da magistrada e engajamento de seus assessores nesse sentido. Esse "corpo a corpo" foi importante porque, ao final da aplicação do *survey*, 33% dos questionários enviados sequer haviam sido abertos por seus destinatários e 7% foram devolvidos ou tiveram seu recebimento cancelado pela própria plataforma.

Do universo das 281 unidades judiciárias e dos 343 juízes e juízas inicialmente listados, tivemos o êxito de receber 100 respostas completas,[20] representando, portanto,

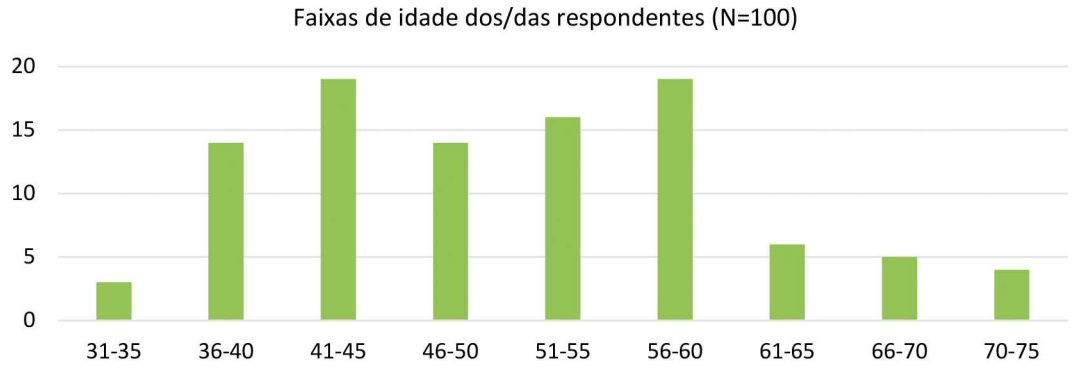
20. Recebemos ainda 19 respostas parciais, nas quais os juízes se ocuparam apenas da primeira página do questionário (que continha perguntas introdutórias) e não deram continuidade ao seu preenchimento. Estes casos foram descartados.

35,5% das unidades judiciárias selecionadas e 30% dos magistrados contatados por e-mail. Tais percentuais podem ser considerados muito positivos em se tratando de pesquisas com magistrados, cujas taxas de retorno são geralmente baixas.

Apresentamos a seguir as principais características dos respondentes, em termos de idade, gênero, trajetória, experiência profissional e de distribuição regional.

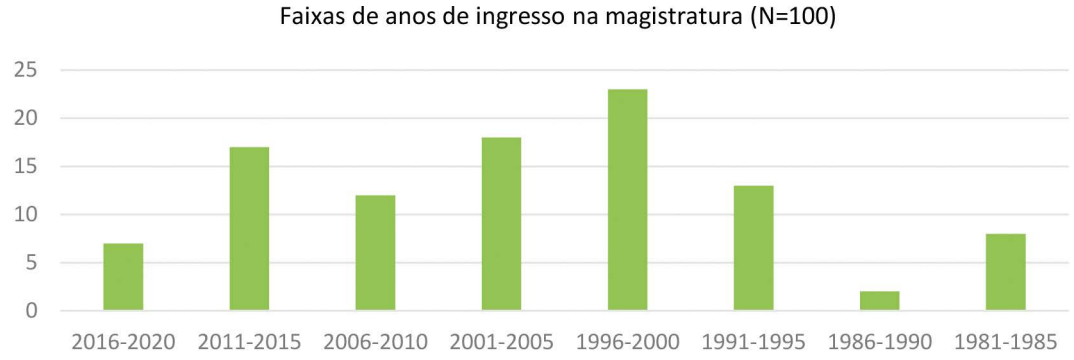
As Figuras 1 e 2 mostram a distribuição dos respondentes conforme faixas de idade e de ano de ingresso na magistratura.

Figura 1 – Distribuição dos respondentes conforme idade



Fonte: Elaboração própria.

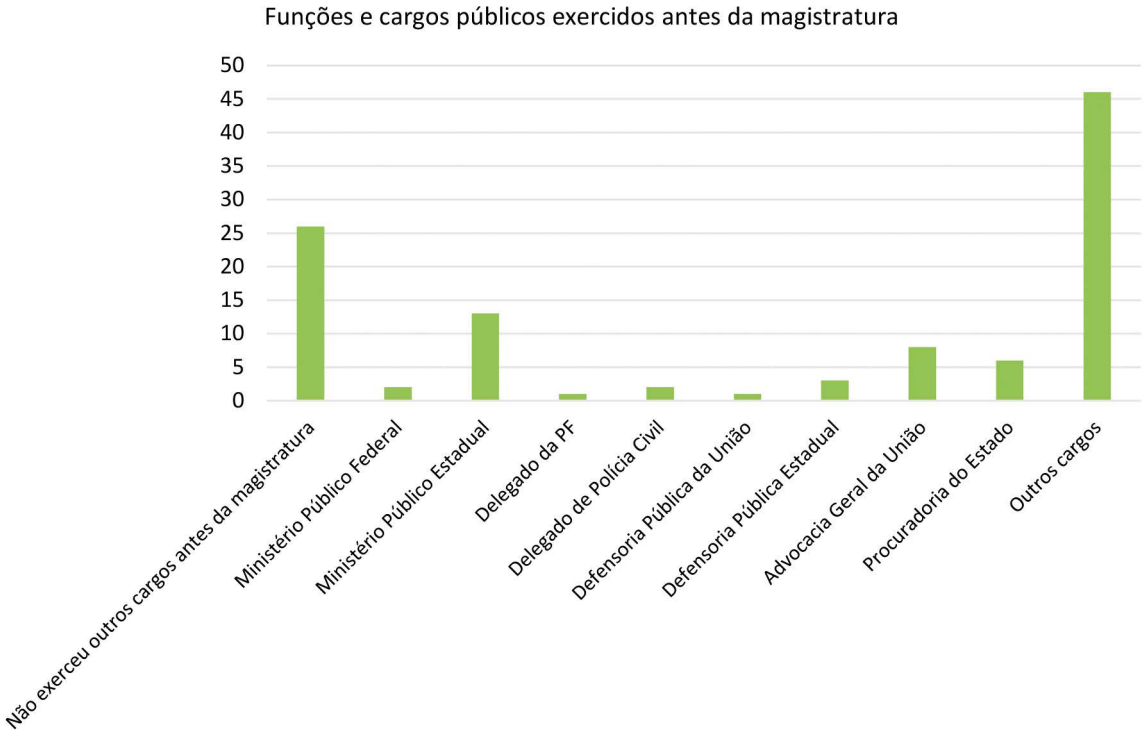
Figura 2 – Distribuição dos respondentes conforme ingresso na magistratura



Fonte: Elaboração própria.

Como se vê, a amostra conta com uma boa distribuição em termos de idade e tempo de magistratura. A média de idade é de 51 anos, mas contamos com boa representação dos mais jovens (até 40 anos de idade) e, também, dos mais velhos (acima de 60 anos de idade). O tempo médio de magistratura é de 20 anos, o que nos permite contar com boa experiência para o exame das questões do *survey*, mas há também um bom contingente de juízes recém ingressantes na magistratura e, de outro lado, até alguns que são anteriores à Constituição de 1988.

Figura 3 – Funções e cargos públicos exercidos antes da magistratura



Fonte: Elaboração própria.

Três quartos dos entrevistados exerceram outros cargos antes de ingressarem na magistratura, mas de maneira bastante distribuída entre as hipóteses listadas pela pergunta e representadas na Figura 3. Entre os 46 respondentes que adicionaram outros cargos e funções que não constavam da pergunta, 28 foram analistas, técnicos ou servidores de órgãos do sistema de Justiça, outros tiveram passagens pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU), Receita Federal (RF) e BACEN, constituindo assim uma base de experiência rica e diversificada capaz de inspirar igualmente as respostas ao *survey*.

Entre os respondentes, 54% são da Justiça Federal e 46% da Justiça Estadual, resultado bastante próximo do peso projetado de cada ramo no universo da pesquisa. Como se vê pela Tabela 5, alcançamos 85 magistrados de primeiro grau e 15 de segundo grau. Quanto a gênero, 75% se identificam com o masculino e 25% com o feminino. Nenhum respondente indicou "outro" ou preferiu não informar. Quanto à distribuição geográfica, a Tabela 5 informa que 22 unidades da federação compareceram com pelo menos um representante no *survey*, mas os estados que apresentaram os maiores números de entrevistados foram São Paulo (15), Paraná (11), Santa Catarina (11) e Minas Gerais (9).

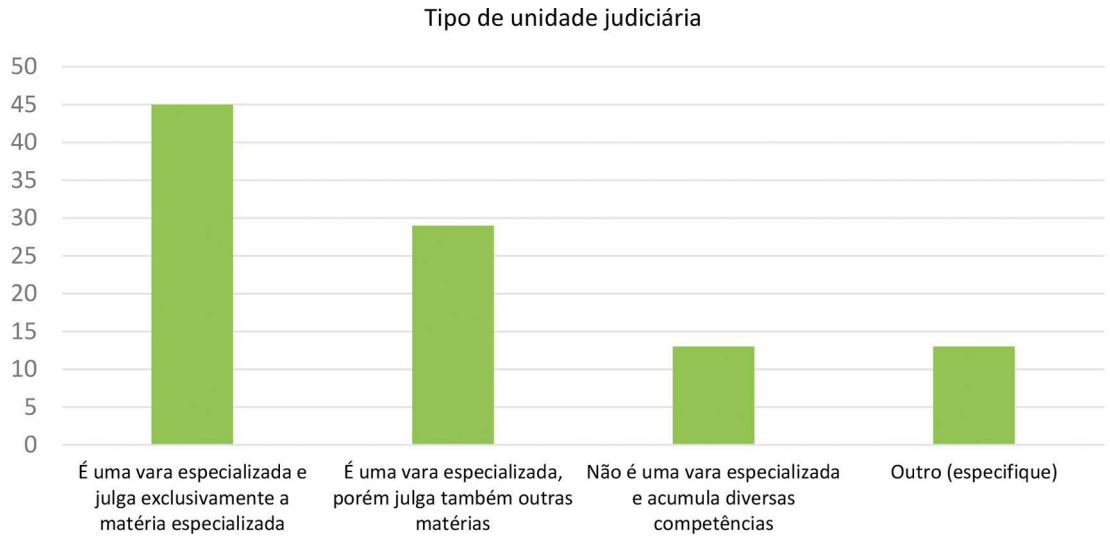
Tabela 5 – Distribuição dos respondentes por segmento da Justiça da qual pertence a unidade judiciária

	Justiça Estadual de 1º Grau	Justiça Estadual de 2º Grau (Tribunal de Justiça)	Justiça Federal de 1º Grau	Justiça Federal de 2º Grau (TRF)	Total
AMAZONAS	0	0	1	0	1
BAHIA	1	0	2	0	3
CEARÁ	0	0	1	0	1
DISTRITO FEDERAL	0	0	2	0	2
ESPÍRITO SANTO	0	0	1	0	1
GOIÁS	1	0	3	0	4
MARANHÃO	0	0	3	0	3
MATO GROSSO	5	1	1	0	7
MATO GROSSO DO SUL	0	0	1	0	1
MINAS GERAIS	6	0	3	0	9
PARÁ	3	1	1	0	5
PARAÍBA	0	0	1	0	1
PARANÁ	3	1	6	1	11
PERNAMBUCO	0	0	1	0	1
PIAUÍ	0	0	1	0	1
RIO DE JANEIRO	3	1	2	1	7
RIO GRANDE DO NORTE	3	0	2	0	5
RIO GRANDE DO SUL	2	2	1	1	6
RONDONIA	2	1	1	0	4
RORAIMA	0	0	1	0	1
SANTA CATARINA	4	0	7	0	11
SÃO PAULO	2	4	8	1	15
Total	35	11	50	4	100

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, mas não menos importante, a Figura 4 nos oferece um excelente perfil dos tipos de unidades judiciárias alcançadas pelo *survey*. Se por um lado acertamos no alvo das unidades judiciárias especializadas em 74% dos casos (sendo 47% exclusivas e 29% não exclusivas), por outro contamos com cerca de 23% de não especializadas e que acumulam diversas competências, o que permite fazer comparações interessantes entre elas.

Figura 4 – Tipo de unidade judiciária



Fonte: Elaboração própria.

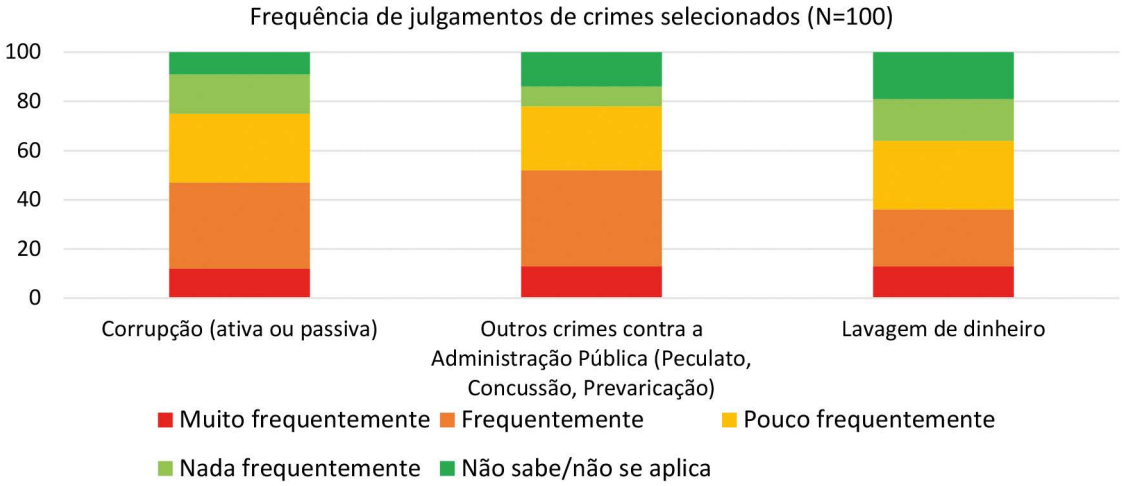
Solicitamos aos respondentes que indicassem as competências de sua unidade judiciária (conforme tabela adotada pelo CNJ), de modo não exclusivo. A Figura 5 mostra como 78% das unidades judiciárias alcançadas (82%) de fato têm competência criminal, mas, caminhando para a especialização que nos interessava alcançar, 34% apresentam competência em lavagem de dinheiro, 30% em organizações criminosas, 20% em combate ao crime organizado, 20% em sistema financeiro e 14% em improbidade administrativa.

Figura 5 – Competências das unidades judiciárias

Fonte: Elaboração própria.

Afunilando a descrição das unidades judiciárias alcançadas pelo *survey*, tratamos de especificar a frequência com que seus juízes e juízas julgam os crimes de corrupção (ativa e passiva), outros crimes contra a administração pública e lavagem de dinheiro. A Figura 6 apresenta os resultados. De modo geral, tais crimes não são julgados muito frequentemente, exceto por 12% a 13% das unidades, mas na soma dessas com aquelas que julgam com alguma ou mesmo pouca frequência estes crimes, 75% lidam com o de corrupção, 78% com outros crimes contra a administração pública e 64% com o crime de lavagem de dinheiro.

Figura 6 – Frequência de julgamentos de crimes selecionados



Fonte: Elaboração própria.

Especificamente quanto ao crime de lavagem de dinheiro, procuramos conhecer com qual frequência os mesmos magistrados julgam crimes antecedentes a ele associados. O crime antecedente mais frequente, com 52% dos casos (somados muito frequentemente e frequentemente), tem sido crime contra a administração pública, seguido de perto, com 51%, por crime praticado por organização criminosa. Tráfico de drogas é crime antecedente com frequência em 42% das unidades judiciárias e contra o sistema financeiro nacional em 35% delas. Embora previstos pela legislação, tráfico de armas e munições só foram citados como muito frequentes ou frequentes por 9% dos respondentes, extorsão mediante sequestro por apenas 3% e nenhum respondente apontou o terrorismo e seu financiamento como crime antecedente em seus julgamentos envolvendo lavagem de dinheiro.

Em suma, este é o quadro geral das características dos respondentes do *survey* e de suas unidades judiciárias, cujas respostas serão examinadas na Seção 4.4 deste relatório.

4. Análise descritiva dos resultados

A presente seção tem como objetivo trazer uma descrição dos principais pontos relativos aos dados relacionados aos processos judiciais, informações de cunho administrativo, entrevistas semiestruturadas e *survey* com magistrados e magistradas. No que se refere aos processos judiciais, o tópico é dividido entre elementos extraídos do Datajud e aqueles originados das publicações dos diários oficiais. Os dados administrativos são provenientes de três fontes: DRCI, Coaf e MPF. Com relação às entrevistas semiestruturadas, apresenta-se uma síntese dos principais pontos registrados durante as entrevistas. Por fim, no que diz respeito ao *survey*, a seção reporta as principais conclusões com base nos retornos ao questionário.

4.1 Processos judiciais

As informações relativas aos processos judiciais possuem duas fontes originárias: Datajud e as extrações dos diários oficiais. Esta seção apresenta a análise descritiva de tais dados, ressaltando os pontos principais da análise exploratória.

4.1.1 Datajud

A análise apresentada a seguir tem caráter descritivo. Por meio da manipulação dos dados disponibilizados e seguindo os critérios apresentados na Seção 3.1.1, são apresentados os diagnósticos, especialmente quanto a três características: a distribuição dos processos no tempo, no espaço e entre os assuntos incluídos no escopo da pesquisa.

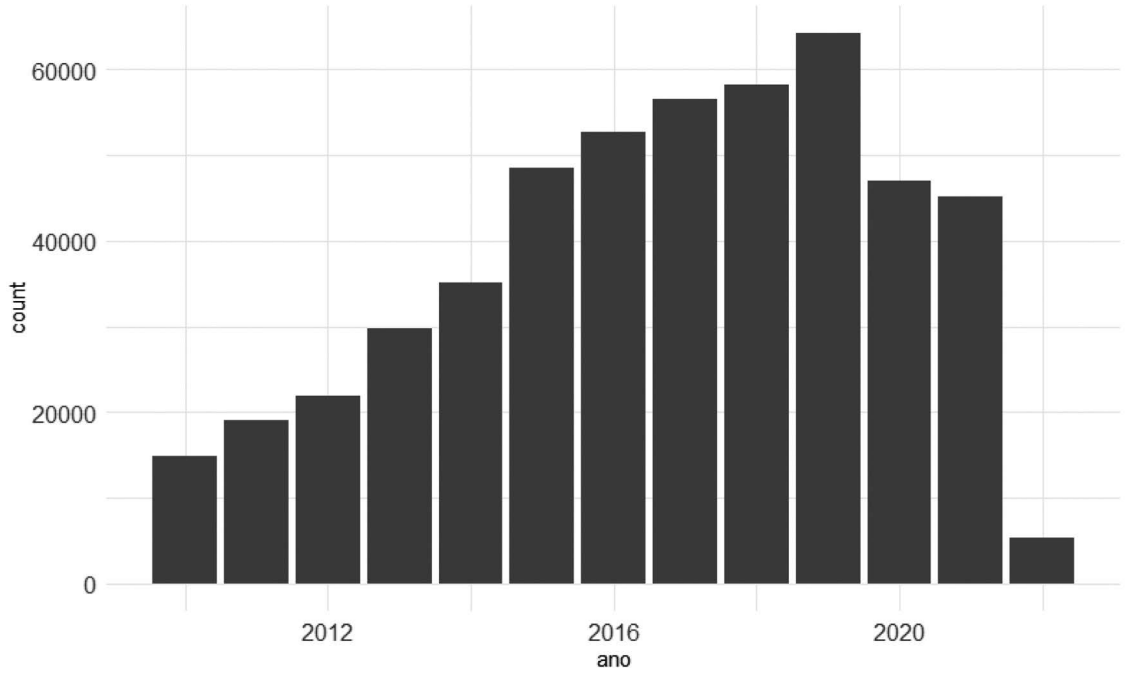
Cumpre, desde já, registrar que os dados extraídos do sistema Datajud subdividem-se em duas amostras de confiabilidade distinta: até o ano de 2019, não é possível afirmar que os dados inseridos no sistema correspondem à integralidade de processos que tramitaram no país, tampouco que são amostras representativas do todo, pois o sistema de alimentação dos dados pelos tribunais era distinto daquele que se iniciou em janeiro do ano de 2020. Um segundo conjunto, portanto, corresponde aos processos ajuizados de janeiro do ano de 2020 em diante, em relação aos quais há maior confiabilidade de alimentação sistemática do banco Datajud. Por essa razão, buscaremos reproduzir as análises descritivas, quando necessário, de forma apartada para cada subconjunto[21].

4.1.1.1 Quanto ao ano de ajuizamento

A Figura 7 reporta a frequência de processos constantes na base de dados, conforme o ano de ajuizamento, a partir dos critérios de atribuição das variáveis de data relatadas anteriormente.

21. Com relação a explicação metodológica do Datajud, é necessário ressaltar que a base de dados possui completude no que diz respeito aos processos em tramitação em 2020, não apenas os ajuizados no ano. Contudo, tendo em vista a separação realizada pela data de ajuizamento, de fato, para pesquisa, apenas os processos ajuizados a partir de 2020 estarão completos.

Figura 7 – Frequência de ações por ano de ajuizamento



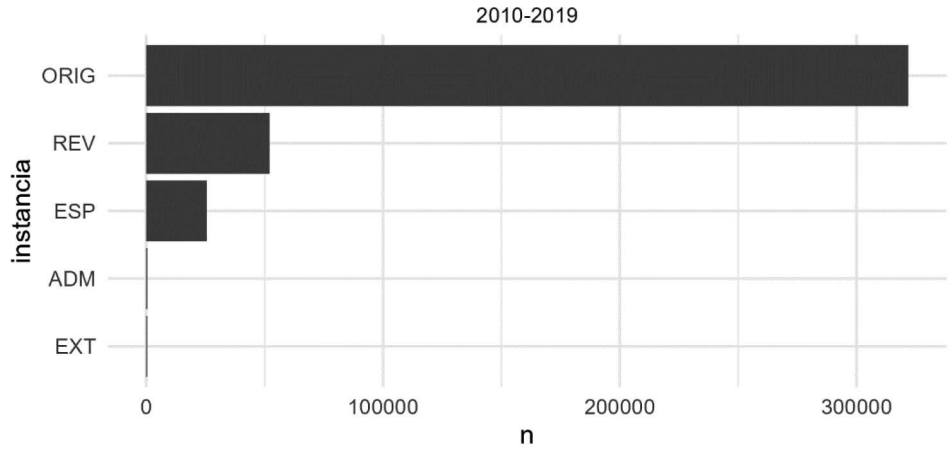
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

A figura permite identificar que, do conjunto de 498.439 processos analisados, a maior parte deles foi ajuizada entre os anos de 2015 e 2019, sendo este último o ano em que mais processos foram ajuizados. Embora ilustrativa da amostra analisada, em virtude da ressalva feita na Seção 4.1.1, não é possível dizer, no entanto, que essa distribuição seja representativa de todo o universo de processos relativos à temática de interesse da pesquisa.

4.1.1.2 Quanto à instância

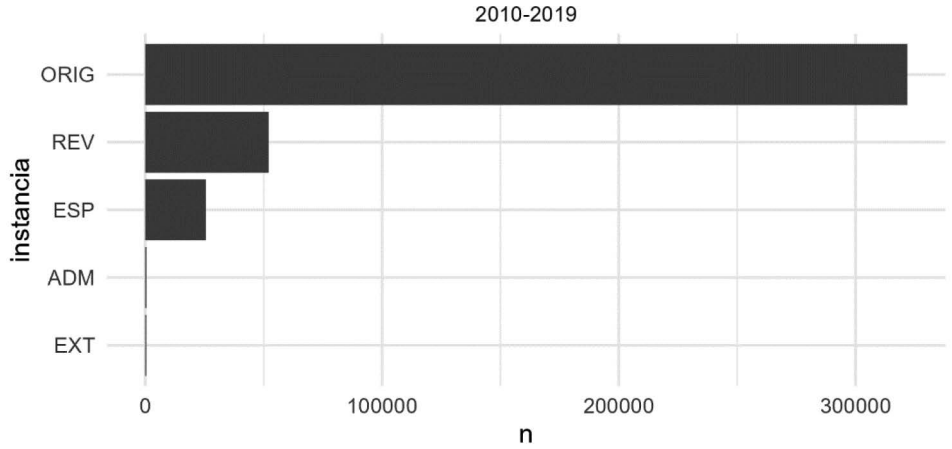
As Figuras 8 e 9 apresentam a descrição dos processos de acordo com a instância em que se encontravam no momento de disponibilização dos dados pelo CNJ, em março de 2022.

Figura 8 – Frequência de ações por instância (2010 a 2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

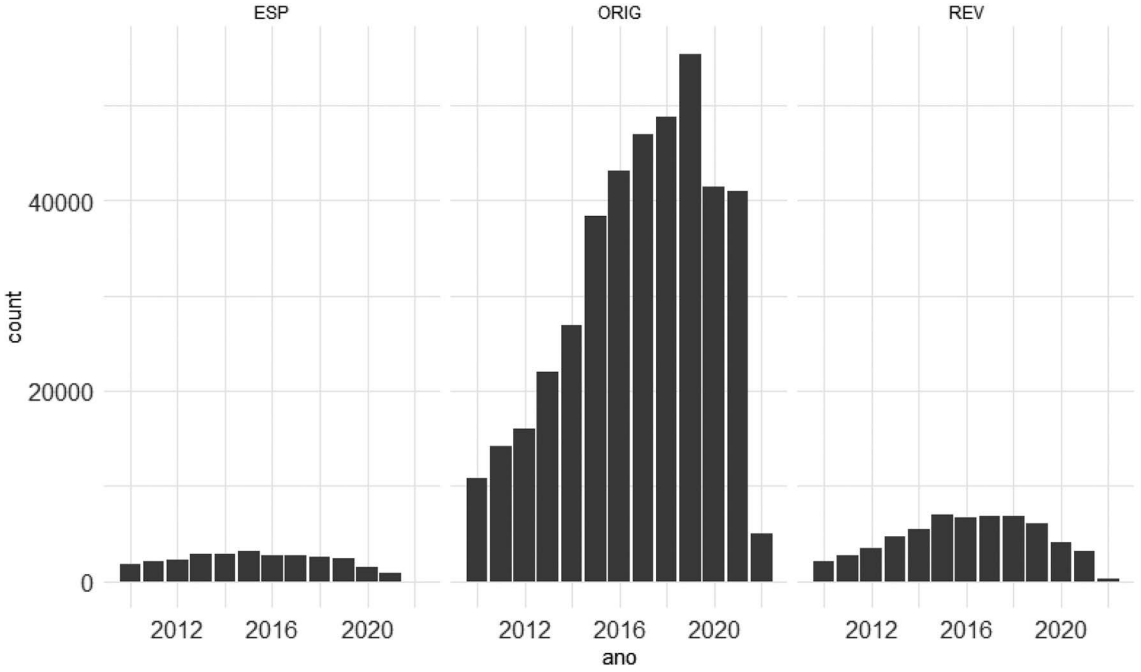
Figura 9 – Frequência de ações por instância (2020 a 2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

A Figura 10 apresenta o resultado do cruzamento entre a instância do processo com seu ano de ajuizamento, a fim de verificar se há alguma relação potencial entre essas duas variáveis.

Figura 10 – Relação entre instância e ano de ajuizamento dos processos



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

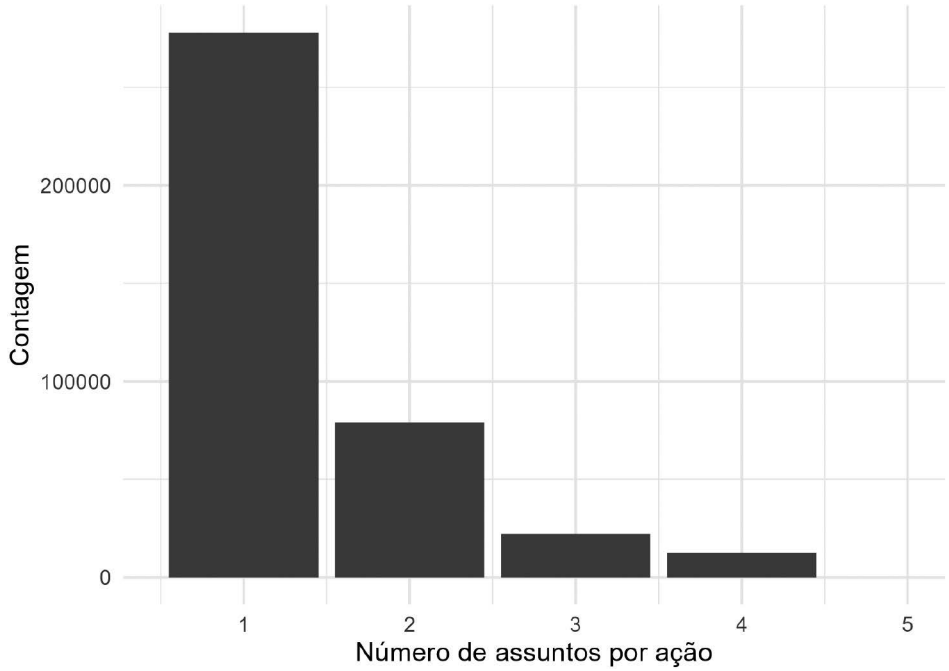
A distribuição dos processos por instância, segundo o ano de ajuizamento, corresponde à distribuição esperada. O número de processos em instância originária cresce à medida que o ano de ajuizamento se aproxima do momento presente, enquanto os processos em instâncias revisional e especial correspondem, em maioria, a processos cujo ajuizamento ocorreu antes do ano de 2019.

4.1.1.3 Quanto aos assuntos

Para verificar a distribuição de assuntos entre os processos, investigamos quatro dimensões: (i) o número de assuntos em um mesmo processo; (ii) a frequência, entre os processos, dos assuntos selecionados, aqueles que ensejam inclusão do processo na amostra; (iii) dada a possibilidade de que um mesmo processo tenha a si atrelados múltiplos assuntos, quais outros assuntos aparecem nos processos; e (iv) a relação entre assuntos de especial interesse para a pesquisa – crimes de corrupção ativa, corrupção passiva e lavagem de dinheiro – e variáveis relevantes. As Figuras 11 a 14 reportam essas dimensões.

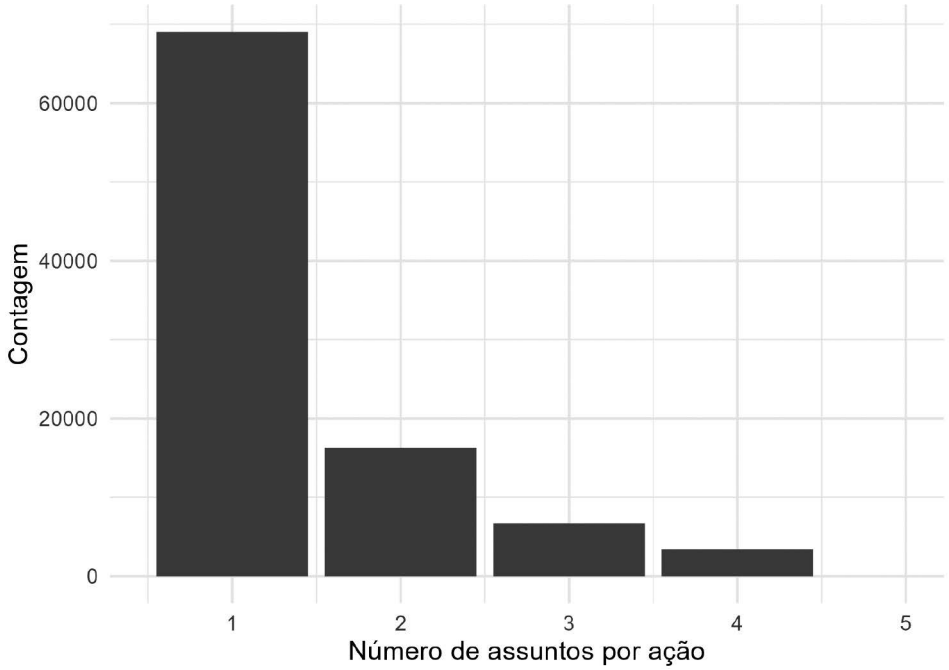
As Figuras 11 e 12 apresentam o número de assuntos por ação. Como é possível identificar, cerca de 80% dos processos possuem um único assunto vinculado. Os demais registram até seis assuntos, sendo raros os processos com número de assuntos superior a seis assuntos.

Figura 11 – Número de assuntos por ação (2010 a 2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

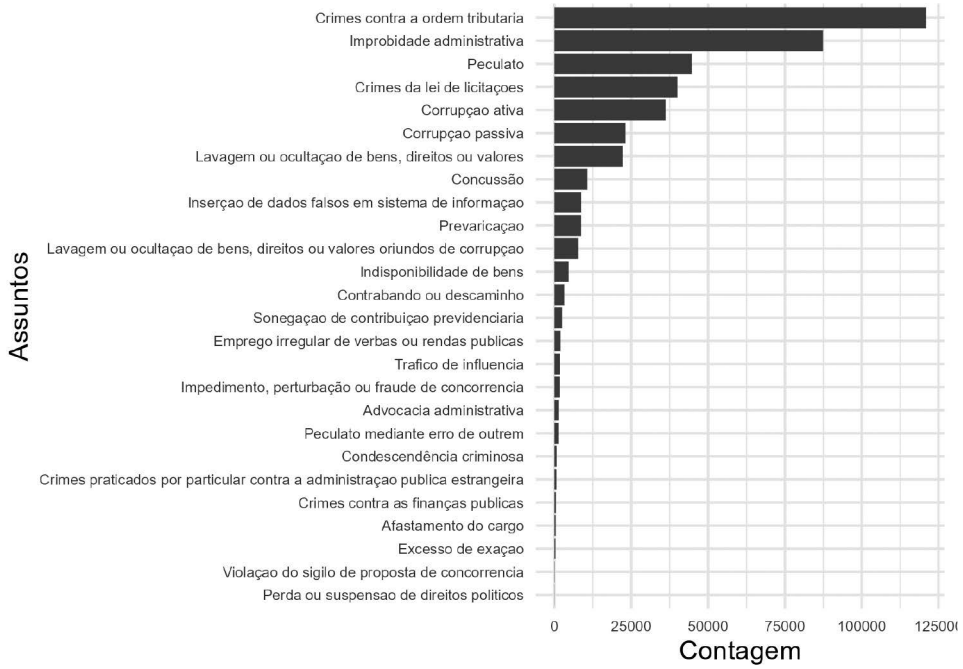
Figura 12 – Número de assuntos por ação (2020 a 2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

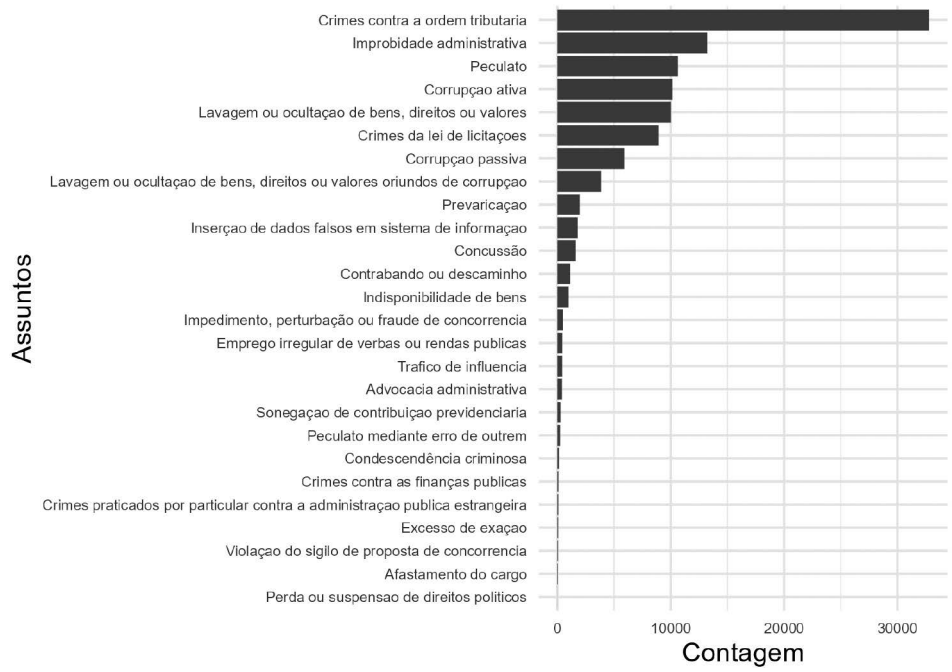
Quando um processo possui mais de um assunto por ação, ele pode ter, ou não, um assunto assinalado como principal. As Figuras 13 e 14 indicam a frequência de processos que possuem os assuntos selecionados para inclusão na amostra.

Figura 13 – Frequência de ações com assuntos selecionados (2010 a 2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Figura 14 – Frequência de ações com assuntos selecionados (2020 a 2022)



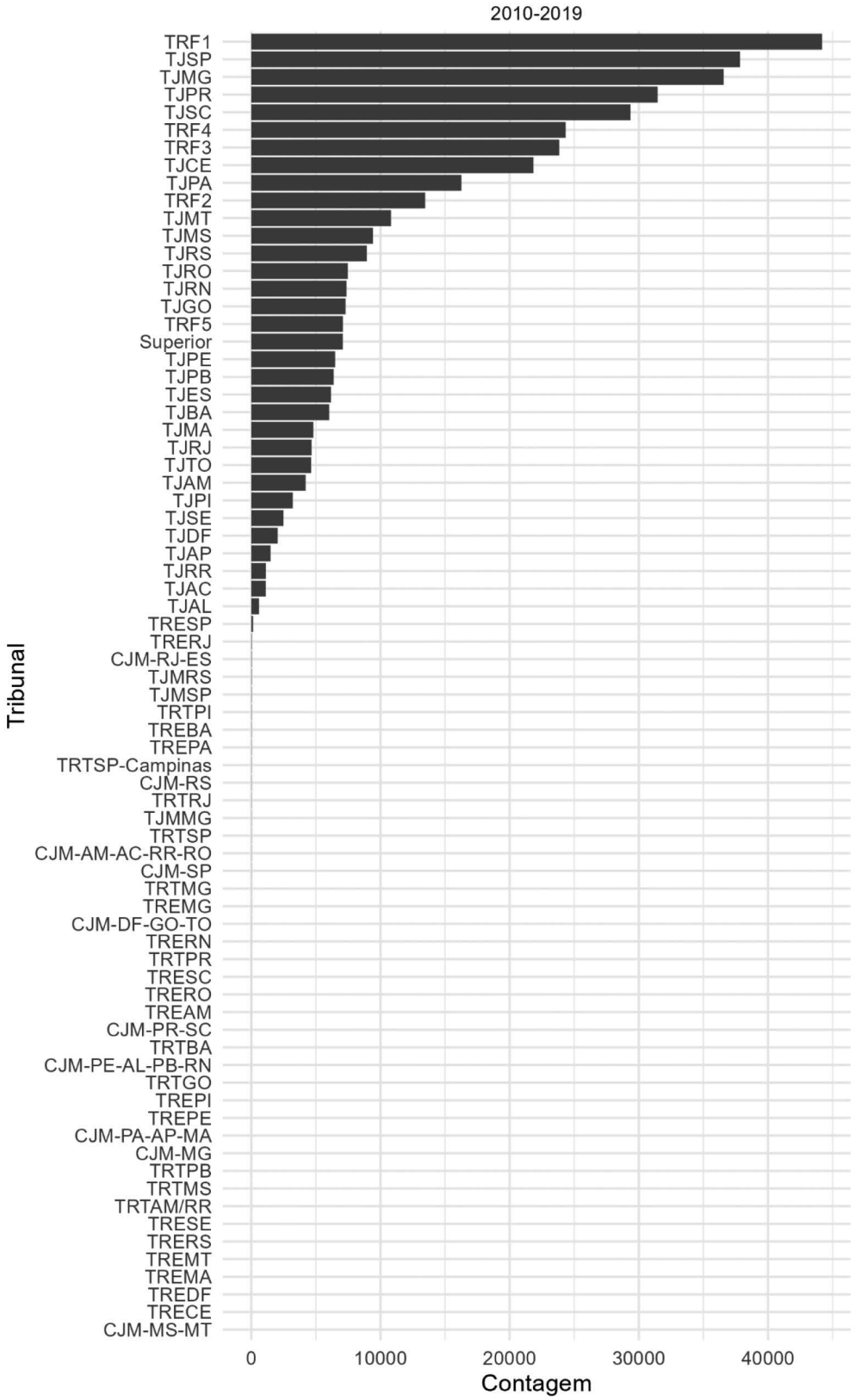
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

As Figuras 13 e 14 reportam o número de processos existentes na base de dados de acordo com cada um dos assuntos selecionados – aqueles que justificam a sua manutenção entre os processos preservados na amostra de interesse da pesquisa. A contagem de frequência dos assuntos não requer que o assunto seja o principal da ação, bastando que esteja entre os seus assuntos cadastrados. Como é possível identificar, crimes contra a ordem tributária e os atos de improbidade administrativa estão vinculados a mais da metade das ações. Corrupção ativa está relacionada a 46.315 ações, corrupção passiva está relacionada a pouco mais de 28.742 ações e crimes de lavagem de dinheiro, por sua vez, estão vinculados a pouco mais de 11.544 ações.

4.1.1.4 Quanto ao tribunal

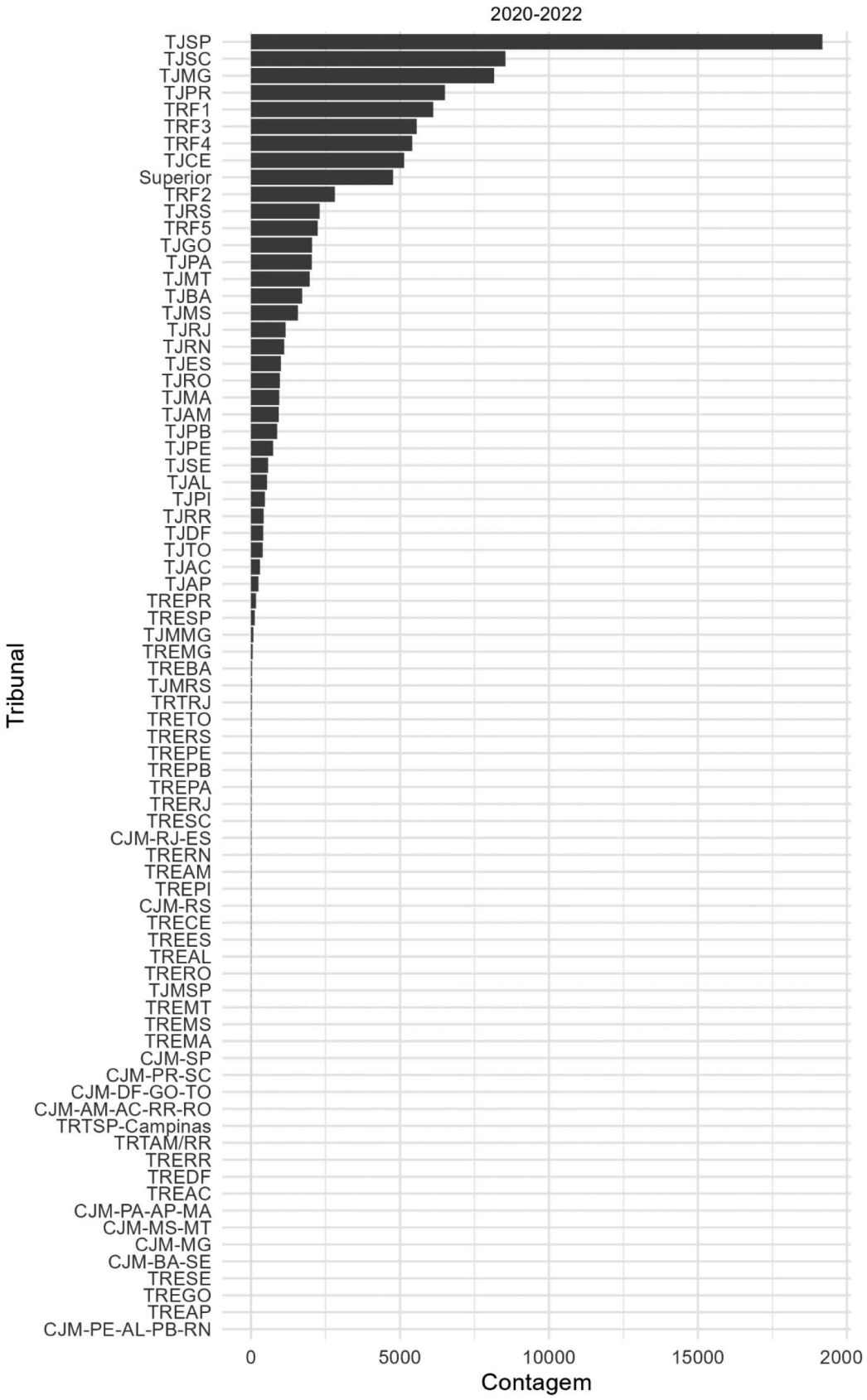
Para analisar como os processos se distribuem de acordo com a jurisdição de origem, produziram-se as Figuras 15 e 16, que indicam o número de processos de acordo com os tribunais de origem mais frequentes, extraídos da variável *numero*, correspondente ao número na estrutura do CNJ.

Figura 15 – Frequência de ações por tribunal de origem (2010 a 2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Figura 16 – Frequência de ações por tribunal de origem (2020 a 2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Na sequência, a fim de ter um parâmetro de comparação sobre o que o conjunto de dados analisados nesta pesquisa representa em relação ao universo de processos que tramitam em cada um dos tribunais constantes na amostra, elaborou-se o levantamento apresentado na Tabela 6. Para cada tribunal, comparamos o número de processos que, em nosso banco de dados, encontra-se sob sua jurisdição (extraído da variável *sigla tribunal*) com o total de processos que tramitavam no respectivo tribunal no ano de 2020, segundo os dados disponibilizados na plataforma Justiça em Números (CNJ, 2020).

Tabela 6 – Proporção entre amostra e totais Justiça em Números[22] por tribunal

Tribunais constantes no banco Datajud	N. de processos iniciados em 2020 na base Datajud (todos os assuntos)	N. de novos processos em Direito Penal segundo Justiça em Números (2020)
TJAC	139	24.505
TJAL	139	27.677
TJAM	403	80.656
TJAP	110	25.134
TJBA	774	164.986
TJCE	2.198	88.458
TJDFT	211	250.655
TJES	451	53.04
TJGO	942	142.689
TJMA	535	64.772
TJMG	3.855	1.442.381
TJM-MG	15	17
TJM-RS	14	1.733
TJMS	689	119.034
TJM-SP	2	52
TJMT	1.041	461.273
TJPA	923	137.59
TJPB	483	32.788
TJPE	307	109.792
TJPI	218	99.075
TJPR	3.847	441.928
TJRJ	454	395.964
TJRN	550	14.917
TJRO	511	34.708
TJRR	207	20.942
TJRS	1.200	630.578
TJSC	3.713	215.885
TJSE	293	42.496
TJSP	8.290	755.611
TJTO	291	54.269
TRE-AC	0	30

22. Além dos tribunais reportados na Tabela 6, constavam dois processos na amostra cujo órgão relacionado era o Conselho da Justiça Federal (CJF). Considerando que o Conselho não é um tribunal, decidimos excluí-lo da tabela, dada a inviabilidade de comparação. Em mesmo sentido, deixamos de incluir na comparação tribunais superiores, pois processos que neles estavam tramitando em 2020 não necessariamente lá iniciaram e, por isso, também comprometeriam a comparação. Por fim, cumpre registrar que a lista de tribunais regionais e estaduais que consta na tabela contempla todos os tribunais que integram a base utilizada, mesmo que, no ano de 2020, não tenha havido processos da base iniciados em sua jurisdição.

Tribunais constantes no banco Datajud	N. de processos iniciados em 2020 na base Datajud (todos os assuntos)	N. de novos processos em Direito Penal segundo Justiça em Números (2020)
TRE-AL	7	350
TRE-AM	14	147
TRE-AP	0	75
TRE-BA	35	85
TRE-CE	7	67
TRE-DF	0	53
TRE-ES	7	19
TRE-GO	0	727
TRE-MA	3	3
TRE-MG	53	108
TRE-MS	4	4
TRE-MT	5	NA
TRE-PA	19	208
TRE-PB	17	200
TRE-PE	18	161
TRE-PI	8	275
TRE-PR	21	63
TRE-RJ	6	92
TRE-RN	11	28
TRE-RO	6	94
TRE-RR	2	68
TRE-RS	20	58
TRE-SC	11	776
TRE-SE	0	78
TRE-SP	112	695
TRE-TO	11	199
TRF1	8.290	58.291
TRF2	1.561	13.083
TRF3	2.773	30.631
TRF4	2.506	50.699
TRF5	1.043	17.176
TRT1	30	NA
TRT11	0	NA
TRT13	0	NA
TRT15	0	NA
TRT18	0	NA
TRT2	0	NA
TRT24	0	NA
TRT3	0	NA
TRT5	0	NA
TRT9	0	NA

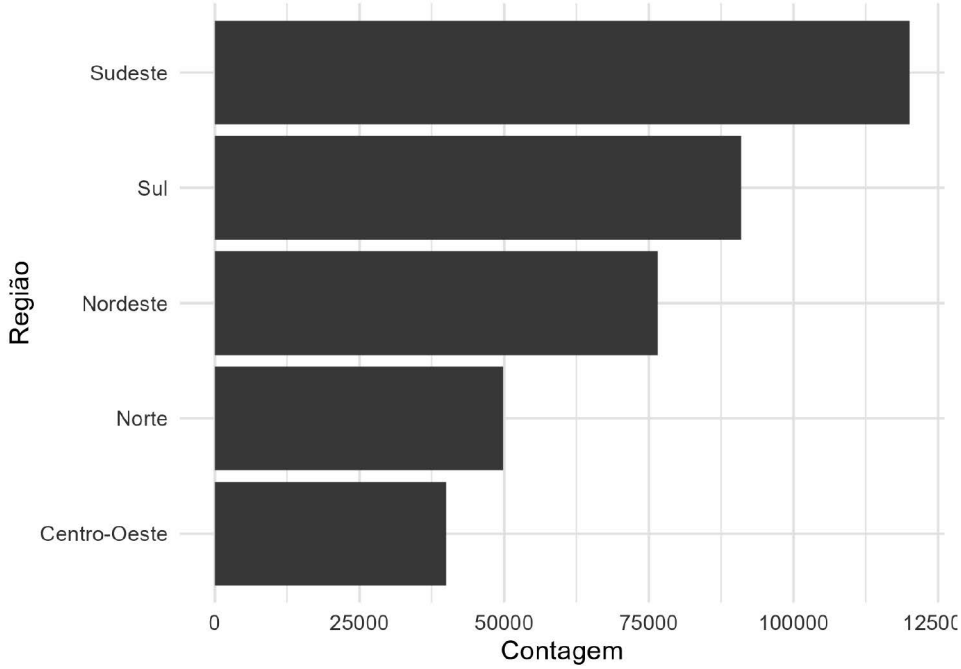
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud e dados Justiça em Números (CNJ, 2020).

Ao tomar conhecimento da proporção do acervo do tribunal que é contemplado pelo recorte da pesquisa, é possível identificar tribunais nos quais os assuntos selecionados parecem representar parcela expressiva de seu acervo. Destaca-se, nesse sentido,

a proporção de ações que tramitam em tribunais militares e que integram a amostra em comparação ao total de processos pendentes em 2020. É o caso, especialmente, do Superior Tribunal Militar (STM), do Tribunal de Justiça Militar do Estado do Rio Grande do Sul (TJM-RS) e do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJM-MG), que são três dos quatro primeiros tribunais listados em ordem decrescente na Tabela 6. A vice-liderança do Superior Tribunal de Justiça (STJ), com razão próxima de 15%, corresponde à relevância que processos criminais têm em seu acervo. Tribunais pequenos também estão entre os que apresentam maior razão entre o número de processos. A ponderação contribui, especialmente, para verificar se há inconsistências ou disparidades extremas do que seria esperado na amostra. A comparação sugere não ser esse o caso.

Quanto aos tribunais em que tramitam as ações, outra informação relevante a este levantamento é investigar como estão distribuídas as ações judiciais de acordo com a região geográfica. Por meio da variável *numero*, correspondente ao número CNJ, foi possível identificar o tribunal e o estado de origem das ações[23]. A partir da desagregação das ações que tramitam ou tramitaram nas justiças Federal e Estadual por estado de origem, é possível reagrupar as ações de acordo com a região a que pertencem.

Figura 17 – Distribuição de ações da Justiça Federal e Estadual por região (2010 a 2019)[24]

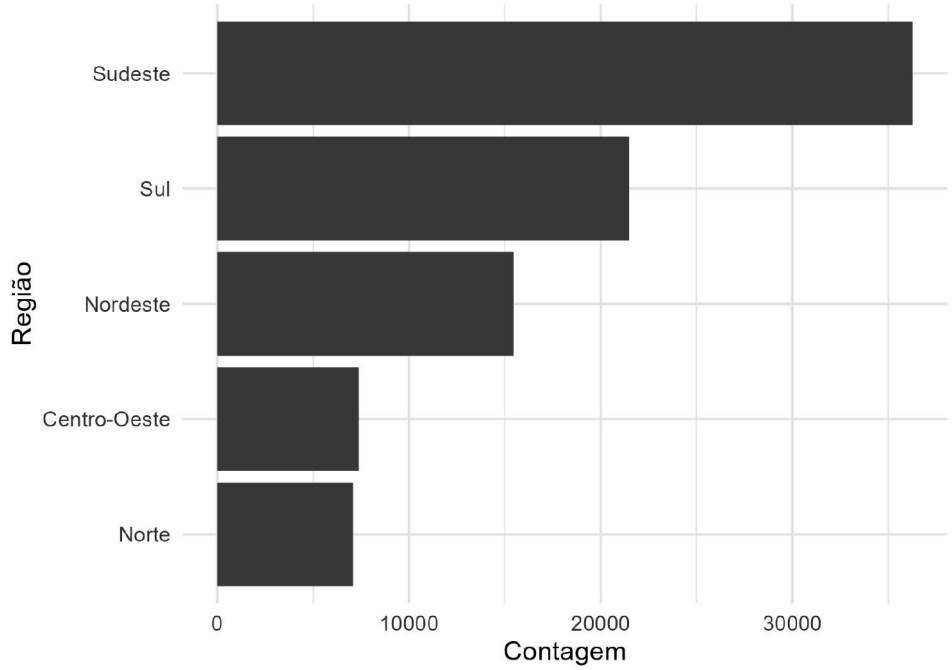


Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

23. Como se sabe, os tribunais regionais federais se organizam em cinco regiões distintas das cinco regiões político-administrativas do país. Para tornar a distribuição regional dos processos federais comparáveis àqueles que tramitam na justiça estadual, identificamos, a partir do número CNJ, em que estado os processos que tramitam nos tribunais regionais federais se originaram. A partir dessa segmentação, foi possível desagregá-los a nível de estado e, posteriormente, agregá-los a nível de regiões político-administrativas.

24. Para a elaboração das Figuras 17 e 18, apenas consideramos ações cujo estado de origem pode ser identificado pelo número CNJ. Dessa forma, ações cuja numeração seja originária de um TRF ou do STJ não estão representadas no gráfico. Em sentido similar, optamos por apenas representar nele ações que tramitam nas justiças Federal e Estadual, não incorporando, portanto, ações das justiças eleitoral, militar e trabalhista. Esse conjunto de processos não representados nas Figuras 17 e 18 totaliza 33.406 ações.

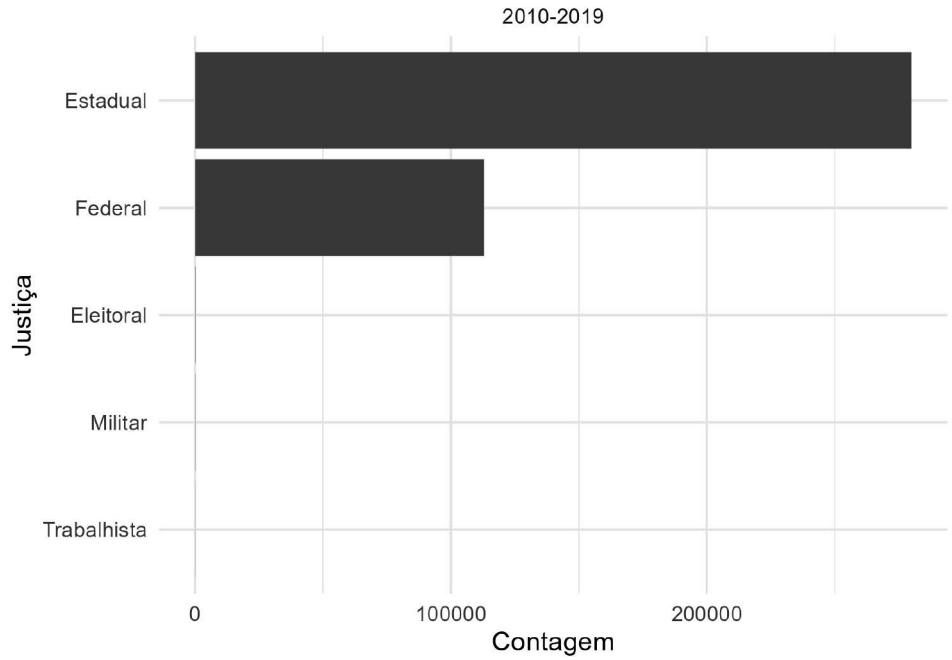
Figura 18 – Distribuição de ações da Justiça Federal e Estadual por região (2020 a 2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Outro agrupamento possível é aquele relativo ao segmento de justiça a que os processos estão vinculados. Agrupamos os processos conforme tramitem na Justiça Estadual, na Federal, na Eleitoral, na Trabalhista ou na Militar. As Figura 19 e 20 apresentam a distribuição dos processos segundo o segmento de justiça.

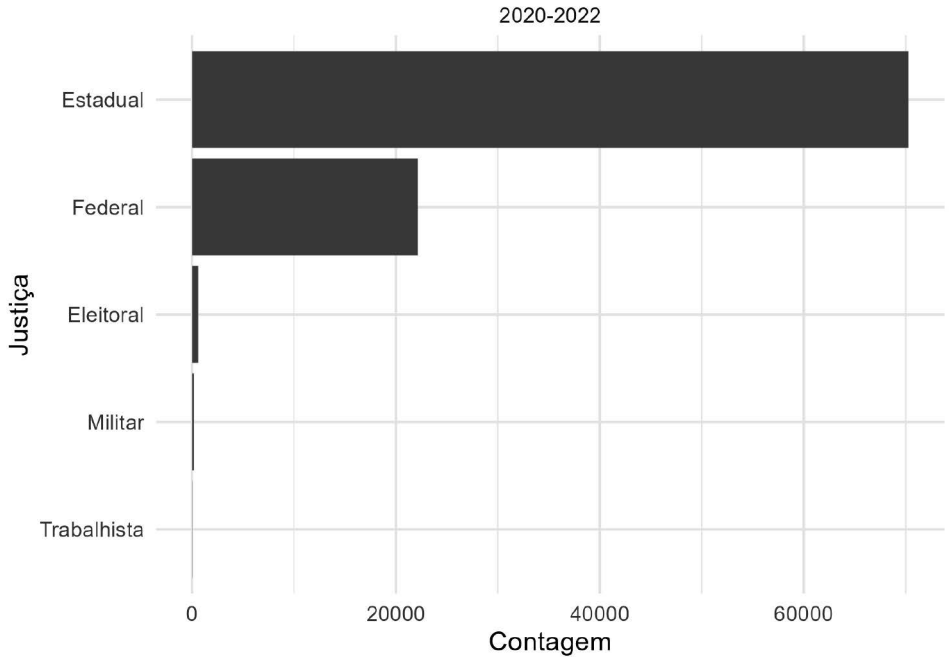
Figura 19 – Distribuição das ações segundo o segmento de justiça (2010 a 2019)25



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

25. Deixamos de incluir nas Figuras 19 e 20 processos que constam na base de dados como originários no STJ ou no CJF, dada a ausência de comparabilidade com os segmentos de justiça presentes no gráfico. São, no total, 11.801 ações.

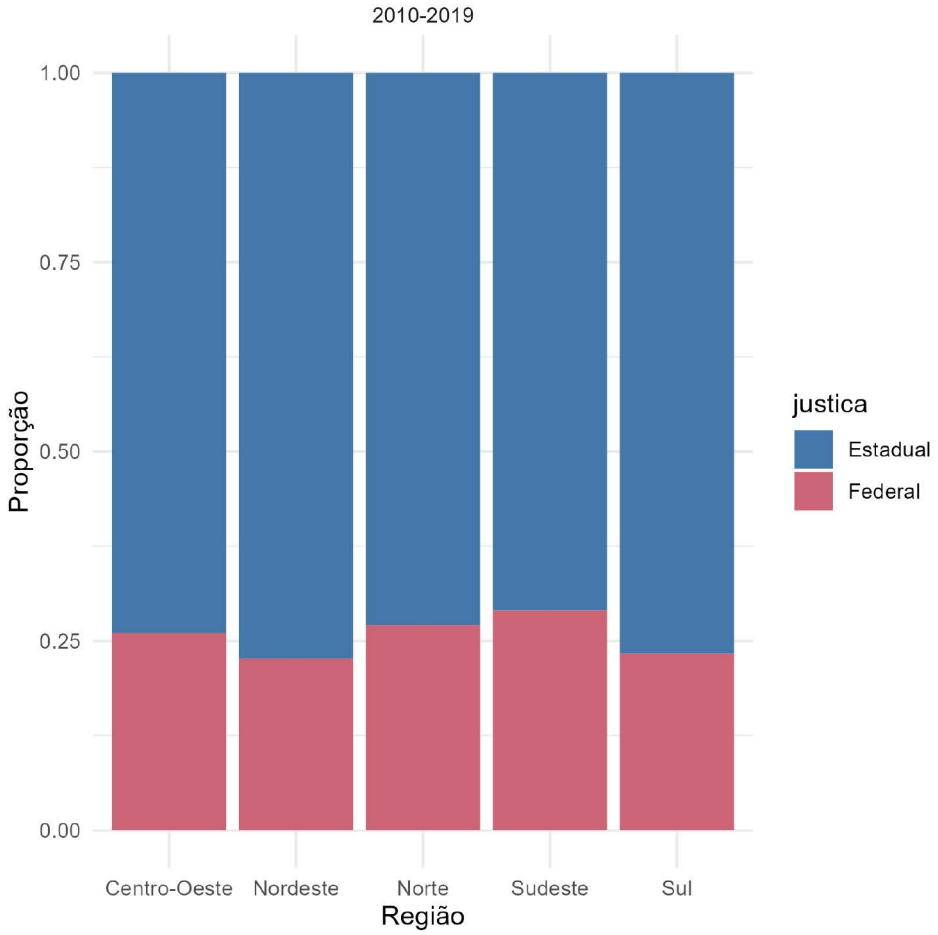
Figura 20 – Distribuição das ações segundo o segmento de justiça (2020 a 2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

As Figuras 21 e 22 cruzam as informações relativas ao segmento de justiça com a região geográfica em que tramitam as ações.

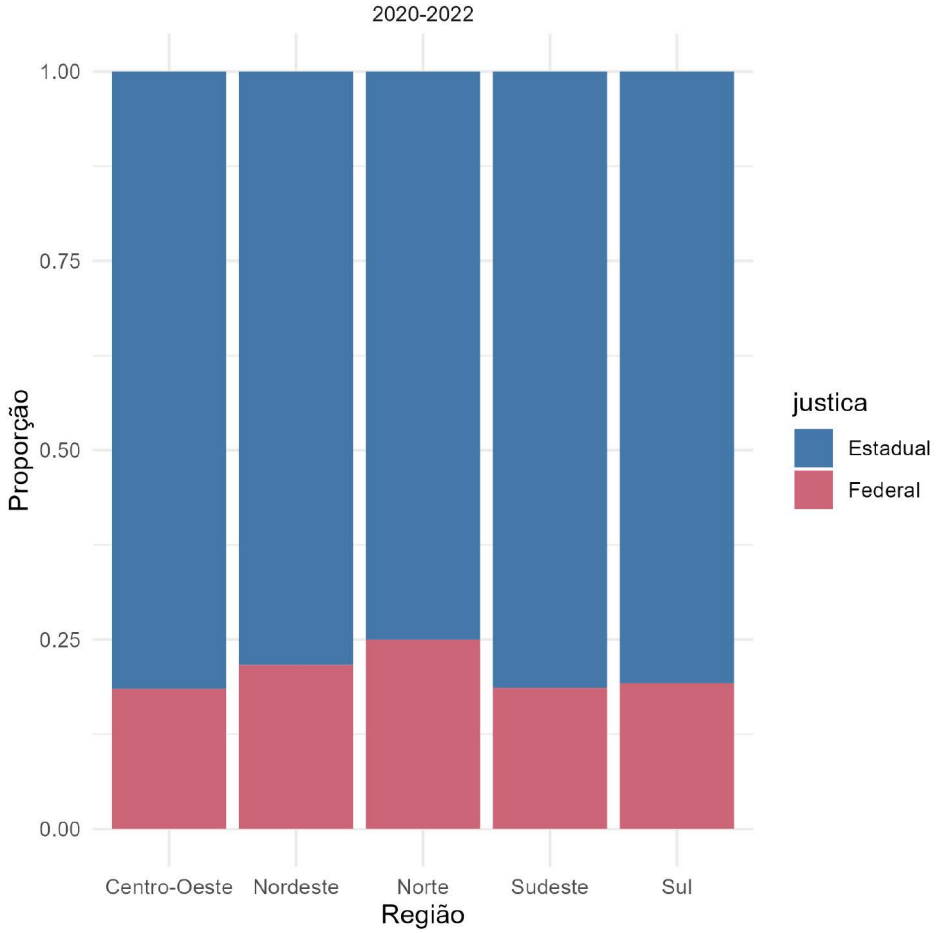
Figura 21 – Relação entre segmentos de justiça e regiões (2010 a 2019)[26]



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

26. Nas Figuras 21 e 22, assim como nas Figuras 17 e 18, optamos por representar apenas ações que tramitam ou tramitaram nas justiças Federal e Estadual, dada a representatividade de mais de 90% das ações do banco de dados. Não incorporamos, portanto, ações das justiças Eleitoral, Militar e do Trabalho. Além disso, para a desagregação de processos da Justiça Federal, apenas consideramos ações cujo estado de origem pode ser identificado pelo número CNJ. Dessa forma, ações cuja numeração seja originária de um TRF ou do STJ não estão representadas no gráfico. São 33.406 as ações não representadas nas Figuras 21 e 22.

Figura 22 – Relação entre segmentos de justiça e regiões (2020 a 2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

As Figuras 21 e 22 permitem comparar a frequência de processos das justiças Estadual e Federal em cada região. De um lado, é possível afirmar que a proporção de processamento entre os dois segmentos de justiça é relativamente estável entre as regiões. No período de 2020 em diante, para cada ação sobre corrupção, lavagem e temas correlatos processada na Justiça Federal, três ações foram processadas na Justiça Estadual. No período recente, a região Norte destaca-se pela proporção relativamente maior de processamento desses crimes na Justiça Federal, quando comparada às demais regiões do país.

4.1.1.5 Quanto à duração dos processos até o trânsito em julgado

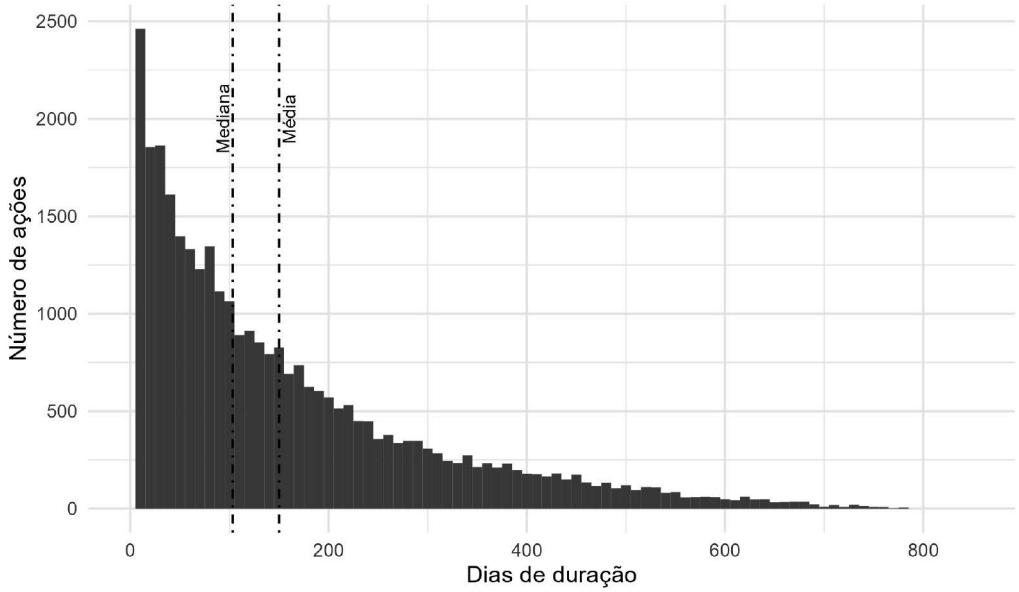
Para aproximarmo-nos o máximo possível da identificação da duração dos processos até o trânsito em julgado, construímos uma medida a partir das movimentações processuais do sistema Datajud, considerando todas as movimentações que ocorreram ao menos 90 vezes no total de 27.607.373 movimentos.[27] Após a análise de todas as movimentações presentes na amostra, foram selecionadas aquelas que, pela nomenclatura atribuída

27. Mais informações sobre as movimentações processuais e sobre as movimentações que ocorreram ao menos 90 vezes podem ser encontradas no apêndice.

pelo CNJ no Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas,[28] referiam-se a procedimentos de trânsito em julgado. São elas: arquivamento – definitivo (código 246), distribuidor – baixa definitiva (código 22), trânsito em julgado (código 848), arquivamento (código 861) e arquivista – autos eliminados (código 870), Petição (código 85) – Tipo de petição (código 52), Execução iniciada (11385) e Liquidação iniciada (11384). Para se estimar a duração de um processo até o trânsito em julgado, portanto, contabilizou-se o tempo, em dias, transcorrido entre a primeira movimentação processual registrada no Datajud até a ocorrência de algum dos movimentos mencionados. Quando houver mais de um, o trânsito em julgado é considerado a partir do primeiro.

A Figura 23 reporta a duração dos processos para aqueles iniciados entre os anos de 2020 e 2022 até o trânsito em julgado. Cumpre registrar que, para essas análises, apenas são consideradas ações que possuem ao menos um dos movimentos de trânsito em julgado reportados acima, as quais totalizam 298.634 processos do conjunto de 498.439 que integram a base.

Figura 23 – Duração das ações até o trânsito em julgado: início entre 2020 e 2022



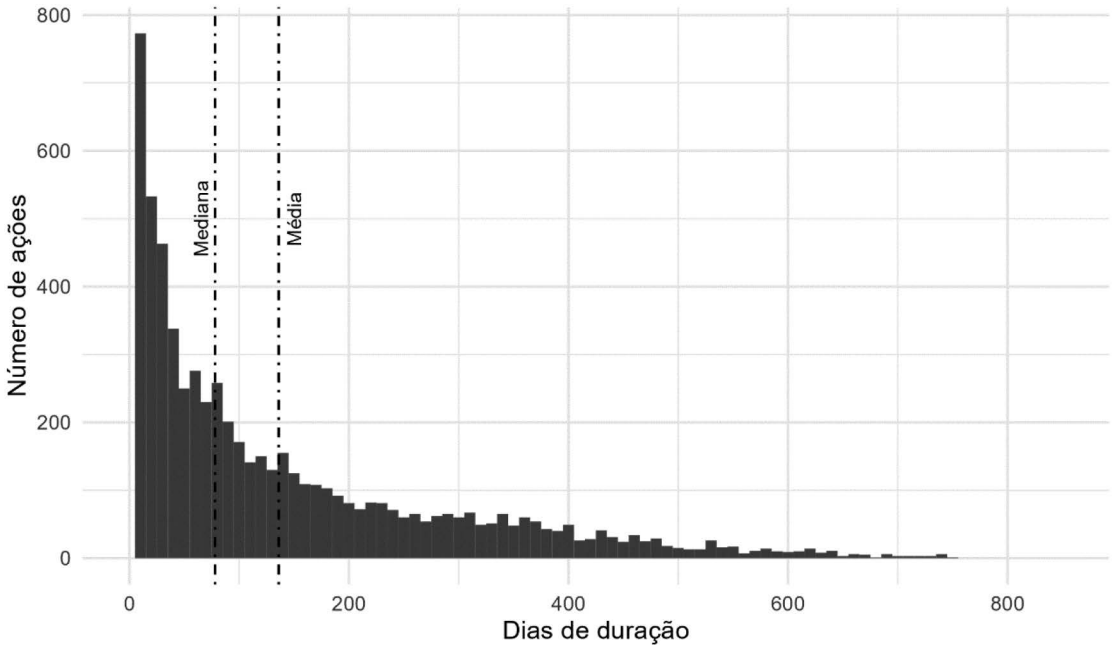
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Para processos iniciados a partir do ano de 2020, são 38,4% aqueles que já tiveram cadastrada alguma das movimentações aqui consideradas de trânsito em julgado. O tempo médio de duração foi de 150 dias e o tempo mediano, de 103. O tempo máximo de tramitação, para processos que já passaram por alguma das movimentações selecionadas como indicador de trânsito em julgado, foi de 783 dias.

A Figura 24 reporta essa medida para processos que tramitavam na Justiça Federal durante o ano de de 2020 em diante.

28. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas**. Consulta Pública de Movimentos. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_movimentos.php. Acesso em: 1 ago. 2022.

Figura 24 – Duração das ações na Justiça Federal até o trânsito em julgado: 2020 a 2022

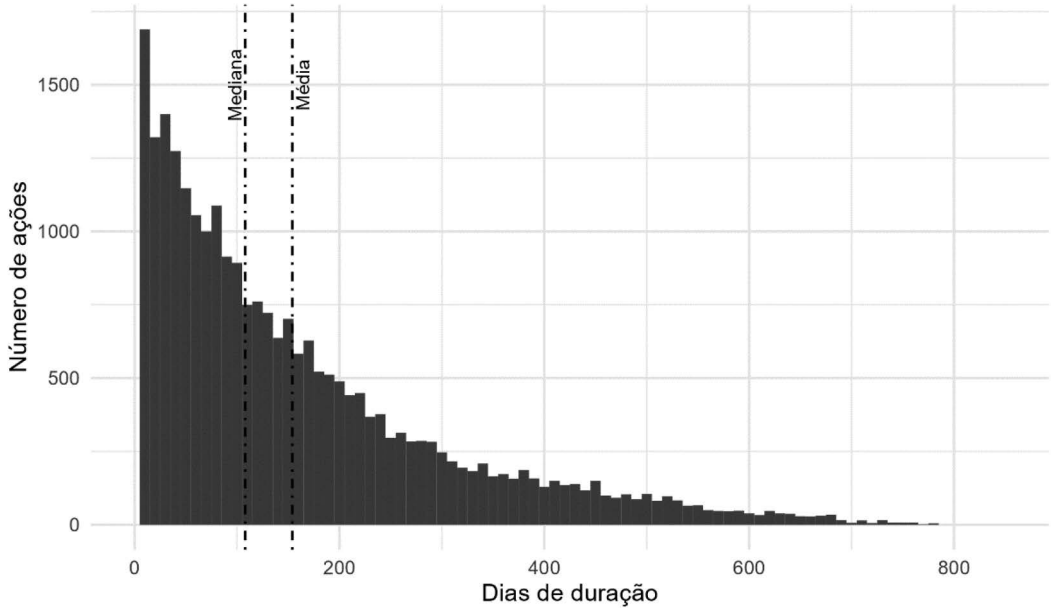


Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Aproximadamente 39,7% das ações iniciadas na Justiça Federal a partir de janeiro do ano de 2020 já possuem algum dos movimentos de trânsito em julgado. Nelas, em média, os processos tiveram 136 dias de duração. A mediana é de 78 dias e a duração máxima é de 745 dias.

A seguir, replica-se o mesmo critério de análise para processos que tramitaram na Justiça Estadual.

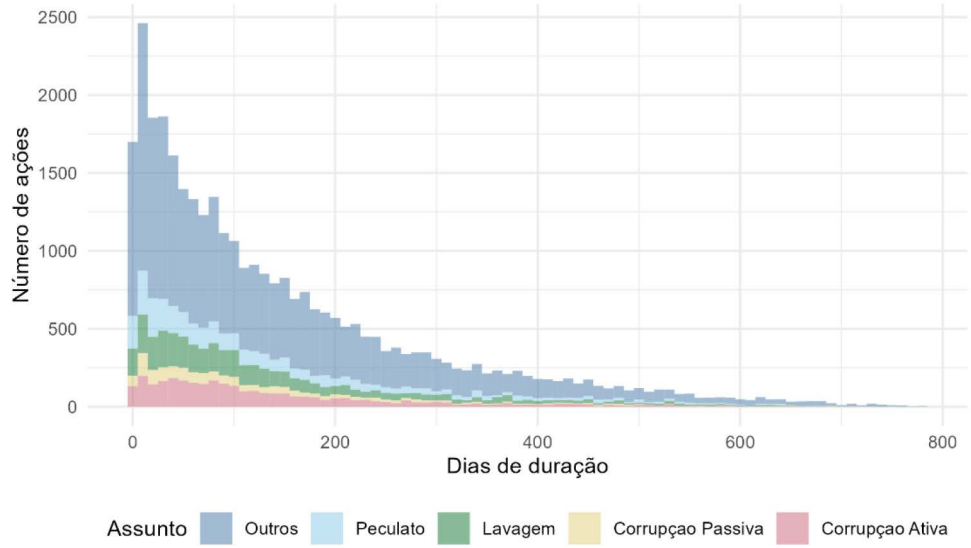
Figura 25 – Duração das ações na Justiça Estadual até o trânsito em julgado: 2020 a 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Entre as ações que iniciaram a partir do ano de 2020 na Justiça Estadual, aproximadamente 38% já vivenciaram um dos movimentos de trânsito em julgado. O tempo médio de tramitação foi de 154 dias e o mediano, de 108 dias. O tempo máximo até o registro de alguma movimentação de trânsito em julgado foi de 783 dias. Por fim, também é possível comparar o tempo de tramitação dos processos de acordo com o assunto da ação.

Figura 26 – Duração das ações até o trânsito em julgado por assunto: início entre 2020 e 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

O Quadro 6 fornece mais informações a respeito da duração das ações de acordo com o assunto e o período de tramitação.

Quadro 6 – Tempo entre primeira e última movimentação de acordo com o assunto do processo (em dias)

Assunto	2020 a 2022					
	Mín.	1º Quartil	Mediana	Média	3º Quartil	Máx.
Corrupção Ativa	0	43	95	139	190	734
Corrupção Passiva	0	34	89	135	189	751
Lavagem de Dinheiro	0	41	98	145	202	776
Peculato	0	33	96	148	216	784
Outros	0	37	108	155	225	782

Fonte: Elaboração própria.

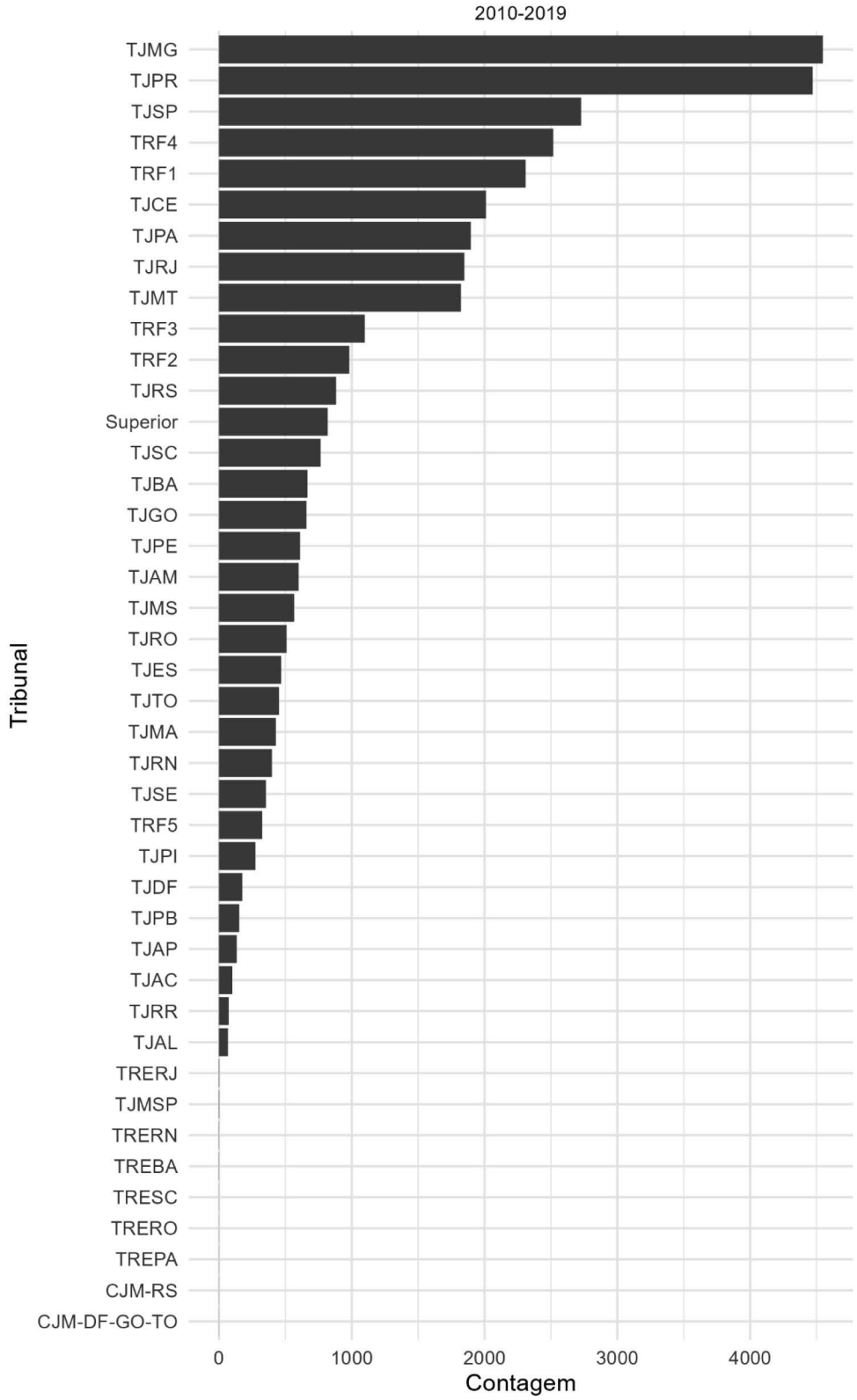
A Figura 26 e o Quadro 6 indicam que, corrupção ativa, corrupção passiva e lavagem de dinheiro possuem medianas muito próximas, indicando que metade dos processos com esses temas iniciados depois do ano de 2020 tiveram trânsito em julgado em menos de 100 dias. Crimes de peculato não tardaram muito mais para serem processados, com mediana próxima dos demais. Assuntos correlatos, por sua vez, tardaram mais do que crimes de corrupção, lavagem e peculato no período. Cumpre reiterar, contudo, que 38,4% dos processos iniciados desde o ano de 2020 já transitaram em julgado, ou seja, já tiveram cadastrada alguma das movimentações consideradas indicadores de trânsito em julgado – e os demais seguem em trâmite.

4.1.1.6 Explorando casos de especial interesse

4.1.1.6.1 O core temático da pesquisa

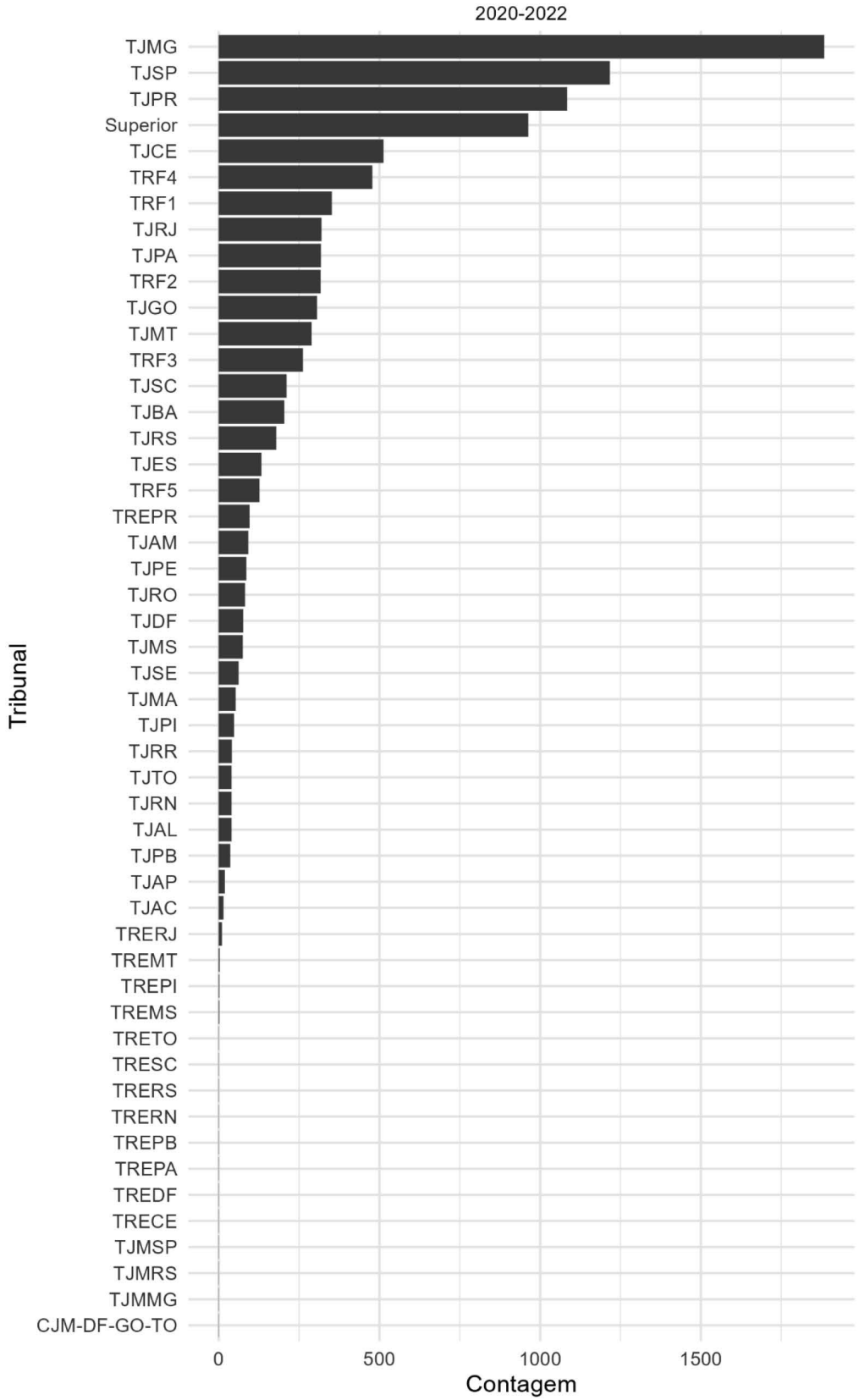
Considerando que a proposta de pesquisa possui especial interesse na investigação de processos judiciais que versem sobre corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos, buscou-se realizar um diagnóstico dos processos que tratam desses assuntos. Para cada assunto, as Figuras 27 a 32 indicam a distribuição de seu ajuizamento nas respectivas jurisdições.

Figura 27 – Corrupção ativa: frequência por tribunal (2010 a 2019)



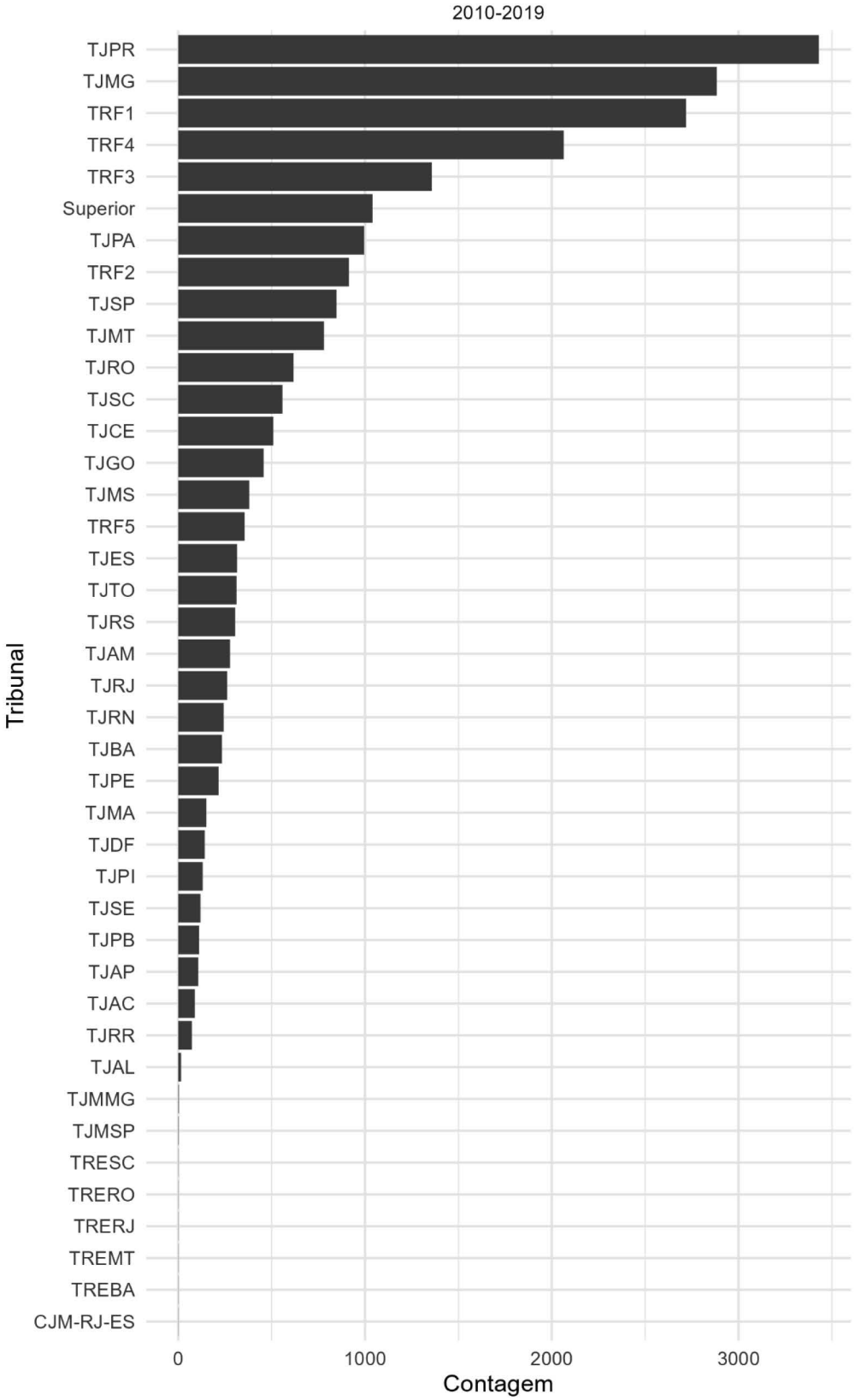
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Figura 28 – Corrupção ativa: frequência por tribunal (2020 a 2022)



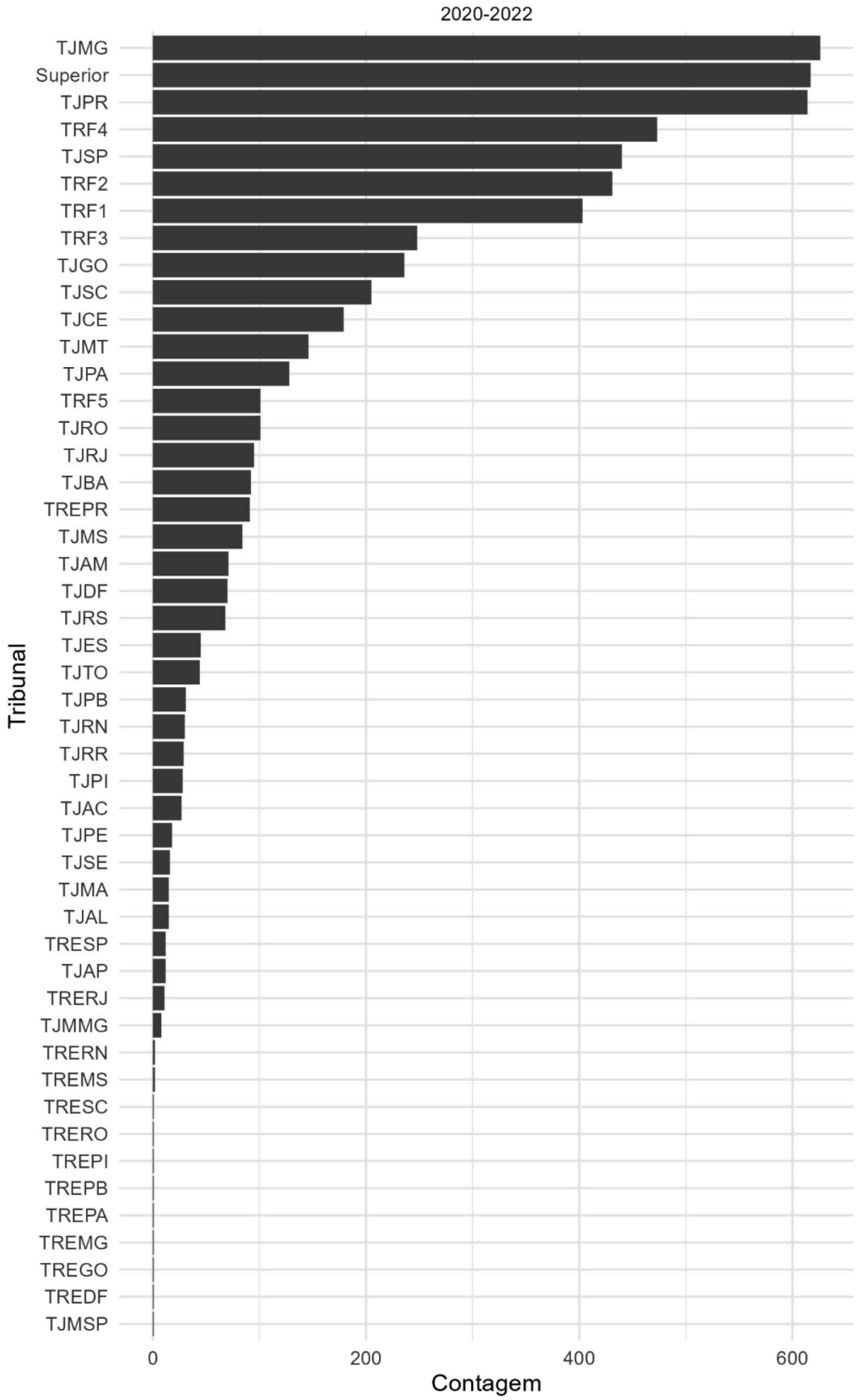
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Figura 29 – Corrupção passiva: frequência por tribunal (2010 a 2019)



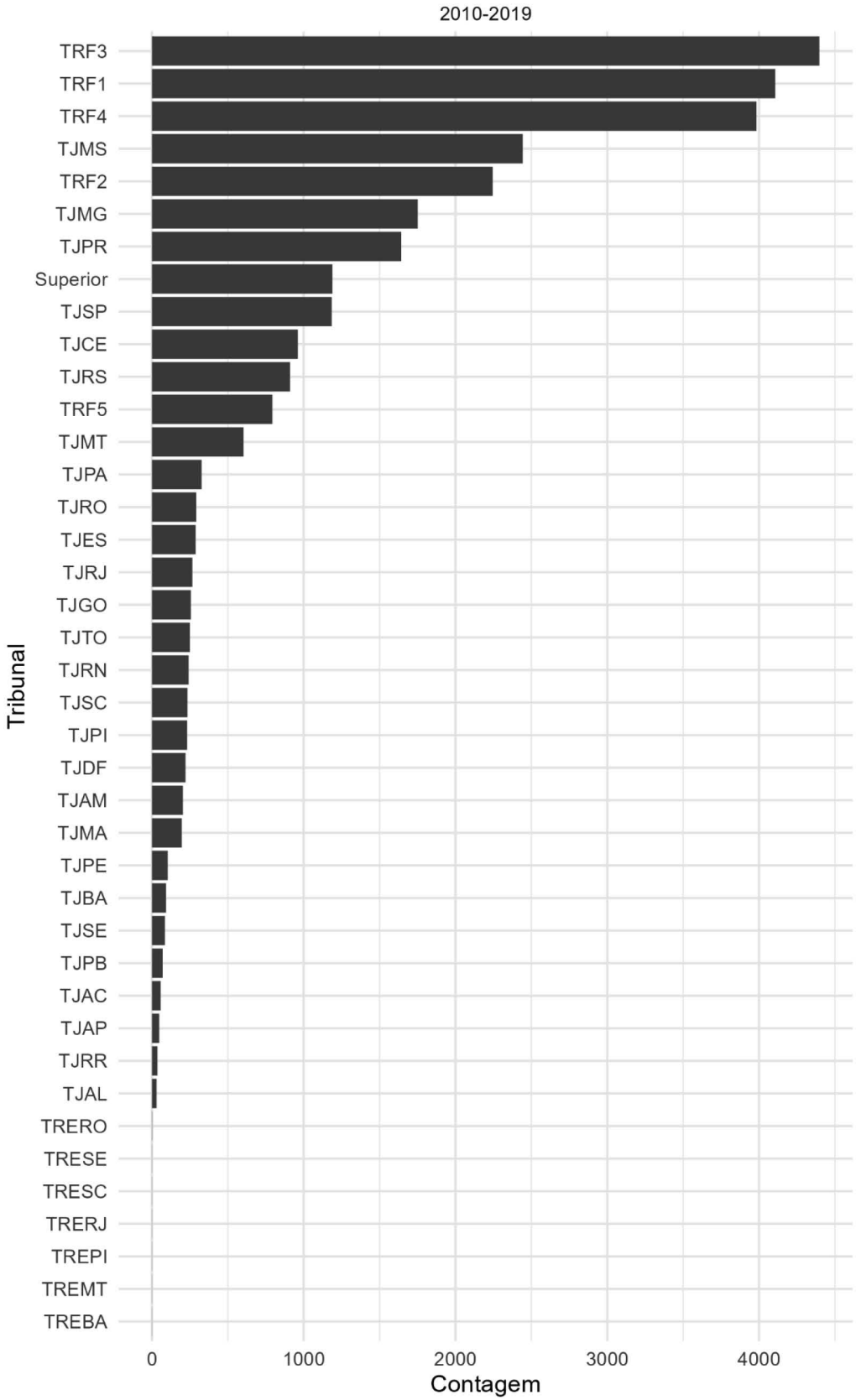
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Figura 30 – Corrupção passiva: frequência por tribunal (2020 a 2022)



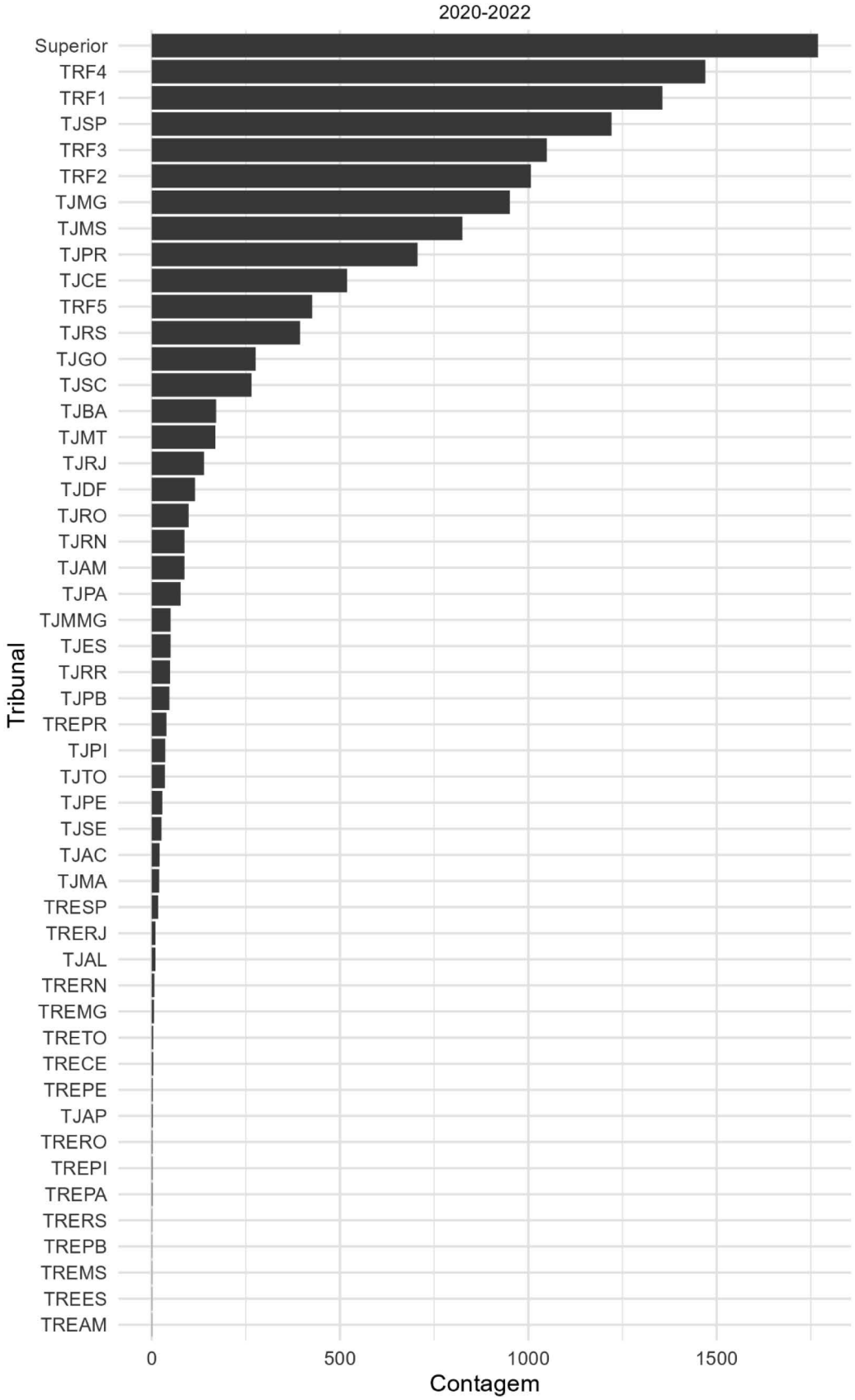
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Figura 31 – Lavagem de dinheiro: frequência por tribunal (2010 a 2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Figura 32 – Lavagem de dinheiro: frequência por tribunal (2020 a 2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

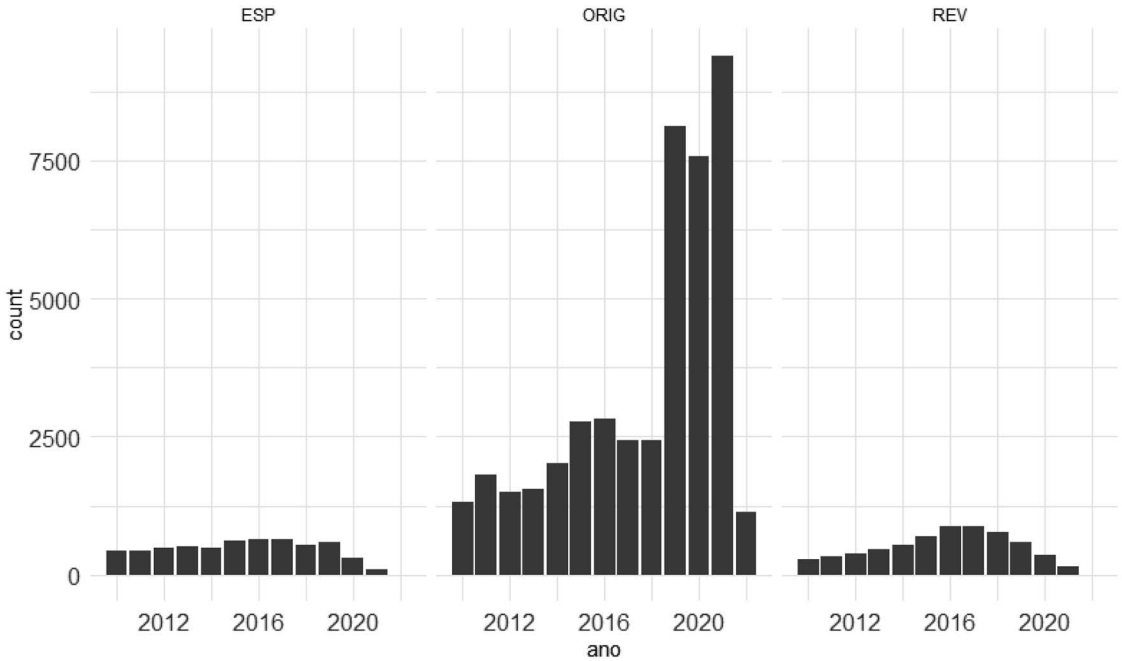
A partir desse filtro temático, é possível apresentar alguns diagnósticos preliminares. Antes de fazê-lo, contudo, é preciso considerar que o conjunto de dados disponibilizado pelo CNJ passou por um processo de saneamento da base em 2020. Dessa forma, é possível que análises temporais sofram algum tipo de influência desse processo. Por isso, restringimos avaliações temporais para o período que se inicia em 2020.

Uma variação de destaque é a relativa aos tribunais com maior número de processos em cada um dos filtros temáticos. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), líder no conjunto de dados, não está sequer entre os dez primeiros tribunais em que foram ajuizadas ações pela suposta prática de lavagem de dinheiro. Nesse caso, o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (TJMS), 14º em frequência de ações na amostra, é o líder de processos. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), por sua vez, assume a vice-liderança, apesar de, no levantamento geral, ser o sexto tribunal com mais processos. O TJSP também passa para a oitava posição no processamento de ações de corrupção passiva. Além disso, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), quarto no levantamento geral, assume a liderança em processos relativos à corrupção passiva e à vice-liderança em processos de corrupção ativa. Assim, o recorte temático sugere haver grande variação quanto ao tipo de crime que é processado em cada estado e região do país, fornecendo indícios de existência de heterogeneidades regionais em casos e formas de persecução da corrupção.

4.1.1.6.2 Casos típicos

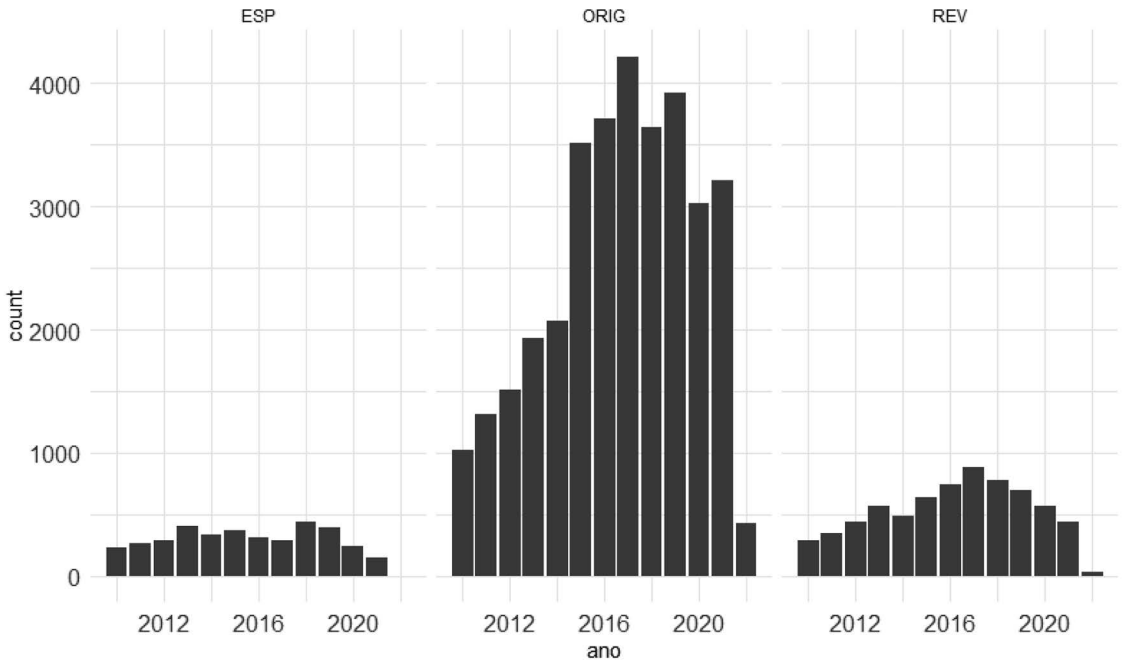
Por fim, apresentamos, para os tribunais com maior número de ações, algumas das informações reportadas anteriormente para a amostra como um todo. O TRF1, o TRF4, o TJSP e o TJMG concentram, juntos, 34,18% do total de processos que integram a amostra. Cumpre, portanto, explorá-los quanto ao ano de ajuizamento e à instância em que se encontram. Para elaborar as Figuras 33 a 36, agrupamos as variáveis segundo o seu tribunal de origem, ou seja, a jurisdição na qual o processo foi ajuizado.

Figura 33 – TJSP: instância



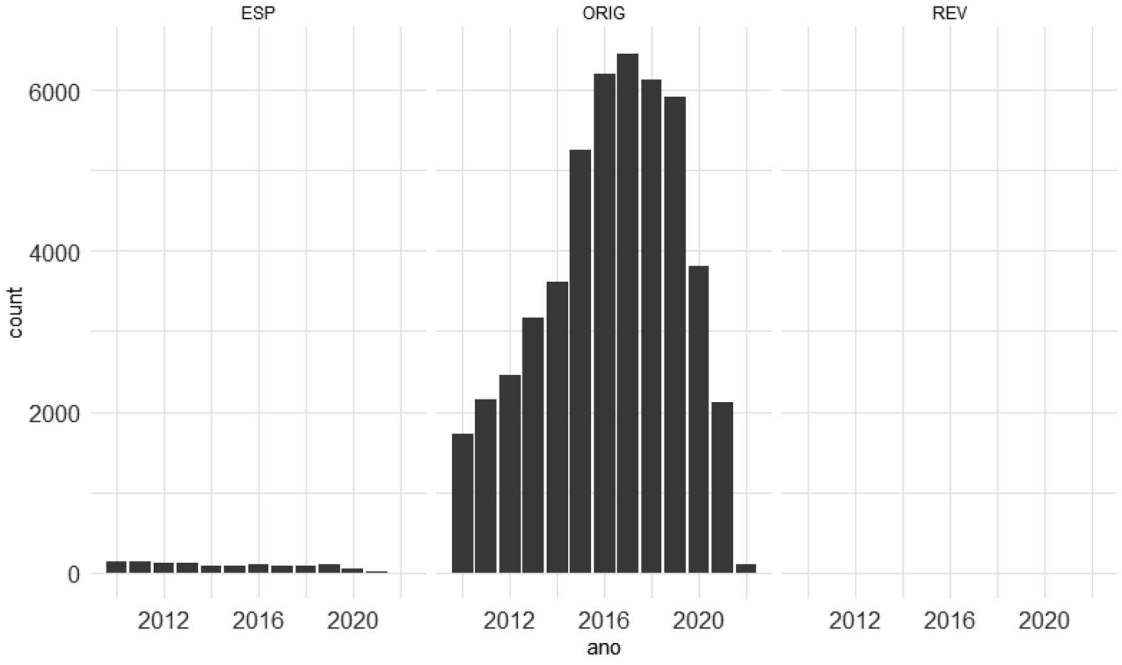
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Figura 34 – TJMG: instância



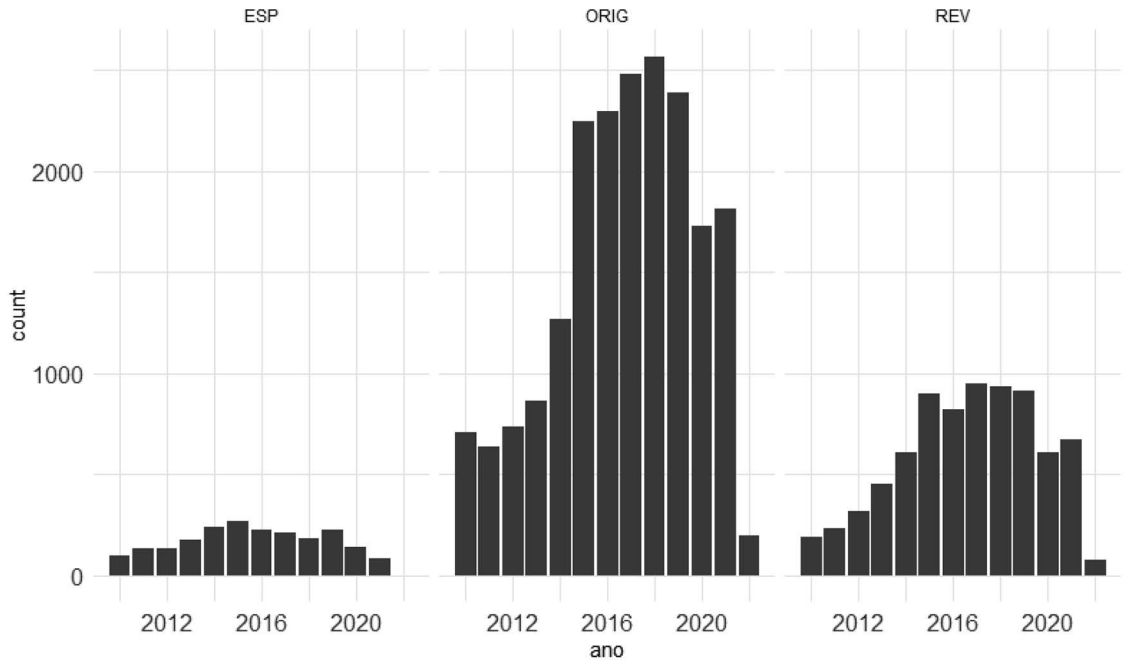
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Figura 35 – TRF1: instância



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Figura 36 – TRF4: instância



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Quanto à instância, destaca-se o elevado número de ações originárias da jurisdição do TRF4 que se encontram em instância revisional, em comparação com o baixíssimo número de processos em instância revisional no TRF1.

4.1.1.7 Síntese da análise descritiva do Datajud

Nesta seção, apresentamos análises descritivas concentradas em três dimensões: a distribuição dos processos no tempo, no espaço e entre os assuntos de que tratam.

Quanto à distribuição dos processos no tempo, uma dimensão temporal relevante é aquela relativa à duração dos processos até o trânsito em julgado. Por meio das movimentações processuais, foi possível identificar o tempo médio de duração das ações nas justiças Federal e Estadual. Entre as ações que se iniciaram desde o ano de 2020, observa-se que o percentual de ações já transitadas em julgado é semelhante em ambos os segmentos (39,7% na Justiça Federal e 38% na Justiça Estadual), com tempo mediano de tramitação de 78 e 108 dias, respectivamente. Ao comparar o tempo de tramitação dos processos de acordo com os assuntos, foi possível identificar que, em média, processos sobre os assuntos de interesse são processados com maior agilidade que os demais integrantes da amostra. Ações ajuizadas desde o ano de 2020 possuem distinção menos acentuada na duração dos processos já transitados em julgado, mas mantêm esta ordem de agilidade: em primeiro lugar, processos que envolvem corrupção passiva, seguidos por ações de corrupção ativa. Em terceiro lugar, ações de lavagem de dinheiro e, em quarto lugar, processos relativos ao peculato. Por fim, os temas destacados apresentam, de maneira geral, medidas descritivas do tempo de duração das ações menores do que processos sobre outros crimes integrantes da amostra, indicando que eles são, em média, processados mais rapidamente, na ordem destacada.

Além disso, destaca-se o aparente aumento de ações sobre temas correlatos à corrupção e à lavagem de dinheiro entre os anos de 2020 e 2021, que se repete para a maior parte da análise setorizada dos tribunais de justiças e dos tribunais regionais federais quando analisado o ano combinado a processos que se encontram em instância originária. Também há aumento de casos na amostra entre os anos de 2014 e 2015. Não é possível afirmar, contudo, se esse crescimento é resultado do ajuizamento de processos ou, em verdade, do incremento da alimentação de dados pelos tribunais, dado que, em 2020, houve saneamento da base do Datajud, sendo apenas a partir deste ano que o conjunto de dados em análise é representativo do universo.

Quanto à distribuição dos processos por tribunal, justiça e regiões, destaca-se que cerca de 70% da amostra é composta por processos de origem estadual. Processos da Justiça Federal correspondem à quase totalidade dos processos restantes. De fato, não seria de se esperar números significativos envolvendo casos de corrupção e lavagem de dinheiro nas justiças especializadas, mas a proporção revelada para os tribunais militares (STM, TJM-MG e TJM-RS, conforme Tabela 6) desperta interesse à presente pesquisa. Por sua vez, a distribuição geográfica dos processos reflete a expressividade da região Sudeste na amostra, que lidera, com folga, a distribuição regional na comparação. No conjunto da amostra, os dez tribunais líderes de processos são, em ordem decrescente: TJSP, TRF1, TJMG, TJPR, Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), TRF4, Tribunal Regional Federal da 3 ª Região (TRF3), Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) e TRF2. Destaca-se, contudo, que os crimes de corrupção ativa, passiva e lavagem de dinheiro não reproduzem, como tribunais típicos, a mesma ordem de tribunais que surge do conjunto dos dados. Entre as variações encontradas, um dos achados mais interessantes é que, em casos de lavagem de dinheiro, o TJMS e o TRF4 assumem a liderança.

Por fim, quanto à distribuição dos processos relativos aos assuntos de que tratam, identificaram-se como os dez temas mais frequentes no conjunto de dados, em ordem decrescente: crimes contra a ordem tributária, improbidade administrativa, peculato, crimes da Lei de Licitações, corrupção ativa, lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores, corrupção passiva, concussão, lavagem de bens, direitos ou valores oriundos de corrupção e inserção de dados falsos em sistema de informação. A análise descritiva também permitiu identificar a interseção entre assuntos de especial interesse: apesar do conjunto de 498.439 ações, menos de 5 mil delas combinam o processamento de lavagem e corrupção ativa e/ou passiva.

As seções dedicadas às hipóteses de pesquisa mobilizarão os dados judiciais obtidos por meio do Datajud de modo setorizado e analítico, avançando sobre marcos processuais capazes de identificar decisões de mérito, acórdãos e homologações de acordos, sobre a performance de unidades judiciárias especializadas e a heterogeneidade regional no processamento de ações. São três as hipóteses de pesquisa que se beneficiam desses dados: a comparação entre a performance de diferentes estados e regiões nos itens mencionados contribuirá para diagnósticos quanto à hipótese 1 (heterogeneidade regional). A investigação e comparação da performance de unidades judiciárias especializadas em relação às demais permitirá produzir diagnósticos quanto à hipótese 3 (especialização temática). A investigação de movimentos e decisões relativos à homologação de acordos poderá enriquecer análises quanto à hipótese 5 (métodos de solução consensual).

4.1.2 Diários oficiais

Com o objetivo de apresentar os principais resultados da análise proveniente da junção de dados do Datajud e da coletânea de informações extraída dos diários oficiais, esta seção apresenta o retrato do número de processos judiciais de 2012 a 2021 buscados nos diários oficiais, publicações relativas a esses casos encontradas, média de publicações por processo e quantidade de casos com ao menos uma divulgação nos diários oficiais encontrada. As informações foram desagregas por unidade federativa, no caso dos tribunais de Justiça, e por região de abrangência, para os tribunais regionais federais.

Primeiramente, cumpre registrar que a presente análise não tem a intenção de mapear todos os tribunais de Justiça e tribunais regionais federais. Dessa forma, foram selecionados dez tribunais de Justiça,[29] sendo dois por região brasileira, e três tribunais regionais federais.[30] Embora não seja relativa a todo o Brasil, a análise é capaz de capturar a heterogeneidade regional ao incorporar casos espalhados pelas cinco regiões do país.

Um segundo ponto diz respeito à representatividade dos dados analisados. Como a coleta de informações partiu dos números processuais constantes na base do Datajud, não necessariamente os resultados reportados serão representativos de todo o universo de processos de corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos no período analisado do recorte espacial em questão. Embora se perca em representatividade, tal estratégia potencialmente possibilita aumentar o número de casos com decisão judicial proferida.

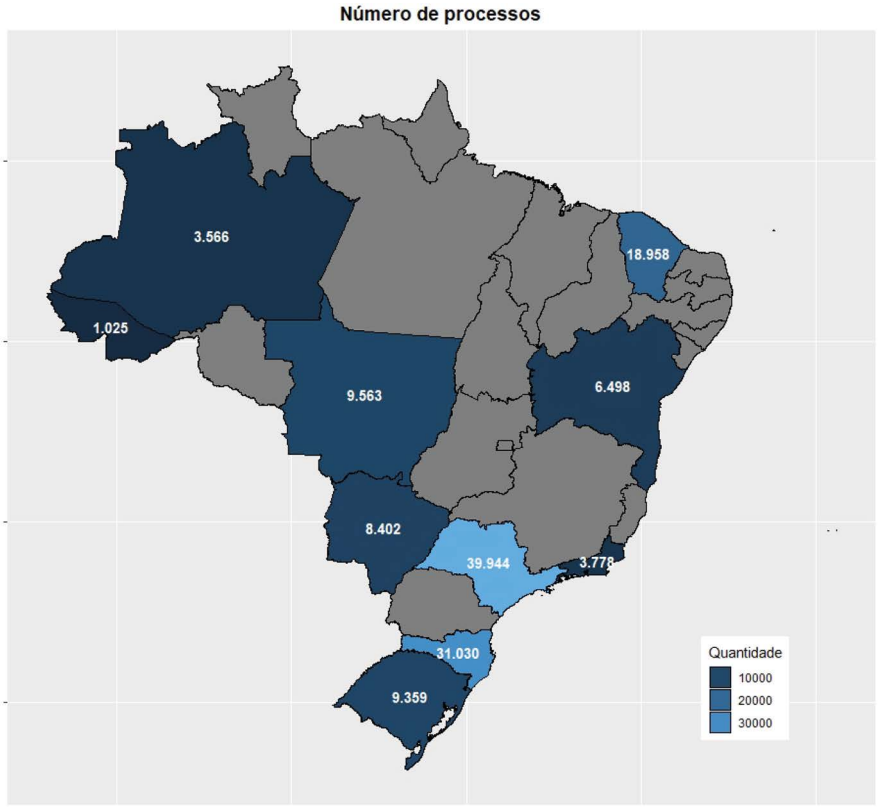
Feitas essas ressalvas, foram buscadas publicações de 197.521 processos nos diários oficiais, dos quais 83.348 (42,20% da amostra) tiveram ao menos um caso encontrado. Ao todo, foram selecionadas 420.017 publicações distintas relativas a esses processos, o que resulta em uma média de 2,13 publicações por caso. Quando esses dados são desagregados entre tribunais de Justiça e tribunais regionais federais, segue-se o seguinte panorama. Do total de processos procurados nos diários oficiais, 132.123 eram relativos aos dez tribunais de Justiça da amostra. Desse subconjunto, foram encontradas 377.202 publicações (média de 2,85 publicações por processo) e 70.353 casos com ao menos uma divulgação em diário oficial (53,25% dessa subamostra). No que diz respeito aos dados dos tribunais regionais federais, foram buscados 65.398 processos relativos ao TRF1, TRF4 e Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5). Destes, 12.995 (equivalente a 19,87% do subconjunto) tiveram ao menos uma publicação encontrada, totalizando 42.815 publicações (média de 0,65 divulgação por processo). As Figuras 37 a 44 apresentam as informações relativas ao número de processos procurados, publicações encontradas, média e percentual de casos com ao menos uma publicação detectada desagregadas por unidade federativa (no caso dos tribunais de Justiça) e por Tribunal Regional Federal.

29. Os números registrados fazem referência aos seguintes tribunais de Justiça: Acre e Amazonas (Norte), Bahia e Ceará (Nordeste), Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste), Rio de Janeiro e São Paulo (Sudeste) e Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Sul).

30. Os dados coletados são relativos ao TRF1 (relativo às unidades federativas do AC, AM, RR, RO, AP, PA, MT, TO, MA, PI, BA, MG, GO e DF), TRF4 (referente às unidades federativas do PR, SC e RS) e TRF5 (das unidades federativas do RN, PB, CE, PE, AL e SE). Não ingressaram na análise o TRF2 (composto por RJ e ES) e o TRF3 (referente a SP e MS).

Quando considerados os números de processos dos tribunais de Justiça procurados nos diários oficiais das unidades federativas selecionadas, destacam-se, nas cinco primeiras posições, em ordem decrescente, os estados de São Paulo (com 39.944 processos), Paraná (com 31.030), Ceará (com 18.958), Mato Grosso (com 9.563) e Rio Grande do Sul (com 9.359).

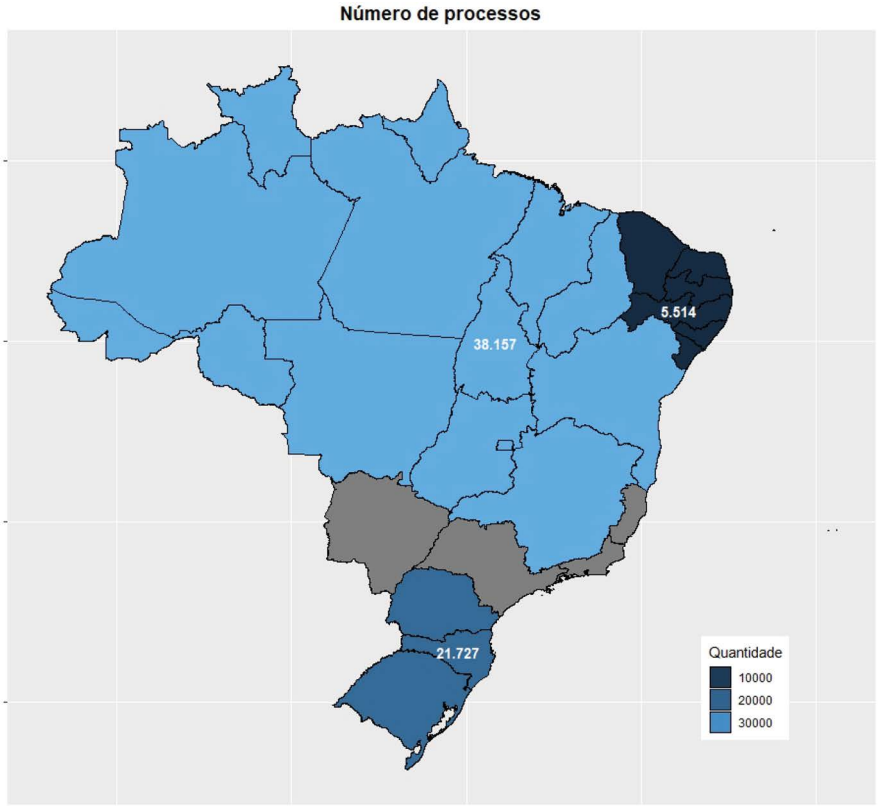
Figura 37 – Número de processos do Datajud buscados nos diários oficiais por Tribunal de Justiça



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud.

Na análise relativa ao número de processos dos TRF1, TRF4 e TRF5 buscados nos diários oficiais, tem-se o seguinte panorama: TRF1 contabiliza o maior número de processos, com 38.157 casos, seguido pelo TRF4, com 21.727 observações, e TRF5, com 5.514 casos.

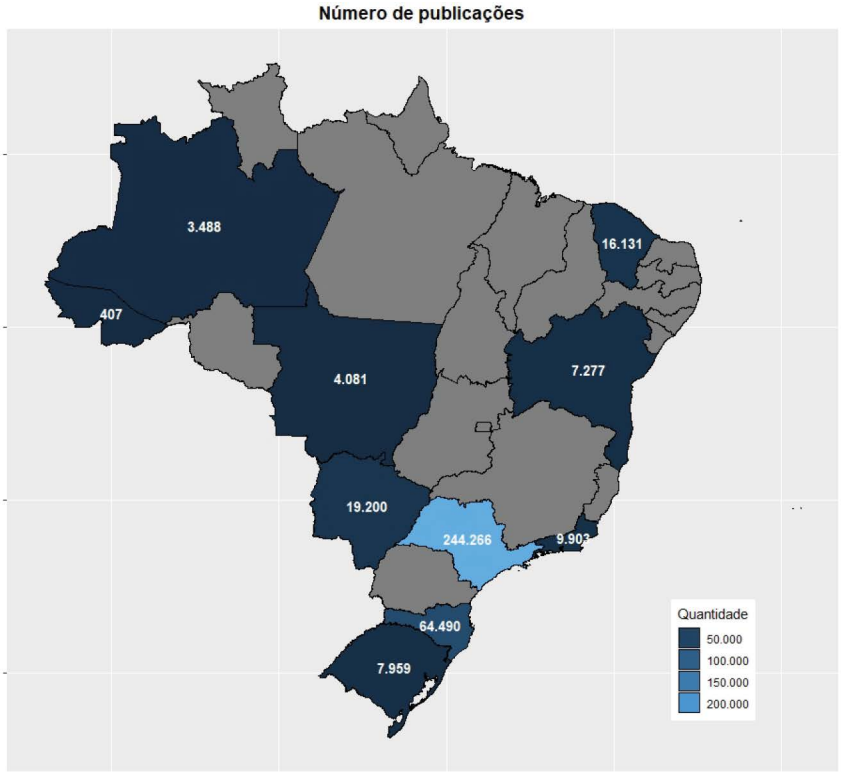
Figura 38 – Número de processos do Datajud buscados nos diários oficiais por Tribunal Regional Federal



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud.

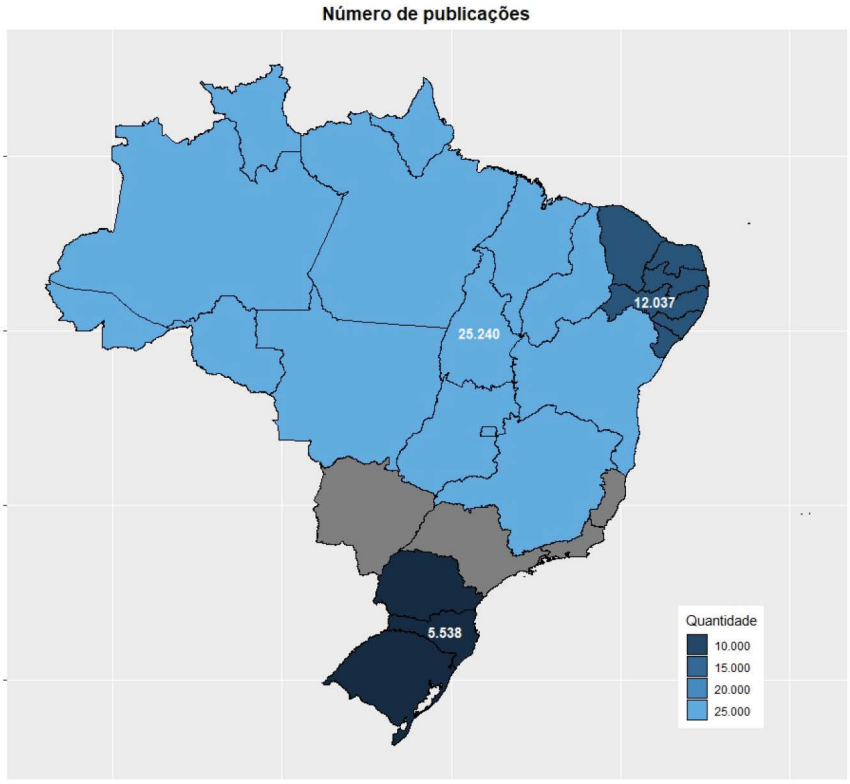
Quando se avalia o número de publicações encontradas nos diários oficiais relativas aos processos dos tribunais de Justiça selecionados, as cinco primeiras posições são ocupadas pelos estados de São Paulo (com 244.266 publicações), Paraná (com 64.490), Mato Grosso do Sul (19.200), Ceará (com 16.131) e Rio de Janeiro (com 9.903). Dessas unidades federativas, duas delas não compunham a lista das cinco com mais processos procurados, os estados do Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. Ao se realizar o mesmo exercício para os tribunais regionais federais que fazem parte da amostra, o cenário encontrado é o seguinte: foram identificadas 25.240 publicações de processos do TRF1, 12.037 do TRF5 e 5.538 do TRF4. Figuras 39 e 40 apresentam com mais detalhes sobre esse panorama.

Figura 39 – Número de publicações encontradas por Tribunal de Justiça



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud e dos diários oficiais.

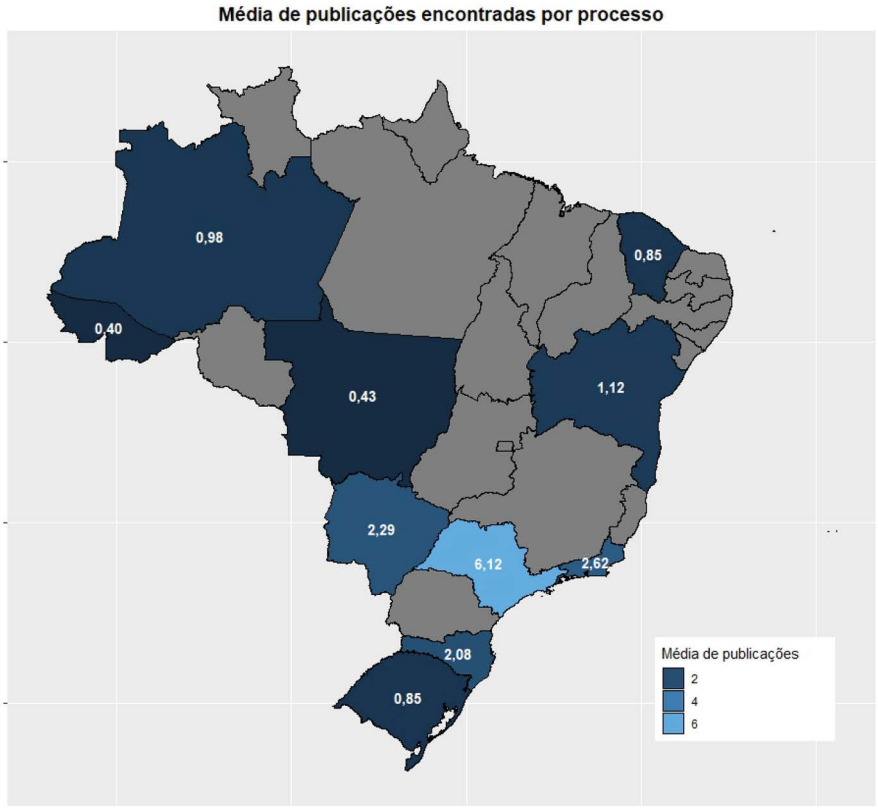
Figura 40 – Número de publicações encontradas por Tribunal Regional Federal



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud e dos diários oficiais.

Essa diferença regional na quantidade de processos procurados nos diários oficiais e no número de publicações encontradas relativas aos casos de interesse reflete-se também na média de divulgações[31] e na fração de processos com ao menos uma publicação encontrada.32 Ao considerar a primeira medida, com base nos dados dos tribunais de Justiça analisados, o Estado de São Paulo aparece como a unidade federativa com maior média de publicações por processo (6,12), seguida pelos estados do Rio de Janeiro (2,62), Mato Grosso do Sul (2,29), Paraná (2,08) e Bahia (1,12). Com média inferior a uma publicação encontrada por processo constam os estados do Amazonas (0,98), Ceará (0,85), Rio Grande do Sul (0,85), Mato Grosso (0,43) e Acre (0,40). No que tange às unidades dos tribunais regionais federais investigados, o TRF5 aparece com 2,18 publicações por processo em média, seguido pelo TRF1 (0,66) e pelo TRF4 (0,25). Esses números são detalhados nas Figuras 41 e 42.

Figura 41 – Média de publicações encontradas por Tribunal de Justiça

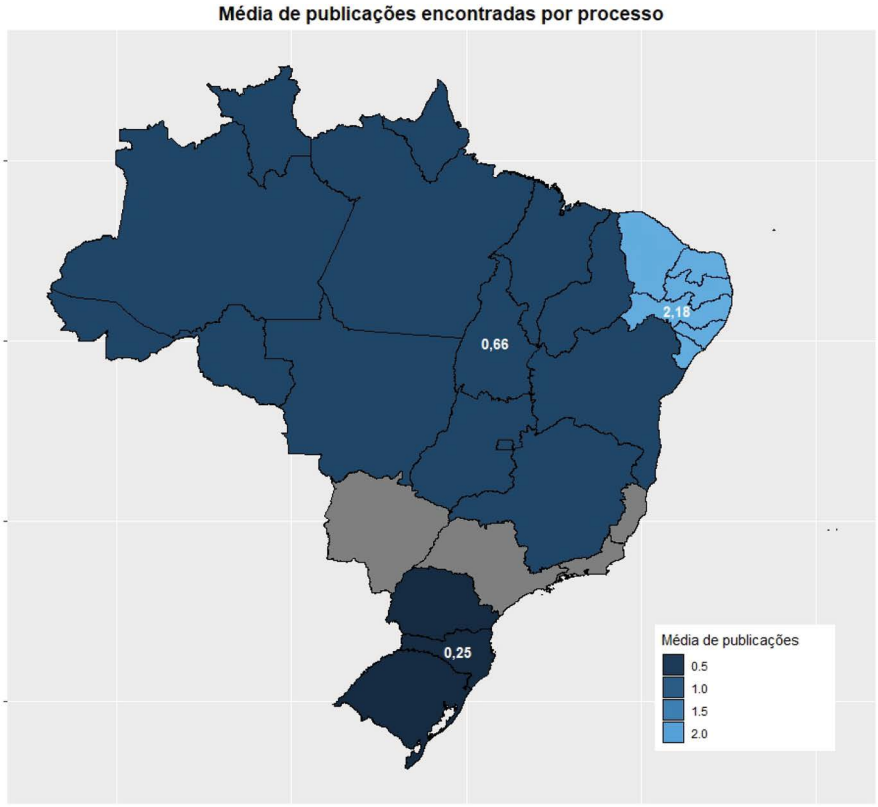


Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud e dos diários oficiais.

31. Indicador construído ao se dividir o número de publicações encontradas pela quantidade de processos buscados nos diários oficiais.

32. Indicador resultante da divisão da quantidade de processos buscados com ao menos uma publicação encontrada pelo número de processos procurados nos diários oficiais.

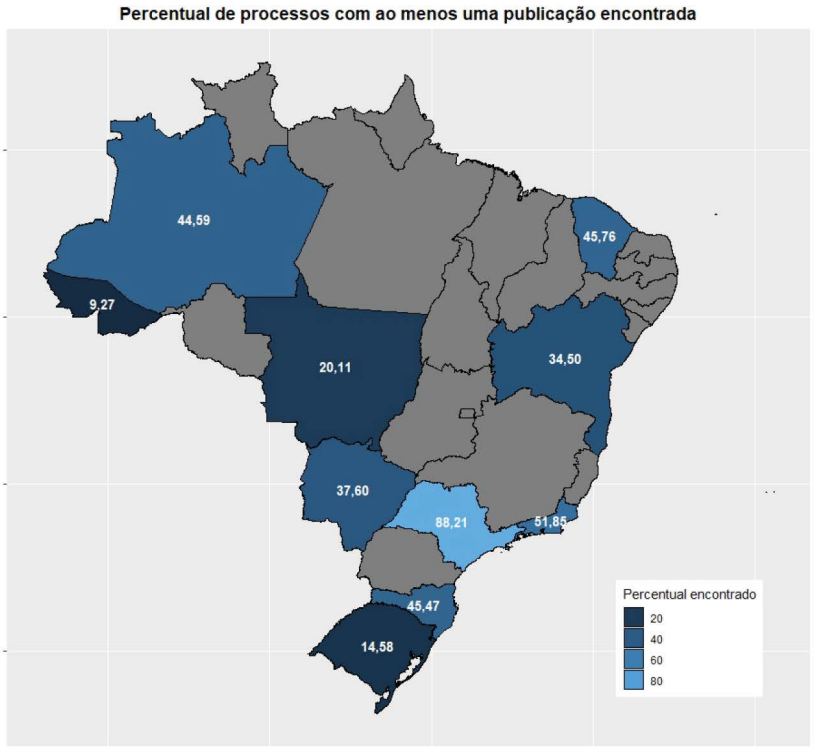
Figura 42 – Média de publicações encontradas por Tribunal Regional Federal



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud e dos diários oficiais.

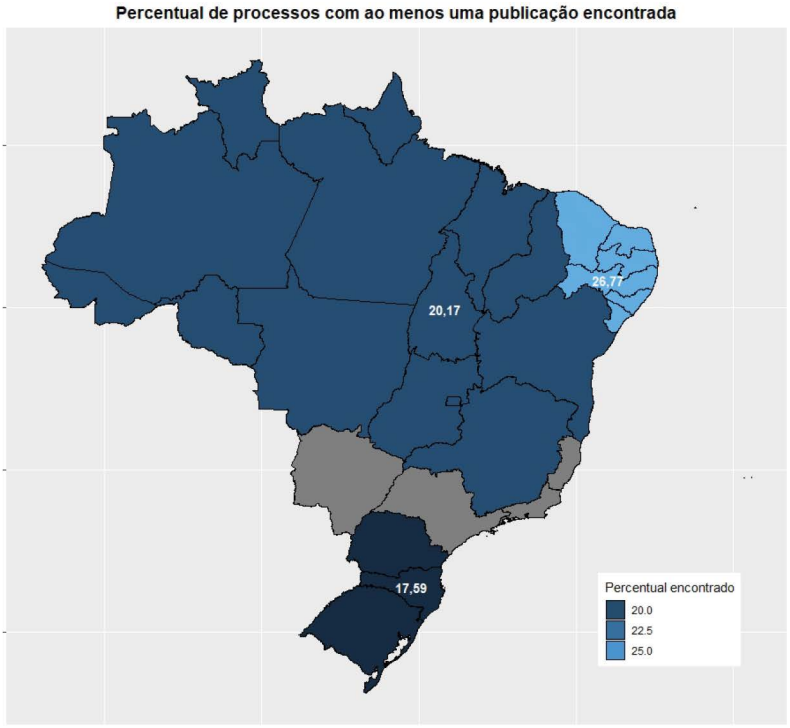
Por fim, considerando a fração de processos com ao menos uma publicação encontrada nos diários oficiais consultados, emerge o seguinte cenário. Para os tribunais de Justiça incluídos na análise, 88,21% dos processos do Estado de São Paulo tiveram ao menos uma publicação identificada. Na sequência aparecem os estados do Rio de Janeiro, com 51,85%; Ceará, com 45,76%; Paraná, com 45,47%; e Amazonas, com 44,59%. No caso dos tribunais regionais federais, o TRF5 consta com 26,77% de processos com ao menos uma publicação localizada, seguido pelo TRF1 (20,17%) e TRF4 (17,59%). As Figuras 43 e 44 reportam esses indicadores.

Figura 43 – Percentual de processos com ao mesmo uma publicação encontrada por Tribunal de Justiça



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud e dos diários oficiais.

Figura 44 – Percentual de processos com ao mesmo uma publicação encontrada por Tribunal Regional Federal



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud e dos diários oficiais.

4.1.2.1 Limites e ressalvas na utilização das publicações dos diários oficiais

A utilização dos diários oficiais revelou questões interessantes sobre as características e possibilidades de utilização desse material para fins da pesquisa. O primeiro dado a se destacar é que não foram encontradas publicações em aproximadamente 58% dos processos, com uma grande heterogeneidade regional nesse conjunto – São Paulo aparece com a menor taxa de casos não encontrados (por volta de 11%) e o Acre com a maior (quase 91%), ou seja, há uma parte considerável dos casos sem publicações.

O segundo dado diz respeito aos tipos de publicações presentes nos diários oficiais. A análise empreendida nessa pesquisa tinha especial interesse nas publicações que constituíssem algum tipo de decisão no processo entre os tipos possíveis (por exemplo, mérito, processual, final, interlocutória, cautelar, entre outras).

É preciso destacar que nos diários oficiais há publicações de vários tipos, com diferenças também em função dos estados, dos anos, das edições, das localidades, entre outros fatores. Há lugares que publicam questões administrativas (como compras, aposentadorias e férias de servidores), editais de nubentes, lista de processos distribuídos, editais de intimação, além dos atos processuais naturalmente esperados, como citações, intimações e as decisões.

Adicionalmente, há ainda as características dos conteúdos das publicações, novamente marcados pela grande heterogeneidade. Mesmo dentro das publicações caracterizadas como uma decisão, a qualidade do tipo de informação veiculada varia bastante. Há casos em que é possível encontrar todo o conteúdo da decisão, casos em que há apenas a parte dispositiva e casos em que há uma espécie de resumo expandido do acórdão – apenas para ficar em alguns poucos exemplos da variabilidade.

Há variabilidade nos tipos de decisões encontradas nos processos, já que em alguns casos é possível encontrar apenas a decisão final e em outros apenas decisões interlocutórias ou cautelares – ressaltando que essa pesquisa coletou os diários dos últimos dez anos dos tribunais selecionados.

Além disso, muitas publicações não têm informações relevantes e essenciais à publicidade do processo, tais como as partes, data de publicação da decisão, o tipo de ação, a vara, o juiz, entre muitas outras. A falta de padronização é a principal característica, sendo um evento completamente aleatório e imprevisível a presença de uma ou mais informações, como as citadas anteriormente, nos textos das publicações.

Apesar dessas características, é possível conduzir análises relevantes a partir dessas publicações. Essas ressalvas dizem respeito aos limites das inferências a partir das características do material. Com os cuidados adequados, alguns tipos de investigações podem ser realizados, sobretudo no que diz respeito à fase exploratória para investigações qualitativas sobre os temas e objetos da pesquisa. Como mostraremos a seguir, a análise de alguns dados permite apontar hipóteses e dados interessantes em complementaridade às análises utilizando o Datajud e o *survey*.

Em cada um dos dados exibidos a seguir serão demonstrados o tamanho da amostra (N) utilizada para sua geração, pois a variabilidade do material faz com que o tamanho da amostra se altere em função da análise empregada e das variáveis escolhidas.

Análise por *topic modeling*

Com base na amostra inicial de 45.884 publicações classificadas como decisões, foi realizado um procedimento, a partir da técnica denominada *topic modeling*, para extrair os principais tópicos que aparecem no *corpus* dessas publicações. A metodologia *topic modeling* está inserida no grupo de técnicas de aprendizado de máquina não supervisionado. Ela tem por objetivo agregar, por meio de análises probabilísticas, grupos de palavras e expressões capazes de caracterizar uma determinada publicação, de modo a automaticamente extrair os tópicos principais do texto.

De acordo com esse modelo, os tópicos[33] mais recorrentes para as 44.809 decisões dos tribunais de Justiça são os seguintes:

- Topic #0: improb administr requer publ dan indisponibil process autor espec pag
- Topic #1: resoluca gui eletron port publ remess retorn magistrado adv cust
- Topic #2: apel rela junt apresent dev advog exclusiv petico eletron apelaca
- Topic #3: agrav instrument publ prov rela julg conhec ministeri improb câm
- Topic #4: penal crim pen prov polic publ ministeri ord julg process
- Topic #5: administr improb publ empr prefeit municipi licitaca requer erari principi
- Topic #6: interess publ ministeri recorr sant espec rodrig advog catarin oabsp
- Topic #7: crim tribut apel catarin sant apelaca prov penal civel publ
- Topic #8: embarg declaraca omissa impetr rejeit conhec corpu habe paci contradica
- Topic #9: requer ministeri publ autor pag intimems intimes intimaca crim proced

De maneira complementar, também foi gerada uma nuvem de palavras com os vocábulos bigramas e trigramas mais frequentes nas publicações. Novamente, dado o interesse em trabalhar com o radical das palavras, em muitos casos, estas aparecem na forma abreviada ou sem as letras finais.

Figura 45 – Nuvem de palavras com as expressões mais recorrentes nas decisões nos Tribunais de Justiça

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud e dos diários oficiais.

33. Em muitos casos, com o intuito de trabalhar com o radical do vocábulo, muitas palavras são abreviadas, conforme aparece nos tópicos mais recorrentes.

Quando o mesmo procedimento é adotado para as publicações relativas às 1.076 decisões dos tribunais regionais federais, tem-se o seguinte cenário relativo aos tópicos mais recorrentes:

- Topic #0: embarg acorda declaraca advproc espec desembarg regia rela recif mat
- Topic #1: conveni prefeit julg improb municipi ferr administr câm gesta publ
- Topic #2: advproc apt lim invd cost rela prov desembarg arauj embarg
- Topic #3: penal pen desembarg reclusa crim polic apel publ ministeri dad
- Topic #4: rodrig institut xing gilbert tecnolog nasc ressarc improb val agui
- Topic #5: prov publ improb rela administr apelaca penal region regia ministeri
- Topic #6: agrav julg habe corpu testemunh process instrument prov indefer penal
- Topic #7: apel rela unia agrav nacion fazend joel paciornik ilan apelaca
- Topic #8: penal process publ interess segu edit abaix ministeri transcrit profer
- Topic #9: regia penal ministeri publ rela intern advproc region apt desembarg

Novamente, de modo visualmente complementar, levando-se em consideração o vocábulo, bigramas e trigramas, foi possível gerar uma nuvem de palavras, conforme apresentado na Figura 46.

Figura 46 – Nuvem de palavras com as expressões mais recorrentes nas decisões nos Tribunais Regionais Federais

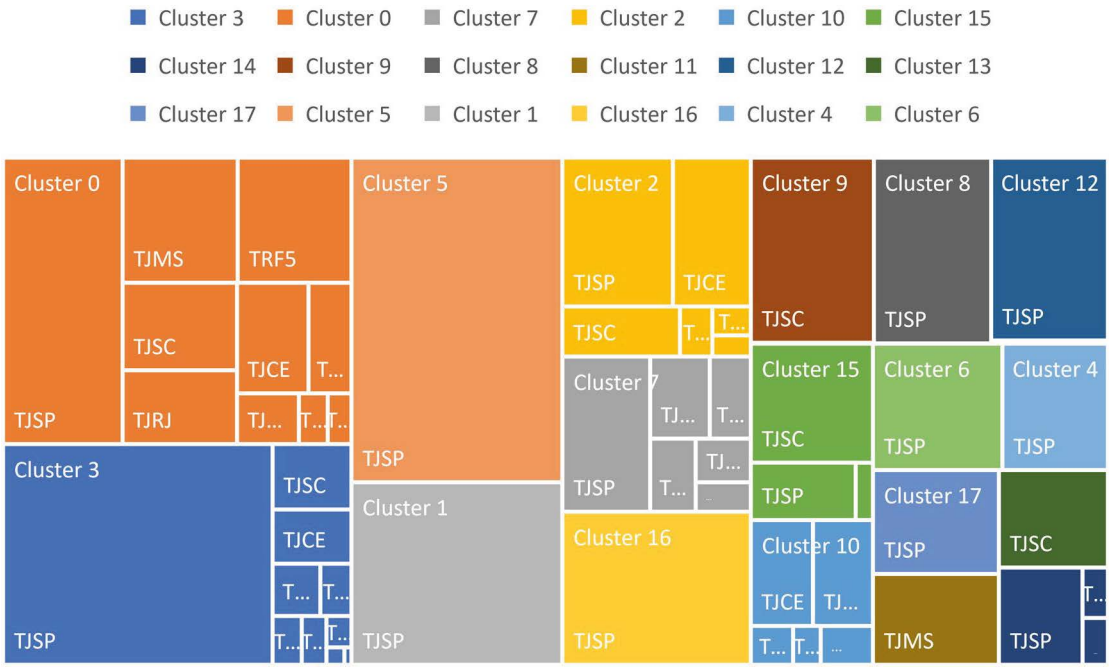
Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud e dos diários oficiais.

4.1.2.3 Agrupamentos (*clustering*) das publicações classificadas como decisões

Com o intuito de verificar eventuais heterogeneidades no conteúdo das publicações dos diários oficiais classificadas como decisões, foi elaborada uma análise de *clustering*. Por meio dessa metodologia, após a exclusão de preposições, artigos, conjunções, entre outras expressões que compõe as *stopwords*, pontuações e eventuais conectores, as palavras resultantes das decisões foram reduzidas aos seus radicais (processo conhecido como *stemmatização*) e organizadas em palavras únicas, bigramas e trigramas. Posteriormente, esses textos foram agrupados, nos chamados *clusters*, de acordo com potenciais similaridades. A metodologia permite ainda a extração do centroide do *cluster*, considerada como a publicação mais "representativa" do agrupamento.

A Figura 47 sintetiza o resultado dessa análise. Ao todo, as publicações relativas às decisões foram classificadas em 18 *clusters*, com base no método k-means elbow (KODINARIYA; MAKWANA, 2013), que, em linhas gerais, compara os resultados marginais com e sem a inclusão de um novo *cluster* para definir a quantidade ideal de agrupamentos.

Figura 47 – Análise de *clustering* das publicações classificadas como decisões



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

Com base nessa análise, é possível constatar que os *clusters* 1, 4, 5, 6, 16 e 17 são compostos totalmente por decisões originárias do TJSP. Este mesmo tribunal desempenha papel relevante nos *clusters* 8 e 12 (mais de 98% em ambos os casos) e nos *clusters* 3 e 14 (acima de 75%). Adicionalmente, destaca-se a predominância do TJSC nos *clusters* 13 (100%), 9 (99,5%) e 15 (67,5%) e do TJMS no *cluster* 11 (99,9%). Por fim, os *clusters* 0, 2, 7 e 10 possuem perfil mais heterogêneo, com nenhum dos tribunais respondendo sozinho por mais de 50%.

A predominância do TJSP também se verifica nos centroides das publicações relativas às decisões. Ao todo, 12 *clusters* possuem como centroide publicações originárias do TJSP. O tribunal é seguido pelo TJSC com três centroides, TJMS com dois e TRF5 com um. Esses centroides versam, em sua maioria, por casos de apelação (cinco deles), seguidos por agravo de instrumento, embargos de declaração e ação penal (com dois casos cada) e ação civil pública, agravo interno, ação civil de improbidade administrativa, auto de prisão em flagrante, embargos de declaração, habeas corpus criminal e recurso especial (com um centroide cada).

4.1.2.4 Tipos processuais mais citados nas decisões

Um dado interessante a ser verificado nas publicações são os tipos processuais mais utilizados nas ações envolvendo os temas dessa pesquisa. Para essa análise, foram separados nas ações todos os tipos processuais citados em uma mesma publicação. Assim, algumas publicações podem ter menção a mais de um tipo processual, porque um deles pode ter sido citado na ementa de um precedente, por exemplo. Contudo, ainda que de forma sumarizada, esses dados podem indicar a forma de manuseio escolhida para as lides dos temas dessa pesquisa.

Foi possível extrair esse dado de quase 85% (38.890) das publicações, sendo o dado mais comum entre os analisados. A nuvem de palavras apresentada a seguir expressa graficamente essa relação, na qual o tamanho das palavras indica a frequência de citações nas publicações.

Figura 48 – Nuvens de palavras dos tipos processuais mais citados nas publicações (N = 38.890)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

A Tabela 7 demonstra o mesmo dado, mas em valores absolutos, a fim de que apenas a visualização gráfica não torne o dado indeterminado.

Tabela 7 – Tipos processuais mais frequentemente citados nas decisões analisadas

Tipo processual	Citações
apelação	16549
ação civil	12078
agravo	11222
recurso especial	9595
agravo de instrumento	8580
ação penal	5981
apelação criminal	5975
apelação cível	4865
ação cautelar	4026
ação de improbidade	2489
habeas corpus	2440
recurso extraordinário	2147
agravo regimental	1614
execução penal	1098
recursos repetitivos	568
agravo interno cível	562
mandado de segurança	554
agravo em recurso	477
execução provisória	455
revisão criminal	398
execução fiscal	344
ação de ressarcimento	313
ação ordinária	300
recurso ordinário	300
ação rescisória	297
liquidação de sentença	288
agravo em execução	253
cautelar de indisponibilidade	240
execução de título	199
ação de responsabilidade	180
execução de sentença	165
execuções fiscais	130
ação declaratória	124
ação de execução	120
ação penal militar	74
ação constitucional	71
cautelar inominada	63
cautelar do paciente	62
cautelar preparatória	43

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

4.1.2.5 Menção aos órgãos de controle nas decisões

Como veremos adiante nos resultados do *survey*, a maioria dos magistrados que responderam ao questionário acreditam que a cooperação entre os órgãos de controle tende a aumentar a qualidade probatória, a efetividade e a celeridade no processo. A despeito disso, no universo de aproximadamente 46 mil publicações relativas às decisões que compõem essa análise, apenas 4,5% (2.049) fizeram menção a alguns dos órgãos de controle avaliados no *survey*.

Este dado deve ser analisado em conjunto com as demais evidências desta pesquisa, uma vez que apenas indica que não há citações explícitas dos órgãos de controle nas decisões judiciais. Isso pode decorrer tanto da ausência, de fato, de participação relevante desses órgãos na fase instrutória quanto da prática de juízes de se aterem à análise probatória em suas decisões judiciais, fazendo menção aos fatos, mas não aos órgãos que ajudaram a produzir as evidências utilizadas no caso. O cotejo desse resultado com demais achados da pesquisa, provenientes do *survey* com magistrados e entrevistas com atores-chave, sugere que se trata mais de um padrão de redação de decisão judicial do que da baixa relevância dos órgãos de controle. Deve-se atentar também ao fato de que os ministérios Público Federal e Estadual foram excluídos dessa análise pelo fato de serem parte em muitas das ações.

A Tabela 8 expressa a lista de órgãos de controle e a quantidade de publicações nas quais eles aparecem. Em 1.794 publicações é mencionado apenas um órgão de controle, enquanto em 255 publicações são mencionados de dois a quatro órgãos de controle distintos. Por essa razão, os totais são diferentes.

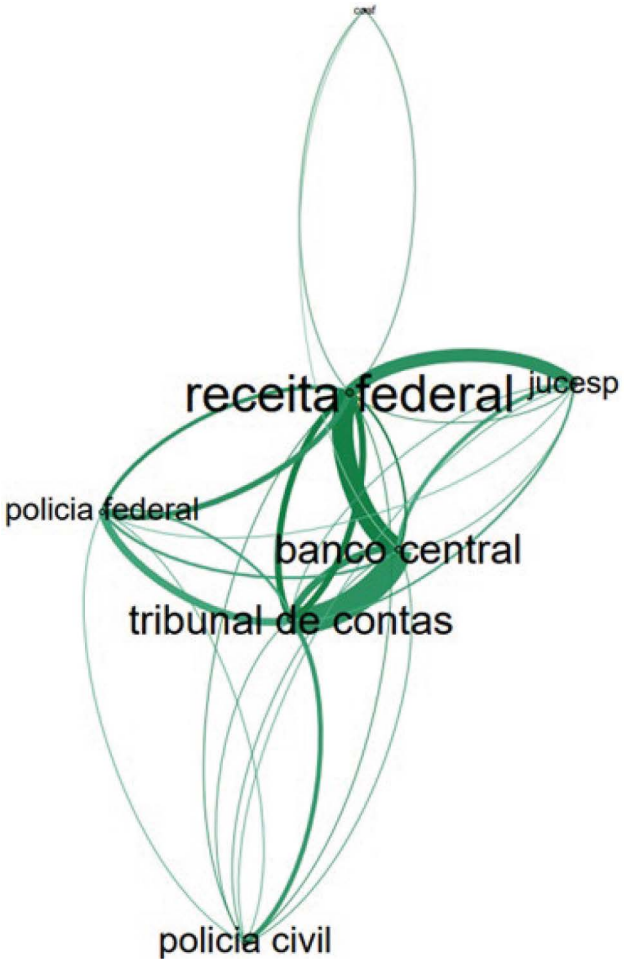
Tabela 8 – Órgãos de controle mais citadas pelos juízes nas decisões* (N = 2.049)

Instituição	Citações
Tribunal de Contas	1013
Banco Central	634
Receita Federal	289
Polícia Federal	171
Polícia Civil	136
Jucesp	100
Coaf	13
DRCI	2

* Entre os presentes no *survey*, excluído o MP.
Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

Entre os 255 casos em que houve a citação de mais de um órgão de controle, um dado interessante é verificar como, potencialmente, eles aparecem associados nas decisões, indicando como o Judiciário, nos fundamentos expressos da decisão, considerou informações de diversos órgãos. A análise de redes a seguir expõe graficamente essas relações entre os órgãos de controle investigados.

Figura 49 – Análise de redes das relações entre os órgãos de controle a partir das citações nas publicações (N = 255)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

Como é possível notar, há um eixo central marcado por relações mais acentuadas entre Receita Federal, BACEN e Tribunal de Contas, figurando entre os órgãos de controle que mais são citados conjuntamente nas publicações. Por sua vez, Polícia Federal (PF) e Jucesp aparecem com um papel mais secundário, ao passo que a Polícia Civil e o Coaf aparecem mais marginalizados. O DRCI não aparece nessa análise porque nas publicações não foi mencionado em conjunto com nenhum outro órgão de controle.

4.1.2.6 Citação dos instrumentos processuais nas publicações

Também em consonância com as perguntas do *survey*, outro dado mensurado nas decisões foi a citação a alguns instrumentos do Judiciário para investigação ou até mesmo intervenção direta visando a evitar danos irreparáveis. No questionário direcionado aos juízes, uma série de instrumentos foi avaliada de acordo com sua utilidade. Com base nisso, foi possível verificar a menção a esses instrumentos nas decisões a fim de investigar se sua utilização guarda consonância com a avaliação de utilidade mencionada pelos magistrados e magistradas.

Foi possível extrair essa informação de aproximadamente 16% (7.116) das mais de 45 mil publicações selecionadas. A quantidade de instrumentos citados também varia, sendo que em 6.025 publicações foi citado apenas um único instrumento, ao passo que nas demais 1.091 foram mencionados de dois a seis instrumentos diferentes. A Tabela 9 indica o instrumento e a quantidade de publicações nas quais este foi mencionado.

Tabela 9 – Instrumentos mais citados pelos juízes nas decisões* (N = 7.116)

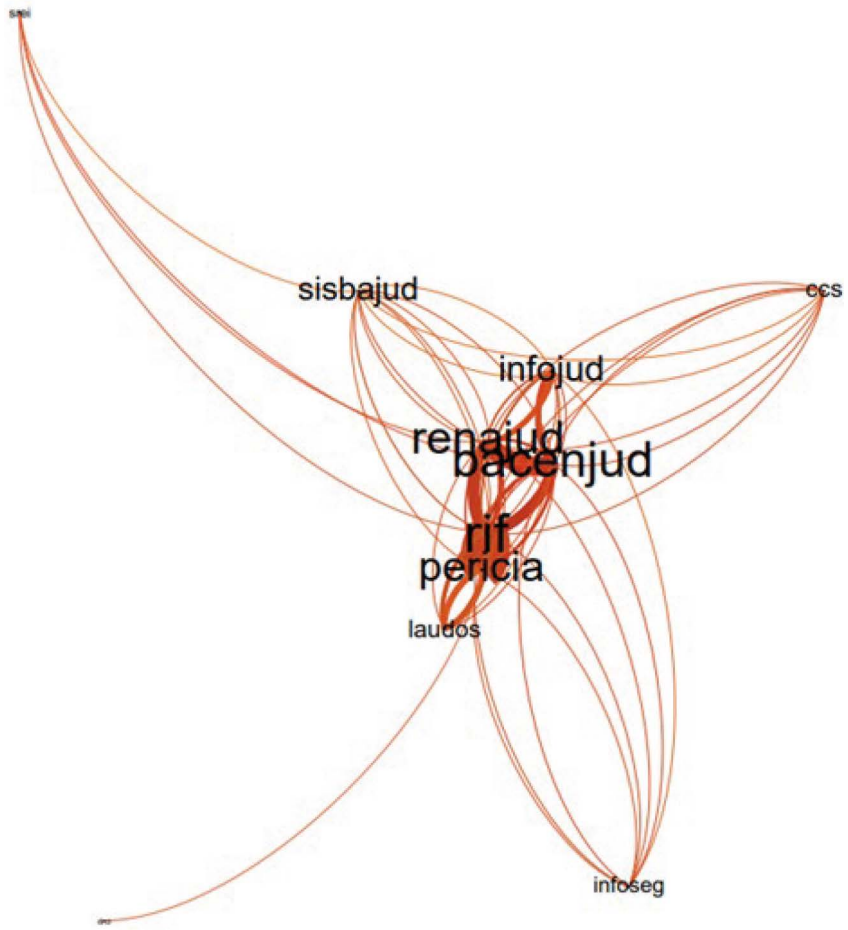
Instrumentos	Citações
RIF	5685
Perícia	1571
Renajud	440
Bacenjud	399
Laudos	167
Infojud	117
Sisbajud	57
Infoseg	15
CCS	11
DRCI	2
SREI	1

* Entre os presentes no *survey*.
Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

Utilizando apenas as publicações que mencionaram mais de um instrumento, por meio da análise de redes, foi possível mapear também as relações nas 1.091 publicações em que isso ocorreu. Analisando a Figura 50, nota-se que o eixo central é constituído pelos elementos Infojud, Renajud, BacenJud, RIF e perícia. Em parte, esse dado mostra consonância com a centralidade do Banco Central na análise dos órgãos de controle. Por outro lado, a despeito de o Coaf ser pouco citado, o RIF aparece como pertencente ao eixo central de instrumentos mais citados. Esse fato altera a perspectiva anterior em relação ao protagonismo do Coaf, já que este relatório é produzido por essa instituição.

Esses dados demonstram possuir, em grande parte, uma relação direta com as respostas que veremos a seguir dos juízes ao *survey*, já que os instrumentos mais citados e que mais se relacionam nas publicações são muito semelhantes aos indicados nas respostas como extremamente úteis (os cinco primeiros instrumentos classificados como extremamente úteis, de acordo com o *survey*, são, nesta ordem, RIF, Sisbajud (antigo Bacenjud), Renajud, Infojud e perícia criminal).

Figura 50 – Análise de redes das relações entre os instrumentos processuais a partir das citações nas publicações (N = 1.091)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

4.1.2.8 Medidas processuais mais citadas nas decisões

A análise do conteúdo das publicações dos diários oficiais classificadas como decisões permitiu adicionalmente a extração de informações sobre quais medidas processuais são as mais citadas pelos juízes e juízas. Tais dados podem auxiliar no entendimento, ainda que de caráter exploratório, das dinâmicas e dos desfechos das ações.

Essa informação estava disponível em aproximadamente 19% (8.755) das mais de 45 mil publicações selecionadas. No entanto, a quantidade de medidas citadas em cada publicação varia. Em 5.158 publicações foi citada apenas uma medida, enquanto nas outras 3.597, foram citadas de duas a 17 medidas diferentes. A Tabela 10 mostra as medidas adotadas pelos juízes e juízas, organizadas de acordo com a frequência da citação.

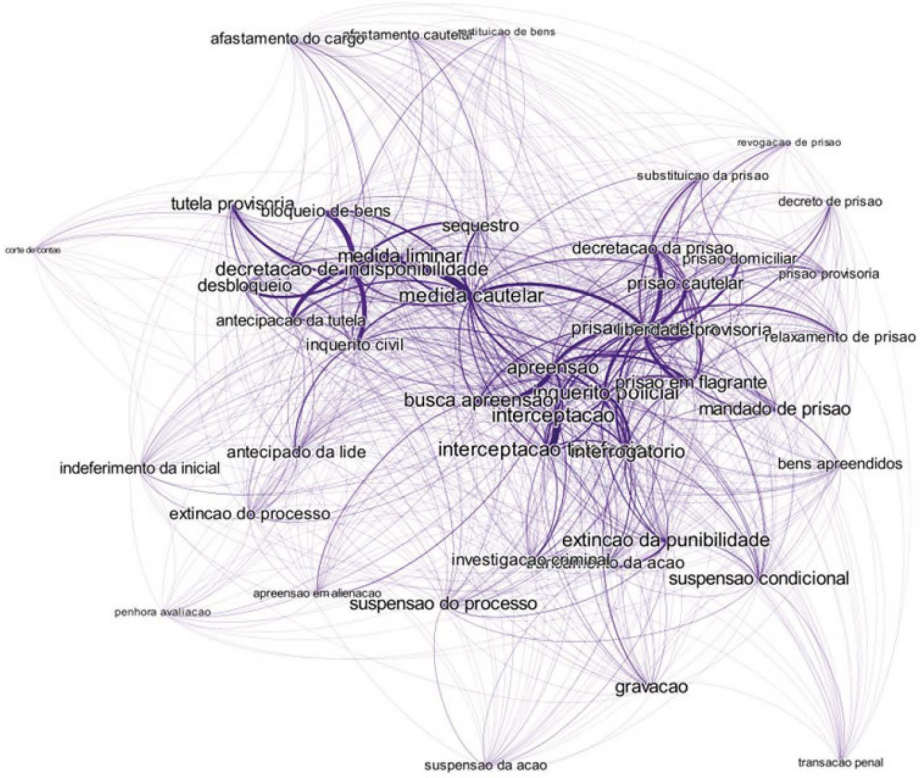
Tabela 10 – Medidas mais citadas pelos juízes nas decisões* (N.8..755)

Medidas	Citações
decretação de indisponibilidade	1740
prisão preventiva	1376
medida cautelar	926
inquérito civil	832
interrogatório	783
inquérito policial	751
apreensão	721
extinção da punibilidade	699
antecipação da tutela	608
desbloqueio	573
medida liminar	508
prisão em flagrante	452
interceptação	389
liberdade provisória	380
mandado de prisão	366
antecipado da lide	361
interceptação telefônica	348
prisão cautelar	323
bloqueio de bens	319
suspensão do processo	319
trancamento da ação	316
sequestro	311
busca e apreensão	308
suspensão condicional	290
decretação da prisão	270
prisão domiciliar	267
tutela provisória	264
extinção do processo	247
gravação cao	168
penhora, avaliação	141
relaxamento de prisão	139
bens apreendidos	136
substituição o da prisão	129
indeferimento da inicial	126
suspensão ao da ação	115
investigação criminal	114
afastamento cautelar	104
afastamento do cargo	103
prisão provisória	93
decreto de prisão	92
corte de contas	77
revogação de prisão	66
restituição de bens	62
apreensão ao em alienação	55
transação cao penal	49

* Entre os tipos extraídos com a técnica de seleção.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

Figura 51 – Análise de redes das relações medidas judiciais a partir das citações nas publicações (N. 3. 597)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

Analisando os 3.597 casos em que mais de uma medida foi citada, é possível constar a existência de um eixo central formado pelo que podemos definir como dois núcleos. O primeiro, mais à esquerda na Figura 51, é o eixo centrado na medida mais citada, qual seja, decretação de indisponibilidade. Como esperado, há em torno dele uma série de medidas relacionadas a bens, além de medidas cautelares e liminares. O segundo núcleo, mais à direita, tem o elemento prisão como ideia central, sendo organizado em torno dos termos prisão cautelar, prisão em flagrante, decretação da prisão, muito ligadas a medidas como interceptação, interceptação telefônica e busca e apreensão.

Em resumo, a análise do eixo central parece indicar como formas predominantes a decretação cautelar de indisponibilidade de bens cumulada com medidas de prisão, aliadas a buscas e apreensões e intercepção telefônica. Ressalvas sejam feitas, no entanto, quanto às limitações anteriormente expostas relativas aos usos das informações coletadas por intermédio das publicações dos diários oficiais.

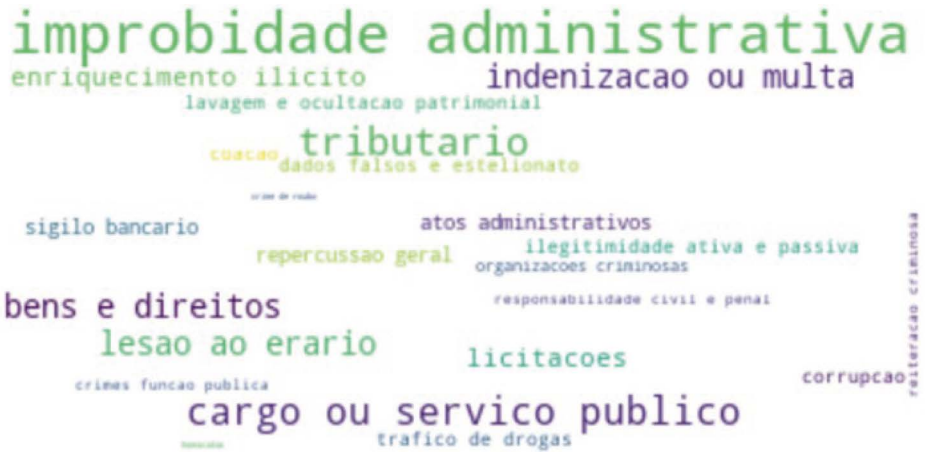
4.1.2.8. Temas mais citados nas decisões

Outro dado possível de ser verificado foram os temas das ações com base nos *tokens* classificados dessa forma[34]. Utilizando esses *tokens* como base, foi possível separar os temas de aproximadamente 53% (24.163) das publicações.

Pelo critério de semelhança temática, os *tokens* foram agrupados em 25 grandes famílias, com vistas a evitar que tivéssemos as 144 categorias iniciais. Assim, *tokens* como tráfico de drogas, entorpecentes e ilícito de entorpecentes foram transformados em uma única categoria chamada tráfico de drogas. Esse processo de codificação e as categorias que o compõe podem ser encontrados no apêndice.

A Figura 52 apresenta a nuvem de palavras dos temas mais frequentes e a Tabela 11, os valores absolutos. Nessa avaliação, destacam-se entre os principais temas aqueles ligados à administração pública, tais como improbidade administrativa, cargos ou serviço público, licitações, lesão ao erário e atos administrativos. Por sua vez, também se destacam tópicos como indenização ou multa, bens e direitos, enriquecimento ilícito que, pela análise de redes, mostram-se diretamente ligados aos temas da administração pública.

Figura 52 – Nuvens de palavras dos tipos processuais mais citados nas publicações (N. 24.163)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

34. O processo de separação e classificação desses *tokens* está descrito na Seção 3.1.2.4.

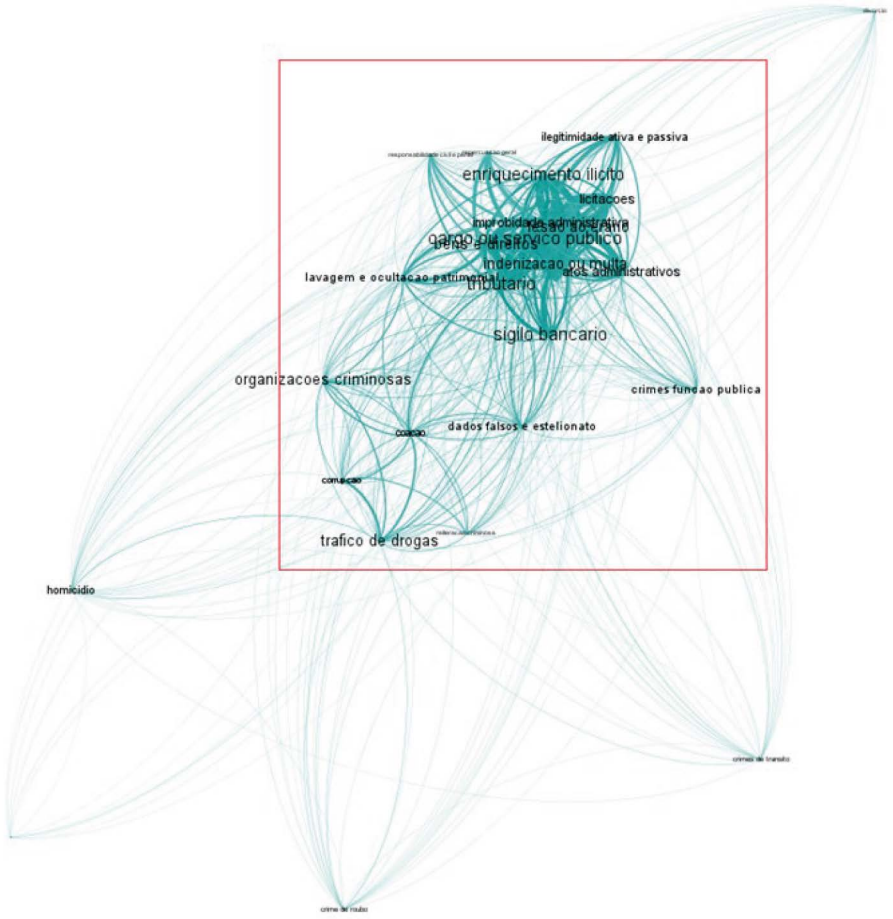
Tabela 11 – Temas mais citados pelos juízes nas decisões (N. 24.163)

Temas	Citações
improbidade administrativa	13600
tributário	5353
cargo ou serviço publico	4730
indenização ou multa	3695
bens e direitos	3487
lesão ao erário	3310
licitações	2033
enriquecimento ilícito	1929
sigilo bancário	1343
atos administrativos	1299
repercussão geral	1188
corrupção	1039
coação	938
tráfico de drogas	896
ilegitimidade ativa e passiva	877
lavagem e ocultação patrimonial	824
dados falsos e estelionato	821
organizações criminosas	646
responsabilidade civil e penal	495
crimes função pública	489
reiteração criminosa	451
homicídio	104
crime de roubo	93
divórcio	62
crimes de trânsito	54
ilegalidade da prisão	39

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

Em 11.726 publicações só havia um tema, ao passo que nas demais 12.437 havia de dois a 16 temas na publicação. A análise de redes, feita com base nas publicações que citavam mais de um tema, permitiu mapear as relações entre os tópicos. As Figuras 53 e 54 mostram o resultado desse exercício.

Figura 53 – Análise de redes das relações medidas judiciais a partir das citações nas publicações (N. = 12.437)

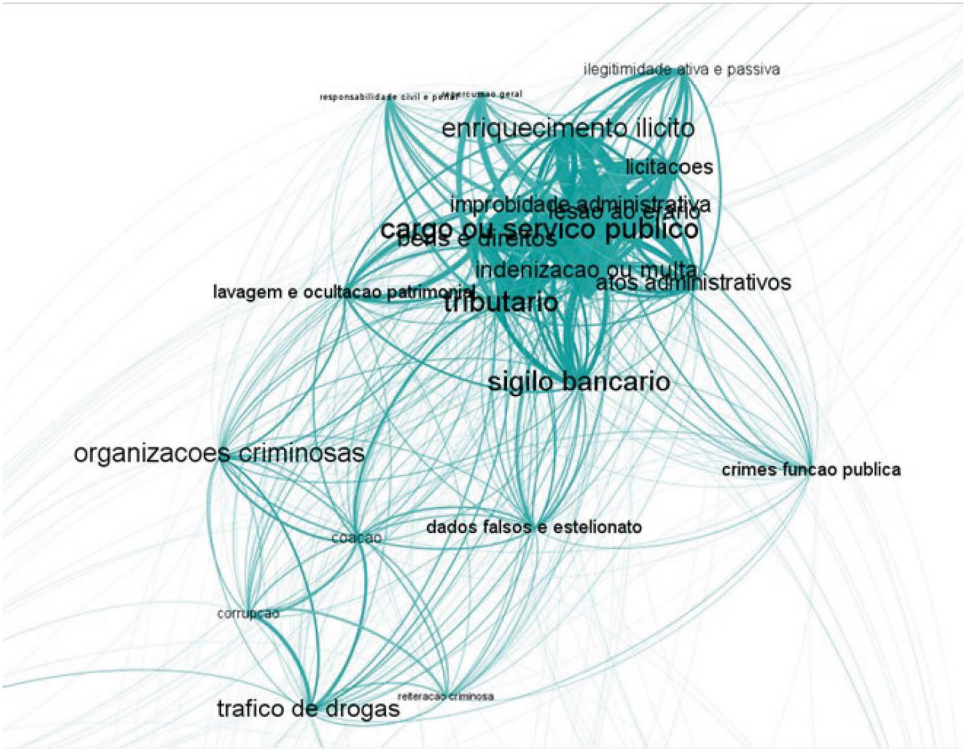


Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

Ao avaliar as relações, é possível notar que o eixo central, destacado na Figura 53, pode ser dividido em dois grandes núcleos. O primeiro, mais à esquerda e abaixo, tem como centro o tópico coação, no qual orbitam temas como organizações criminosas, tráfico de drogas, dados falsos e estelionato, corrupção, entre outros. Apesar disso, a despeito das relações diretas com os demais temas, aproxima-se do eixo central por intermédio das temáticas de lavagem e ocultação patrimonial e sigilo bancário.

A dinâmica que pode ser depreendida dessa análise indica bons pontos de partida para investigações mais profundas e qualitativas que parecem apontar para um fluxo centrado, tendo como ponto de partida a administração pública – orbitado por ocultação patrimonial, lavagem de dinheiro, sigilo bancário e falsificação – e que deságua em coação, organizações criminosas e tráfico de drogas. A despeito das limitações anteriormente mencionadas do material analisado, a representação gráfica parece confirmar a dinâmica retratada na literatura e nas notícias cotidianas dos temas estudados nessa pesquisa.

Figura 54 – Visão aproximada do eixo central das medidas judiciais a partir das citações nas publicações



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas dos diários oficiais.

Avaliando o segundo núcleo, mais acima e à direita (o central), é possível notar que as relações mais densas se concentram nos temas envolvendo a administração pública, tais como improbidade administrativa, cargo ou serviço público mas, cumulado e acompanhado nessa centralidade por temas como indenização ou multa e enriquecimento ilícito. Também chama a atenção o fato desse núcleo ter como polo superior as licitações ligadas ao enriquecimento ilícito, enquanto abaixo encontramos o tributário muito relacionado ao sigilo bancário. A despeito dos limites dessa análise, como anteriormente exposto, essa representação pode ser um indicativo dos caminhos pelo qual essa dinâmica ocorre.

4.1.2.9 Considerações sobre a análise dos diários oficiais

Assim, avaliando em conjunto os resultados obtidos das extrações dos diários oficiais, uma certa dinâmica pode ser mapeada. Na investigação das mais de 45 mil publicações relativas às decisões selecionadas para esta pesquisa, na maior parte delas não há citação nas decisões judiciais aos órgãos de controle e aos documentos produzidos por essas instituições. Como já mencionado, evidências obtidas no *survey,* junto a magistrados e em entrevistas com atores-chave, indicam que esse resultado pode decorrer de um padrão de redação das decisões judiciais que não necessariamente fazem menção à fase investigatória, não sendo suficiente para concluir que a cooperação desses órgãos não seja relevante. Nos casos em que houve citação das instituições, há a prevalência do Banco Central, Tribunal de Contas e Receita Federal como órgãos mais citados e dos instrumentos BacenJud, Renajud e RIF.

Por fim, como um dado mais comum nas publicações, destacamos os tipos processuais – nos quais prevalecem as apelações, agravos, ações de improbidade e ações civis (em geral, de improbidade administrativa) – e os temas – nos quais prevalecem questões ligadas à administração pública, mas capazes de apontar para uma dinâmica específica que guarda relação direta com tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e organizações criminosas.

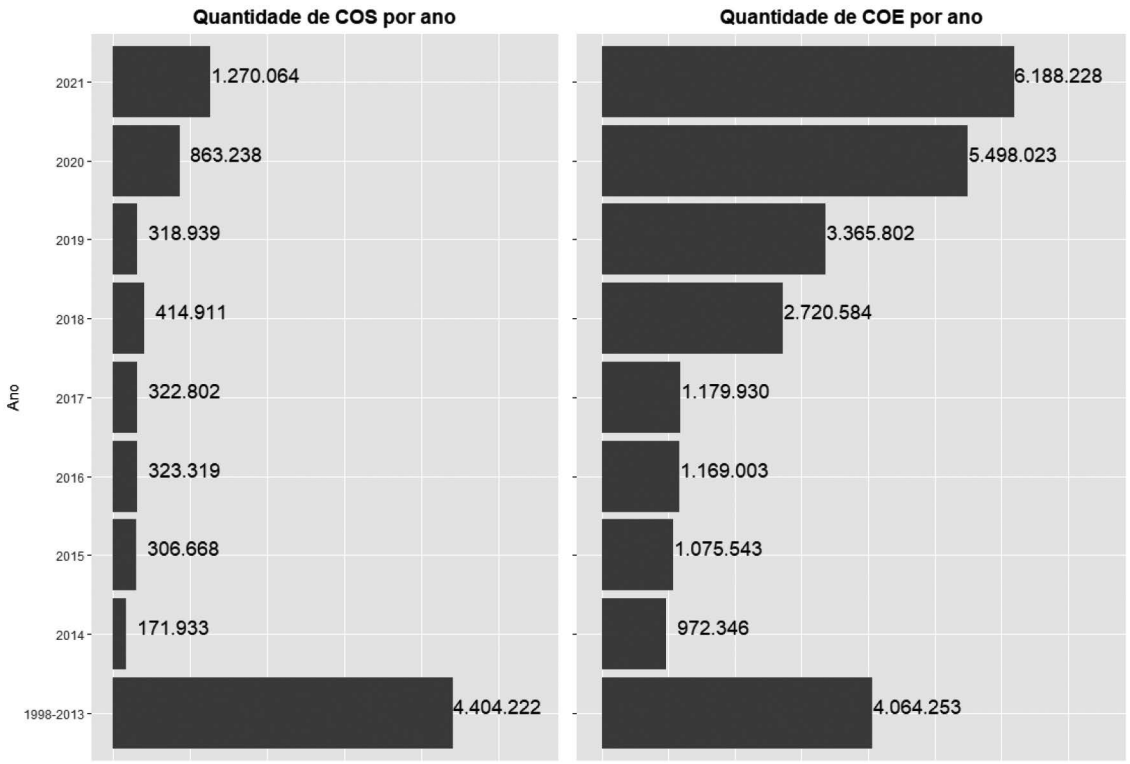
Sem dúvida, todos esses dados devem ser observados a partir das ressalvas e limites relacionados à utilização dos diários oficiais. Contudo, ainda que de forma bastante sumária e não podendo ser tomada de forma conclusiva, os dados produzidos com base nesse material indicam alguns elementos bastante interessantes, capazes de orientar boas hipóteses para pesquisas futuras, nas quais o recorte, método e material adequados poderão confirmar ou refutar as tendências aqui observadas.

4.2 Dados administrativos

Este espaço apresenta a análise descritiva dos registros da esfera administrativa. Os números aqui retratados têm como base três fontes originárias: Coaf, por intermédio dos Relatórios Anuais de Atividades; DRCI, fundamentado nos relatórios estatísticos a) de pedidos de cooperação jurídica internacional e b) de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; e MPF, originário do Painel de Acordos da 5ª CCR. Do Coaf são provenientes os dados relativos às informações sobre COS, COE, RIF, PAS e intercâmbios com autoridades nacionais e internacionais. Do DRCI são originários os levantamentos referentes aos pedidos de cooperação jurídica internacional, composição da rede LAB-LD, bloqueio e repatriação de bens. Do MPF são coletadas as informações sobre números e valores pactuados em acordos de leniência e de colaboração premiada homologados pela 5ª CCR.

O primeiro destaque das informações coletadas dos Relatórios Anuais de Atividades do Coaf diz respeito à evolução no número de COS e COE ao longo do tempo. Somente em 2021 foram reportadas quase 1,3 milhão de operações suspeitas, um acréscimo de quase 50% em comparação ao ano anterior. O órgão também registrou um incremento, embora em magnitude menor (de 12,5%), nas comunicações obrigatórias para movimentações em espécie acima de R$ 50 mil; de quase 5,5 milhões em 2020, para cerca de 6,2 milhões em 2021.

Figura 55 – Evolução na quantidade de COS (Comunicação de Operação Suspeita) e COE (Comunicação de Operações em Espécie)



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais de Atividades do Coaf de 2016 a 2021.

Outro dado importante diz respeito à evolução no número de RIF. Muitos desses relatórios são elaborados com base nas comunicações de suspeitas e movimentações em espécie recebidas pelo Coaf. Desde o ano de 2003, o primeiro ano em que as informações estiveram disponíveis, foram contabilizados mais de 73 mil relatórios elaborados, uma média de cerca de 3.850 documentos por ano. No entanto, esse número não é linear ao longo do tempo. Para efeito comparativo, no ano de 2011, foram produzidos 1.471 RIF, número que alcançou a marca de 12.512 no ano de 2021, quantidade 8,5 vezes superior em comparação a dez anos antes.

De maneira geral, os números relativos à quantidade produzida de RIF por ano, comunicações utilizadas na confecção desses relatórios e pessoas relacionadas nos documentos, mostram uma evolução gradual ano após ano. Chama a atenção nos dados, no entanto, uma inflexão no ano de 2019, retornando, no entanto, ao padrão de crescimento no ano seguinte.

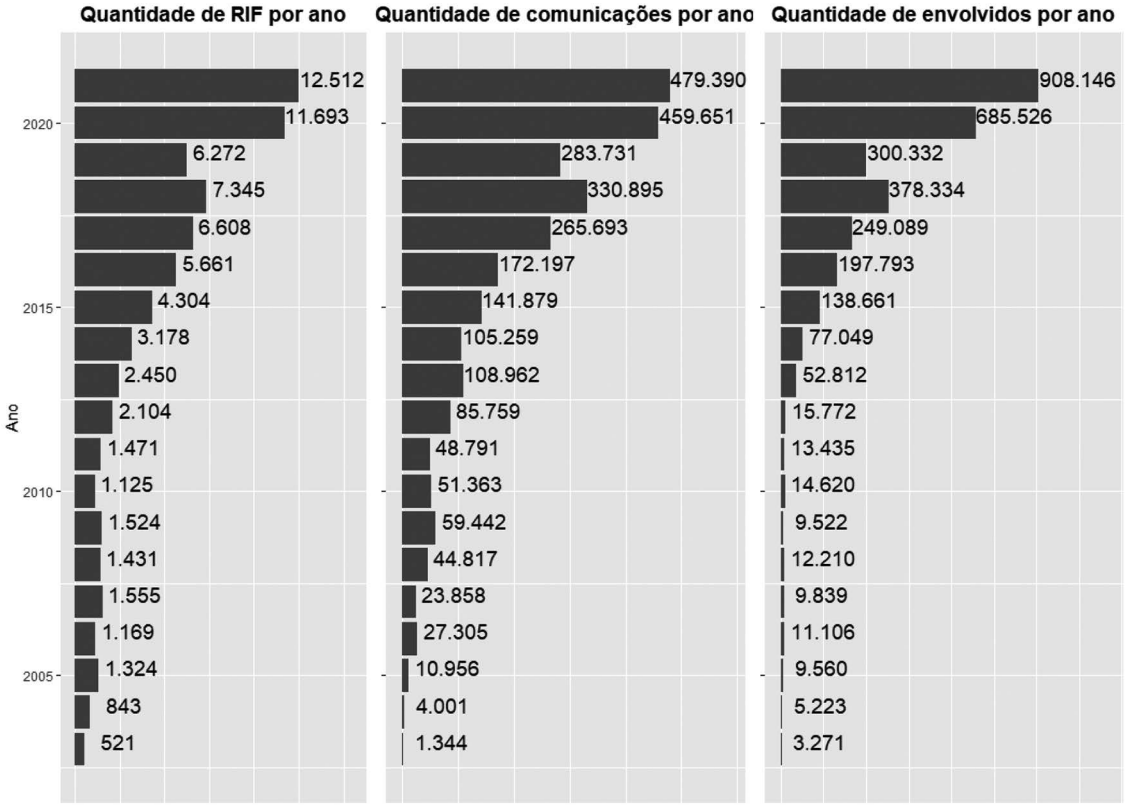
De acordo com as informações reportadas no Relatório Anual de Atividades do ano de 2019 e complementadas por intermédio de entrevista junto ao Coaf, o movimento apresentado no ano de 2019 pode ser explicado pela decisão liminar do Recurso Extraordinário n. 1.055.941-SP, relativo ao Tema 990 de Repercussão Geral, proferida pelo STF em 15 de julho do ano de 2019. Essa decisão suspendia o processamento de inquéritos e investigações que fizessem uso de elementos disseminados pelo Coaf sem a prévia autorização judicial. Como consequência, o órgão acabou por limitar o processo de difusão, naquele momento, a casos em que houvesse autorização judicial.[35]

35. Tanto o Relatório Anual de Atividades de 2019, quanto a resposta à entrevista junto ao Coaf fazem a ressalva de que, embora houvesse entendimento de que a decisão liminar se dirigia a órgãos de investigação e persecução e, portanto, não impediriam a disseminação de informações de inteligência financeira, o órgão considerou de bom alvitre que, por prudência, o processo de difusão fosse limitado no período.

O julgamento definitivo do Recurso Extraordinário n. 1.055.941-SP pelo plenário do STF ocorreu entre 20 de novembro e 4 de dezembro do ano de 2019, quando o colegiado revogou a decisão liminar por unanimidade. No entanto, como fruto da decisão liminar, a quantidade de RIF produzidos - ao contrário do primeiro semestre daquele ano quando superaram a média de 740 por mês -, caíram para 533 em julho (quando da decisão liminar) e atingiram uma média de 151 relatórios entre agosto e novembro, uma redução de quase 80% em comparação ao primeiro semestre, segundo dados disponibilizados pelo Coaf, por intermédio de entrevista. Números similares aos primeiros seis meses do ano foram retomados somente em dezembro, com 687 RIF, após a revogação da liminar pelo colegiado.

A evolução no número de RIF produzido por ano, com a retomada de crescimento nos anos de 2020 e 2021 após a revogação da decisão liminar do Recurso Extraordinário n. 1.055.941-SP, traz um indicativo na direção da resiliência da organização burocrática (hipótese 4 deste estudo) relativa a possíveis mudanças (embora neste caso a resiliência não seja diretamente relacionada a alterações nos cargos de comando, mas em relação a uma questão de ordem externa ao órgão).

Figura 56 – Evolução na quantidade de RIF (Relatórios de Inteligência Financeira), comunicações utilizadas para elaboração dos RIF e pessoas relacionadas



Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais de Atividades do Coaf de 2006, 2019 e 2021.

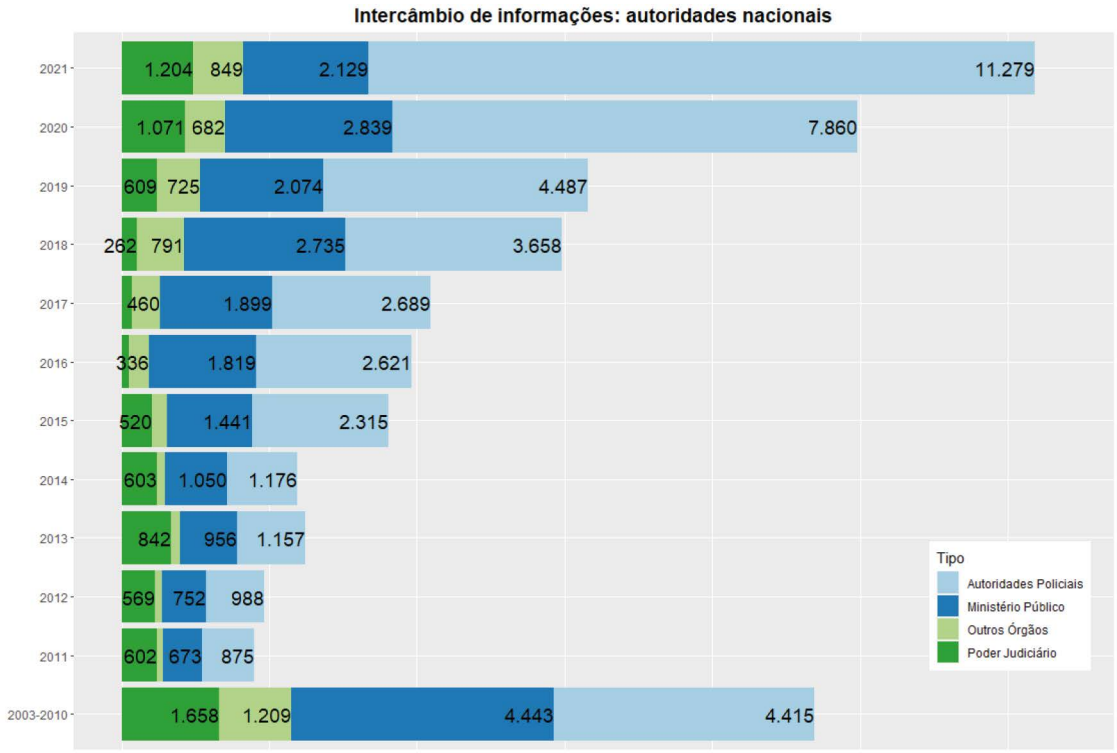
Dada a importância das colaborações entre os diversos agentes para as investigações relacionadas às atividades de corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos, outros dados relevantes extraídos dos Relatórios Anuais de Atividades do Coaf dizem respeito ao intercâmbio de informações com autoridades nacionais e internacionais.

Segundo os dados reportados, somente no ano de 2021 foram contabilizados 15.461 intercâmbios de informações com autoridades policiais, Ministério Público, Poder Judiciário, entre outros órgãos. Um ano antes, no ano de 2020, esses números eram quase 20% inferiores (12.452 intercâmbios). Para ter uma ideia da evolução, tanto os números de 2021 quanto os de 2020 superam sozinhos a quantidade registrada de intercâmbios em oito anos, no período de 2003 a 2010 (11.725 intercâmbios com autoridades nacionais).

Os relatórios apontam ainda que, nos últimos três anos, houve um aumento da participação das autoridades policiais incluindo o Departamento de Polícia Federal e as polícias Civil e Militar no percentual do intercâmbio de informações entre os agentes nacionais. No ano de 2019, esses órgãos policiais representavam 56,83% dos intercâmbios. Em 2020, passou para 63,12% e, em 2021, atingiu 72,95%. Concomitantemente, verifica-se uma redução percentual da participação do Ministério Público que insere os intercâmbios entre MPF, MPE, Procuradoria Geral da República – PGR e outros ministérios públicos. No ano de 2019, 26,27% dos intercâmbios eram relativos a esses agentes. Em 2020, o percentual reduziu-se a 22,8% até chegar a 13,77%, em 2021.

De acordo com entrevista realizada junto ao Coaf, os indicadores reportados nos Relatórios Anuais de Atividades sobre a troca de informações com autoridades nacionais dizem respeito ao volume de intercâmbios recebidos pelo Coaf como fruto de provocação originada de outras autoridades. Essa mesma fonte destaca alguns fatores potencialmente explicativos para o aumento da participação de policiais no percentual de interação entre os agentes nacionais. O primeiro deles diz respeito ao próprio fato de que os alertas de inteligência financeira produzidos pelo Coaf tendem a sensibilizar, sobretudo, os profissionais que atuam nos primeiros passos da etapa propriamente persecutória que são, neste caso, as autoridades policiais. Esses agentes são especializados na compilação de indícios e provas e, em muitos casos, tomam como base os insumos elaborados pelo Coaf. Um segundo fator refere-se ao fato de que a efetividade no combate à criminalidade perpassa, de alguma forma, pelo combate ao acesso a recursos financeiros de origem ilícita, fruto de lavagem de dinheiro, em muitos casos. Esse item tenderia a mobilizar autoridades que atuam nos passos iniciais da persecução penal de modo geral, como as autoridades policiais, por exemplo. Por fim, há o aprimoramento das próprias atividades de articulação entre o Coaf e as diversas autoridades competentes. Neste sentido, um exemplo seria o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), celebrado entre o Coaf e a PF, em 2011. A iniciativa prevê a participação de servidores da PF capacitações conduzidas pelo Coaf.

Figura 57 – Número de intercâmbios de informações entre Coaf e autoridades nacionais

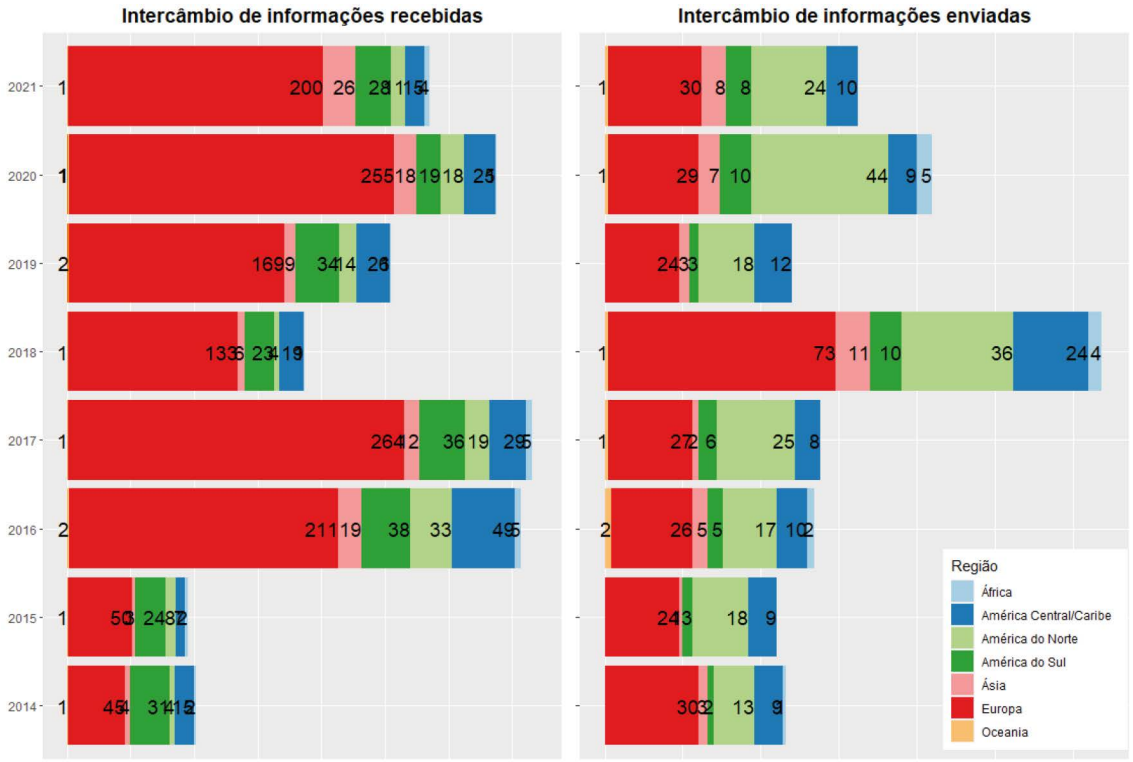


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais de Atividades do Coaf de 2013 a 2021.

No que diz respeito ao intercâmbio de informações com outras unidades de inteligência financeira do exterior, os relatórios do Coaf não demonstram um crescimento contínuo das interações ao longo do tempo. Com base nesses dados, no entanto, é possível constatar que, em todos os anos, o recebimento de informações supera o envio (representaram, no mínimo, 54% das interações no ano de 2018 e chegaram a 84,19% em 2016). As informações demonstram também que a Europa está entre os maiores colaboradores no quesito origem das informações. Quanto ao destino dos dados enviados, o predomínio europeu é compartilhado com a América do Norte.

Por meio de entrevista realizada junto ao Coaf, o órgão ressalta que, em parte, a concentração dos intercâmbios estrangeiros com unidades localizadas na Europa e na América do Norte pode ser explicada pelo grau de maturidade e desenvolvimento das unidades de inteligência financeira desses lugares. Adicionalmente, outro item possivelmente importante refere-se à capacidade das autoridades europeias e norte-americanas de investigação e persecução penal de fazer uso de informações de inteligência financeira em seus procedimentos. Outro aspecto relevante também apontado pela instituição por meio de entrevista, inclui o fluxo de recursos potencialmente ilícitos entre esses países e o Brasil.

Figura 58 – Dados relativos ao intercâmbio de informações com o exterior

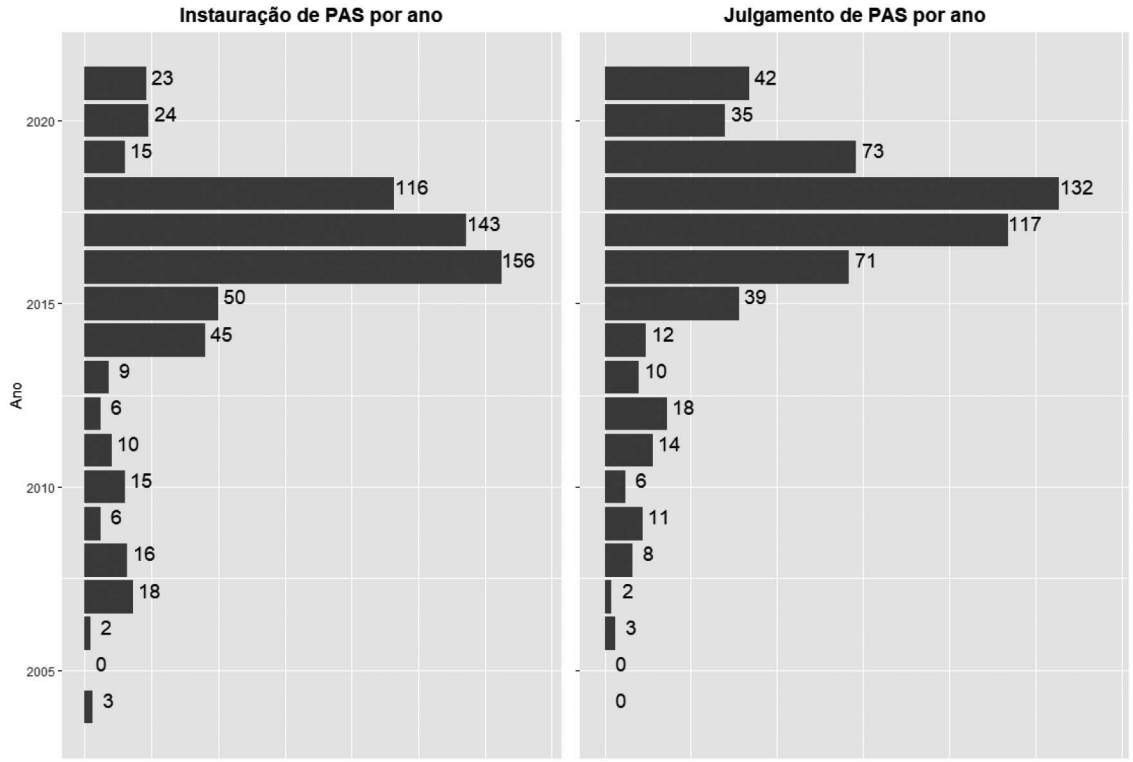


Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais de Atividades do Coaf de 2014 a 2021.

No que está relacionado nos Relatórios Anuais de Atividades do Coaf, os documentos permitiram adicionalmente a extração de informações relativas ao Processo Administrativo Sancionador (PAS). No ano de 2021, foram instaurados 23 PAS e realizados 42 julgamentos, totalizando um montante superior aR$ 17 milhões em multas aplicadas. Do ano de 2004 até o final do ano de 2021, o Coaf contabilizou 657 PAS instaurados e 593 julgados, com multas aplicadas que superam o valor de R$ 145 milhões.

Ao longo do tempo, a análise aponta os anos de 2016 a 2018 como o período de maior número de PAS instaurados. Sozinho, esse triênio responde por mais de 60% dos procedimentos instaurados entre 2004 e 2021. Quando se considera a quantidade de julgamentos, um padrão semelhante também emerge. Os julgamentos realizados no quadriênio entre os anos de 2016 e 2019 equivalem a 66,27% de todas as deliberações de 2006 a 2021. De acordo com entrevista realizada junto ao Coaf, as duas explicações contidas no Relatório Anual de Atividades de 2019, sobre a diminuição no número de processos instaurados de 2018 para 2019, ajudam a explicar o movimento ocorrido naquele ano e que persistiu nos anos seguintes. Primeiro, o direcionamento dos trabalhos de acordo com uma abordagem baseada em risco e de maior complexidade. Segundo, a abertura de PAS com origem nas Averiguações Preliminares Amplas (APA), instrumento de fiscalização voltado a casos de maior complexidade ou risco, e que, portanto, demandam maior profundidade.

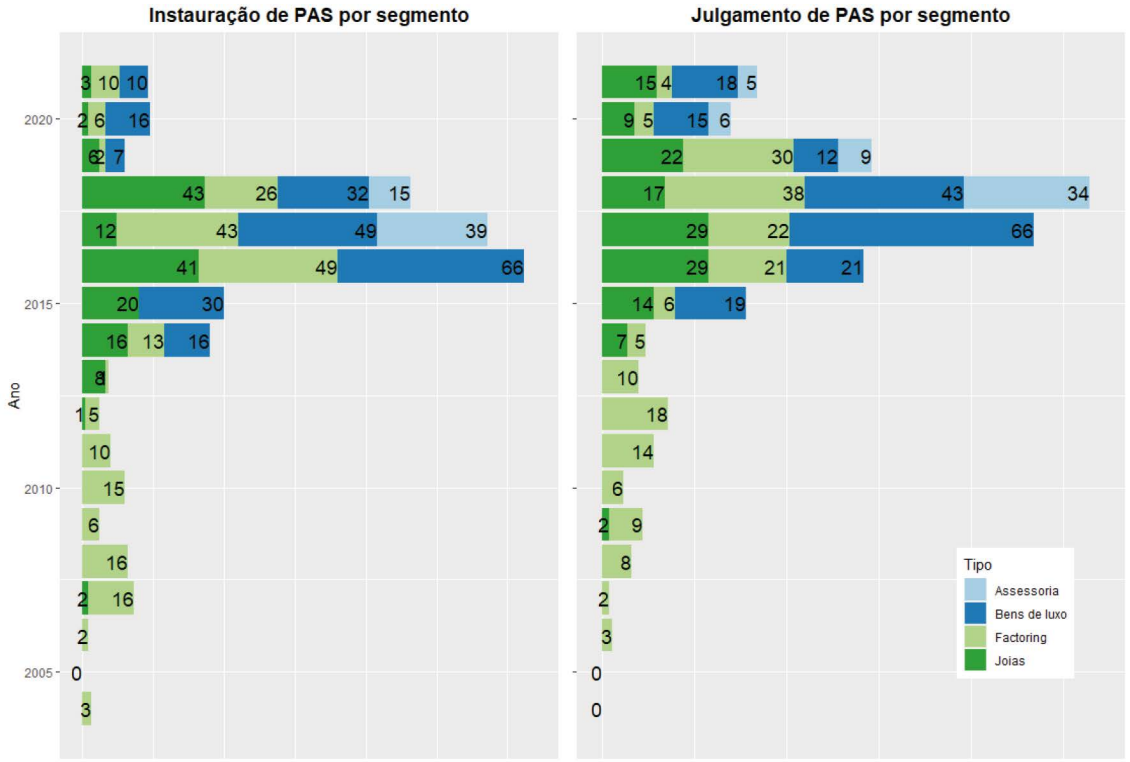
Figura 59 – Evolução anual no número de PAS instaurado e julgado



Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Anual de Atividades do Coaf de 2021.

Os Relatórios Anuais de Atividades do Coaf permitem ainda a extração de informações do número de PAS desagregado por segmento. Dos 657 processos instaurados de 2004 a 2021, 226 deles foram relativos ao segmento de bens de luxo e de alto valor (34,4% do total no período), 223 (33,94%) diziam respeito a empresas de fomento comercial (*factoring*), 154 (23,44%) referiam-se ao setor de comércio de joias, pedras e metais preciosos e 54 (8,22%) ao segmento de assessorias. Os julgamentos seguem padrão similar. Dos 593 casos julgados, seguindo a mesma ordem, temos: 194 (32,71%), 201 (33,9%), 144 (24,28%) e 54 (9,11%).

Figura 60 – Números de PAS instaurado e julgado desagregados por segmento

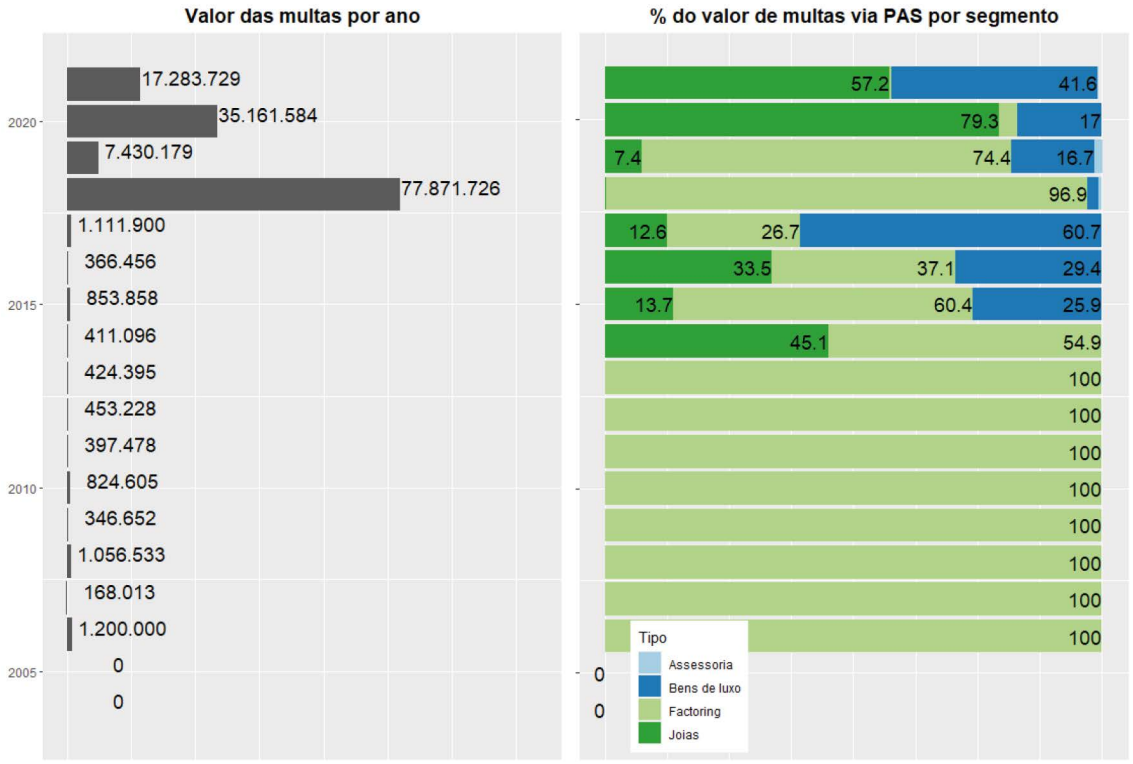


Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Anual de Atividades do Coaf de 2021.

Ainda com relação ao PAS, quando analisada a aplicação de multas ao longo do tempo, dois fatores chamam a atenção. O primeiro diz respeito à concentração das penalizações monetárias nas atividades de empresas de fomento comercial (*factoring*) de 2006 a 2013. Durante esse período, 100% das multas aplicadas foram relativas a esse segmento, padrão que só se altera a partir do ano de 2014, quando o setor representou cerca de 55% dos valores. Mesmo com uma composição das penalidades mais variada, o segmento de empresas de fomento comercial (*factoring*) continuou com fluxo significativo, chegando a representar aproximadamente 97% no ano de 2018 e por volta de 75% no ano de 2019. Segundo entrevista junto ao Coaf, parte desse padrão pode ser explicado pelo fato de que o quadro de atividades fiscalizadas passou por alterações ao longo do tempo. Por exemplo, ainda em 1999, normas editadas pelo Coaf já dispunham sobre procedimentos a serem adotados nos setores de *factoring* e comércio de joias. Já os demais segmentos tiveram suas normas publicadas posteriormente. Adicionalmente, de acordo com a mesma fonte, contribuíram para a fiscalização do segmento de *factoring* a proximidade com o sistema financeiro, a capilaridade e a quantidade de transações.

O segundo ponto relevante refere-se à concentração dos valores nos anos mais recentes. As multas aplicadas nos últimos quatro anos, de 2018 a 2021, correspondem a quase 95% do valor total das penalizações realizadas desde 2006. Destaque ainda para o ano atípico de 2018 que, sozinho, corresponde a mais de 50% de todas as multas contabilizadas de 2006 a 2021. De acordo com o Coaf, os dados de 2018 foram influenciados pelo caso de um único PAS do segmento de *factoring* que resultou em multas que alcançaram o montante aproximado de R$ 75 milhões.[36]

Figura 61 – Valor das multas aplicadas por PAS e distribuição por segmento



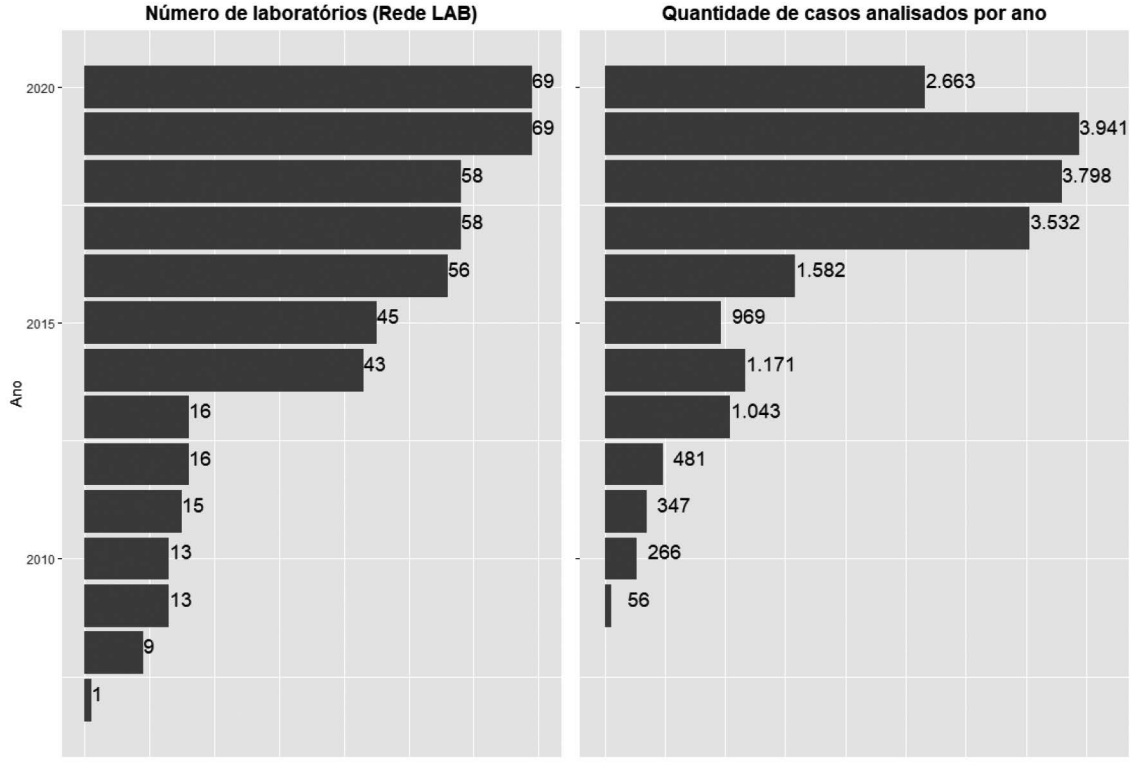
Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais de Atividades do Coaf de 2017 a 2021.

No que diz respeito às informações coletadas com base nos relatórios estatísticos do DRCI, um primeiro ponto a destacar é a evolução da rede de LAB-LD ao longo do tempo. Essa estrutura, que começou no ano de 2007 com um laboratório, chegou a 69 unidades no ano de 2020. Concomitantemente ao crescimento da infraestrutura para processamento de dados, verifica-se aumento substancial na quantidade de casos de corrupção e lavagem de dinheiro analisados, de 56 no ano de 2009 para 3.941 no ano de 2019, último ano da série histórica para a qual há dados do ano completo (as informações do ano de 2020 contemplam apenas o primeiro semestre do ano).[37] Embora não seja possível atestar uma relação causal entre evolução da infraestrutura e quantidade de casos analisados, considerados os anos de 2009 a 2019, existe uma correlação bastante alta entre ambos, de 0,8724.

36. O documento com a decisão está disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decisao-n-133-2018-55877777?inheritRedirect=true. Acesso em: 30 jul. 2022.

37. Em entrevista com representante do DRCI, confirmou-se que os últimos dados publicamente disponíveis relativos à quantidade de casos analisados são relativos ao primeiro semestre de 2020.

Figura 62 – Evolução da rede LAB-LD e a quantidade de casos analisados pelo DRCI ao longo dos anos[38]

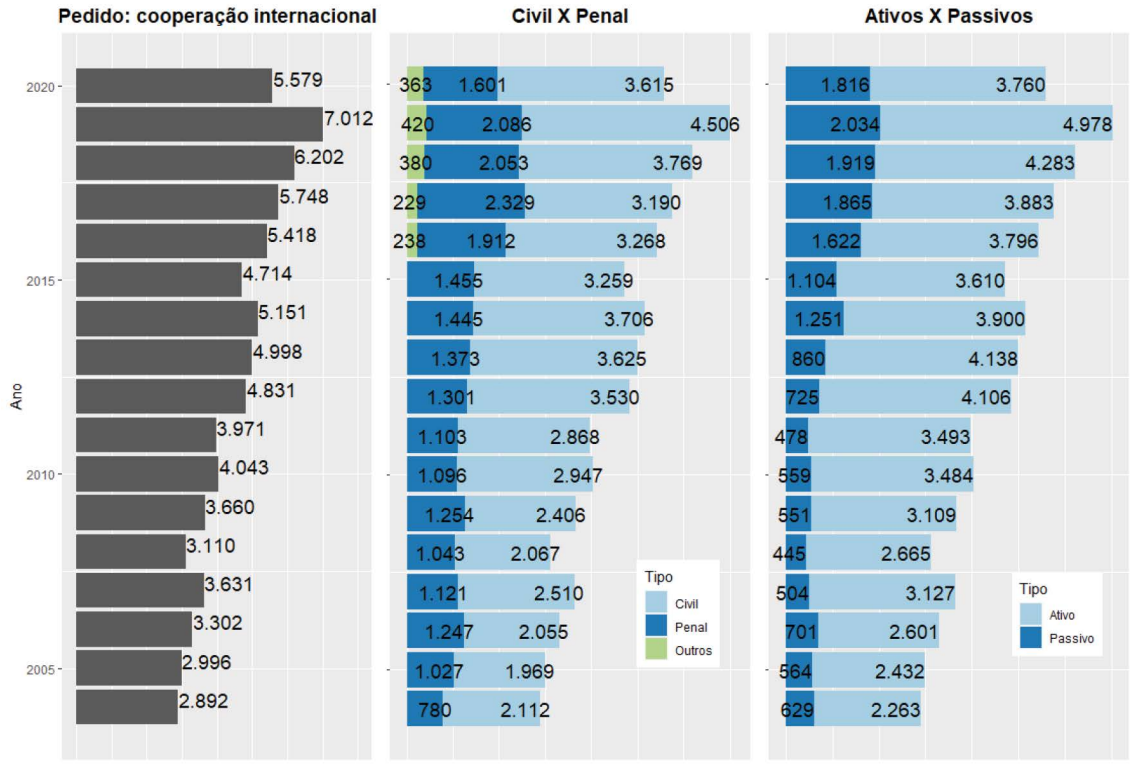


Fonte: Elaboração própria a partir do relatório estatístico Indicadores DRCI/SENAJUS de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – 2020. As informações referentes à quantidade de casos analisados em 2020 referem-se apenas ao primeiro semestre do ano.

Embora não seja restrito aos casos de corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos, outros dados relevantes reportados nos relatórios estatísticos do DRCI são os indicadores relativos à cooperação jurídica internacional. De acordo com esses documentos, entre 2004 e 2020, foram contabilizados 77.258 pedidos de cooperação em matéria penal, civil, extradição, subtração, Transferência de Pessoas Condenadas (TPC) e Transferência de Execução da Pena (TEP). Desse total, 31,36% (24.226 pedidos) são relativos à matéria penal, grupo no qual usualmente são inseridos os casos de corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos (embora nem todos os casos nessa rubrica sejam relativos a esses tópicos).

38. As informações referentes à quantidade de casos analisados em 2020, referem-se apenas ao primeiro semestre do ano.

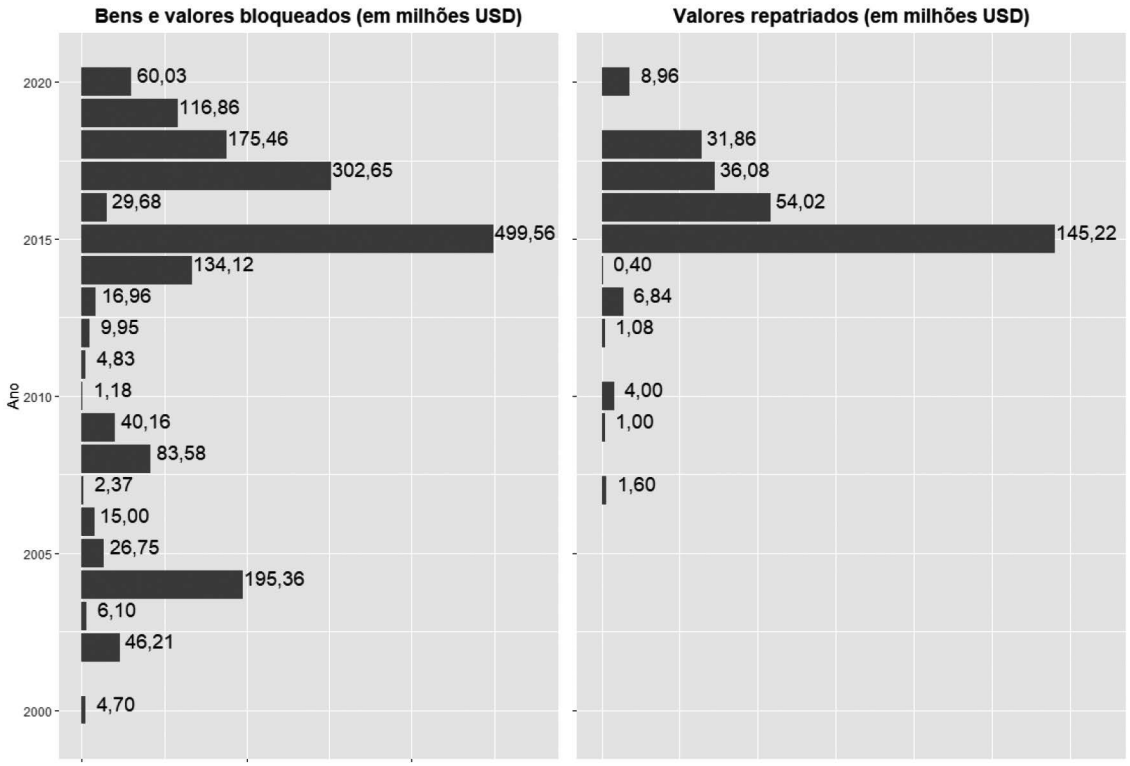
Figura 63 – Evolução no número de pedidos de cooperação internacional



Fonte: Elaboração própria a partir do relatório estatístico Indicadores DRCI/SENAJUS de Cooperação Jurídica Internacional – 2020.

Ainda de interesse ao tema da presente pesquisa, os relatórios estatísticos do DRCI trazem informações relativas a bloqueio de ativos e valores repatriados ao longo do tempo. Segundo dados disponibilizados pelo órgão, entre os ano de 2000 e 2020, foram bloqueados USD 1,77 bilhão entre bens e valores e repatriados aproximadamente USD 292 milhões. De acordo com informações repassadas pelo DRCI, por intermédio de entrevista com representantes do órgão, a diferença entre valores bloqueados e repatriados decorre do seguinte fato: para que a repatriação aconteça, sem acordo prévio com os investigados, é necessário o trânsito em julgado da ação. Sem o atingimento desse estágio, não é possível efetuar a repatriação dos valores bloqueados. Os dados desagregados destacam o ano de 2015, com quase USD 0,5 bilhão em bloqueios (equivalente a cerca de 28% do total registrado) e, com as operações/casos Anaconda, Lava Jato, Lucy e Banco Santos, mais de USD 154 milhões em valores repatriados (quase 50% do total contabilizado). Apesar disso, com base nos relatórios analisados, não é possível desagregar os valores relativos a repatriações feitas por acordo e por trânsito em julgado.

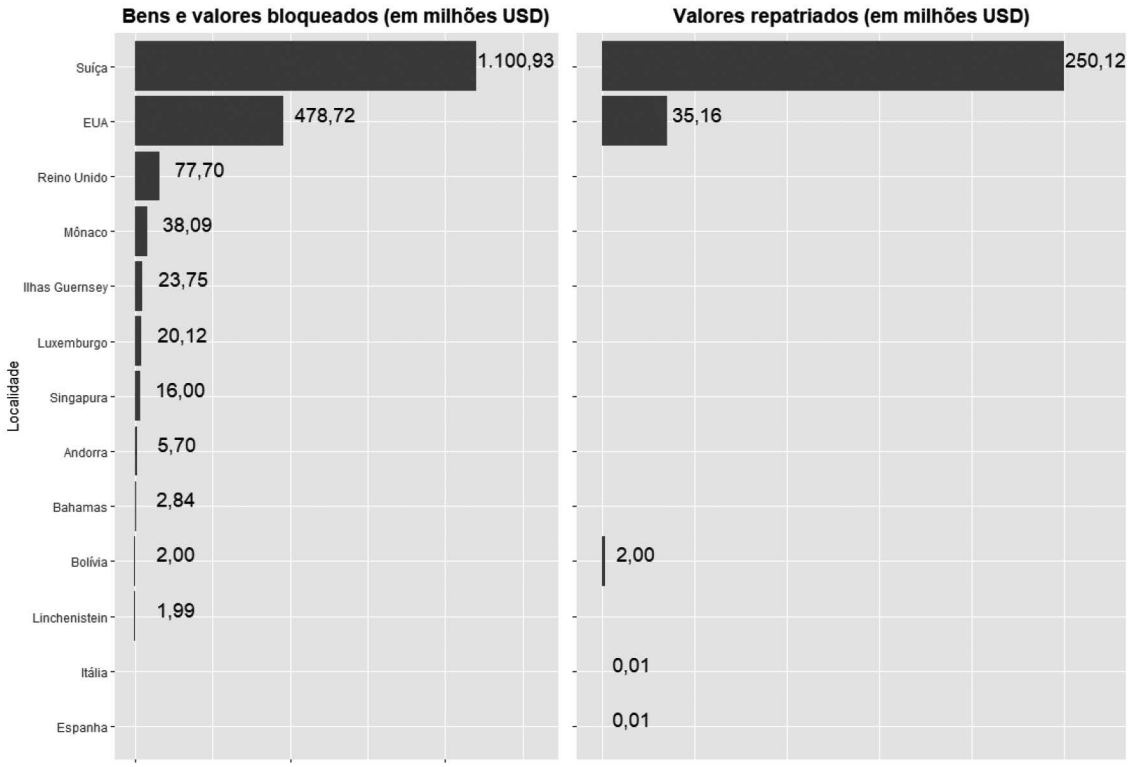
Figura 64 – Bloqueios efetivados e valores repatriados ao longo do tempo



Fonte: Elaboração própria a partir do relatório estatístico Indicadores DRCI/SENAJUS de Cooperação Jurídica Internacional – 2020.

Adicionalmente, com base nos relatórios estatísticos do DRCI foi possível discriminar, entre os países, aqueles que mais contribuíram com o bloqueio de bens e valores, bem como, a repatriação de ativos. Destacam-se nesses quesitos a Suíça, com USD 1,1 bilhão em bloqueios (equivalente a 62,18% do total) e USD 250 milhões em valores repatriados (85,72% do total), e os Estados Unidos, com bloqueios da ordem de USD 479 milhões (27,04% do total) e USD 35 milhões em valores repatriados (12,05% do total).

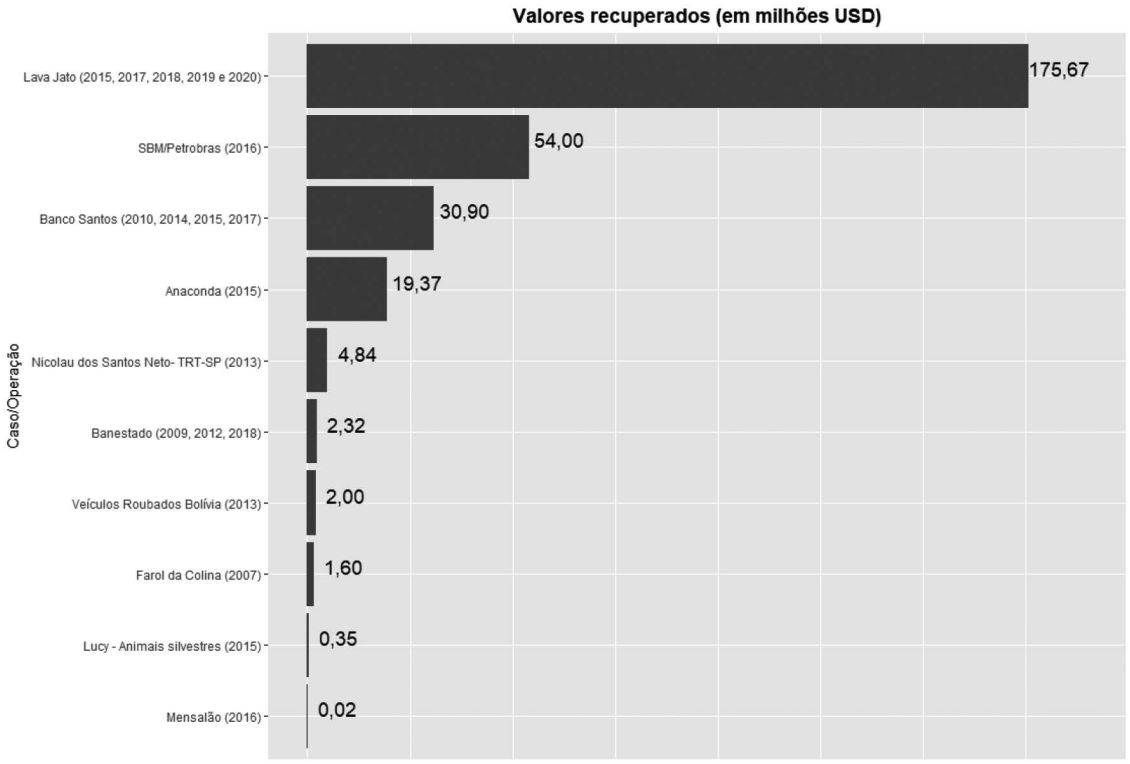
Figura 65 – Bloqueios e valores repatriados por localidade



Fonte: Elaboração própria a partir do relatório estatístico Indicadores DRCI/SENAJUS de Cooperação Jurídica Internacional – 2020.

Outro destaque relacionado a esta pesquisa, reportado nos dados do DRCI, refere-se à recuperação de ativos por caso/operação. Neste ponto, os cinco principais casos/operações em ordem decrescente de valores recuperados são: Operação Lava Jato, com USD 175,67 milhões (60,21% do total); SBM Offshore/Petrobras, com USD 54 milhões (18,51% do total); Banco Santos, com USD 30,9 milhões (10,59% do total); Operação Anaconda, com USD 19,37 milhões (6,64% do total); e caso Nicolau dos Santos Neto, com USD 4,84 milhões (1,66% do total). Juntos, esses cinco casos/operações respondem por 97,60% dos valores recuperados.

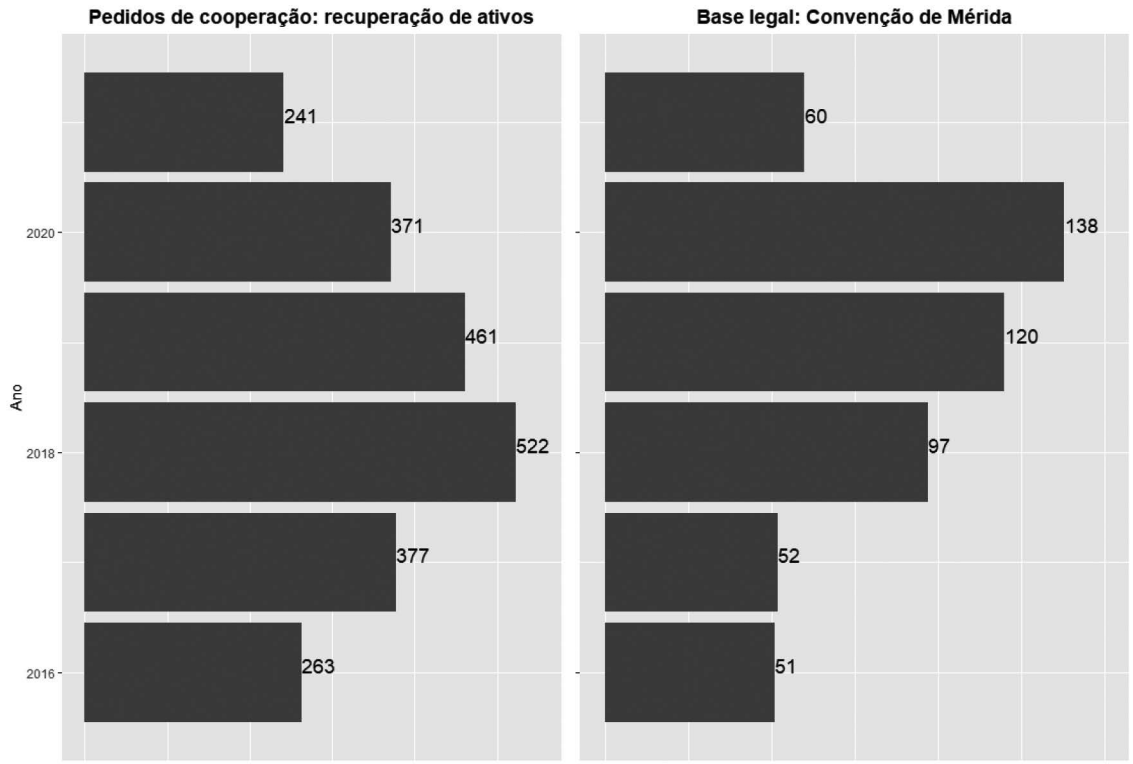
Figura 66 – Valores recuperados em função dos principais casos/operações



Fonte: Elaboração própria a partir do relatório estatístico Indicadores DRCI/SENAJUS de Cooperação Jurídica Internacional – 2020.

Ainda em relação ao DRCI, com base em informações repassadas pelo órgão por intermédio de solicitação via entrevista, foi possível verificar a evolução no número de pedidos de cooperação jurídica internacional voltados à recuperação de ativos. Do ano de 2016 ao ano de 2021, foram contabilizados 2.235 pedidos entre ativos e passivos, uma média de 372,5 pedidos por ano. Além disso, o órgão informou que a maior parte dos casos relativos à corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos possui como base legal a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção (Convenção de Mérida), assinada no ano de 2003. Tomando como referência essa base legal, é possível constatar a ocorrência de 518 pedidos de cooperação entre os anos de 2016 e 2021, média de 86,33 ao ano entre passivos e ativos.

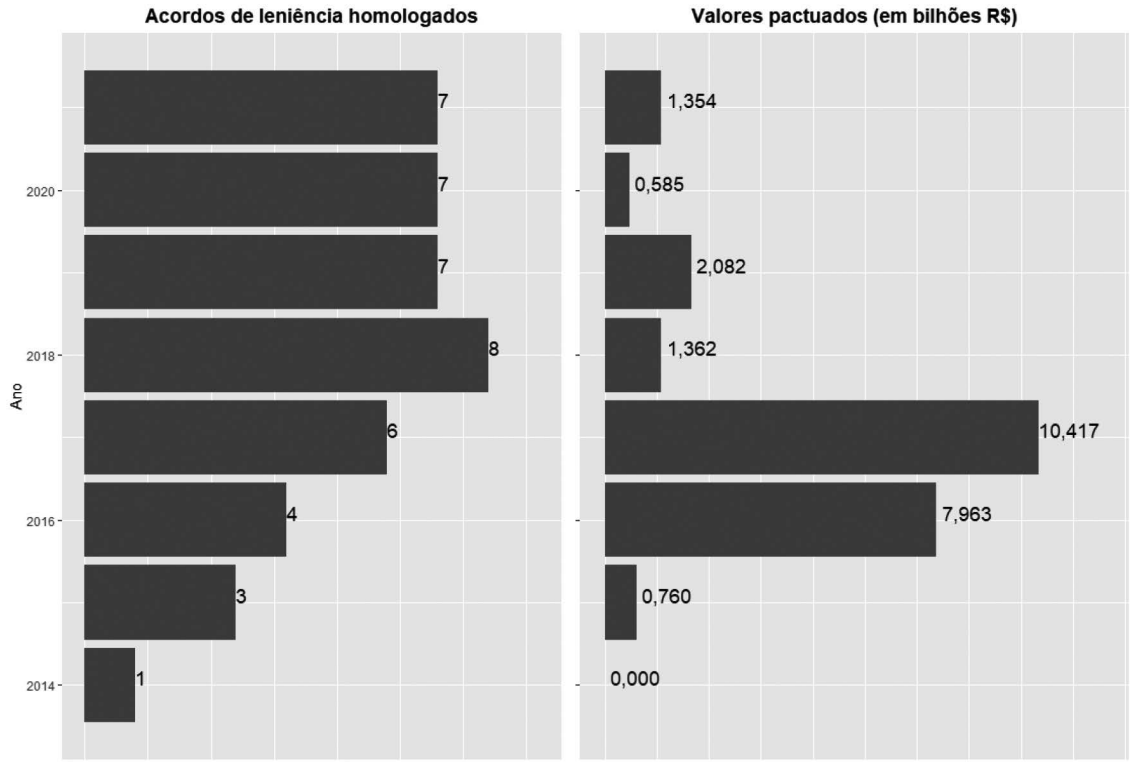
Figura 67 – Pedidos de cooperação internacional relativos à recuperação de ativos e números de pedidos fundamentados na Convenção da ONU de Mérida



Fonte: Elaboração própria a partir de informações encaminhadas pelo DRCI.

Por fim, da terceira fonte relativa aos dados da esfera administrativa, este estudo faz uso de informações do Painel de Acordos da 5ª CCR do MPF. Segundo a fonte, entre os anos de 2014 e 2021, foram homologados 43 acordos de leniência por essa Câmara, média de 5,375 por ano, totalizando um saldo superior a R$ 24,5 bilhões em valores pactuados. Segundo dados do mesmo relatório, ao menos 26 desses acordos foram referentes à operação Lava Jato.

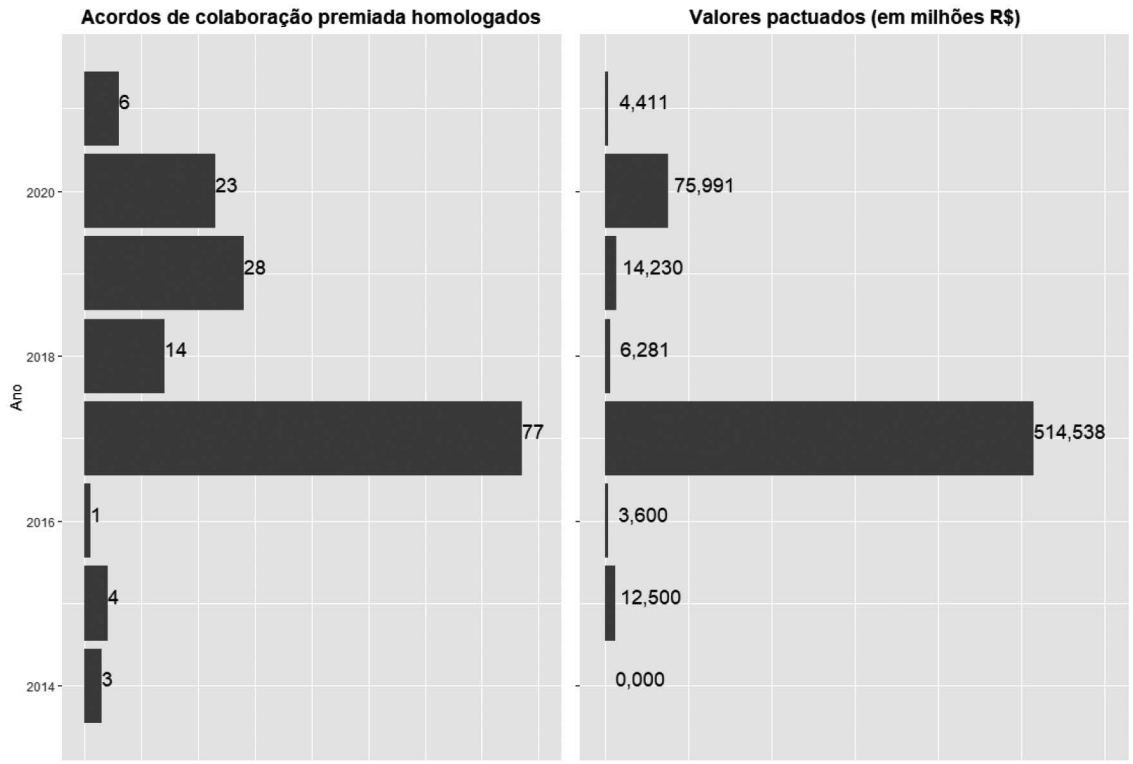
Figura 68 – Acordos de leniência firmados pela 5ª CCR



Fonte: Elaboração própria a partir do Painel de Acordos da 5ª CCR.

Ademais, as informações disponibilizadas pela 5ª CCR também trazem números relativos aos acordos de colaboração premiada firmados no âmbito da mesma Câmara. Os dados relatados apontam para 153 acordos homologados entre 2014 e 2021, uma média de 19,5 ao ano. Ao todo, foram pactuados pouco mais de R$ 630 milhões por intermédio desse mecanismo. A análise desagregada por ano destaca o período de 2017, com 77 acordos e quase R$ 515 milhões pactuados.

Figura 69 – Acordos de colaboração premiada firmados pela 5ª CCR



Fonte: Elaboração própria a partir do Painel de Acordos da 5ª CCR.

4.3 Entrevistas semiestruturadas

Todas as entrevistas foram gravadas e, a partir do registro, foi elaborado relatório elencando os principais temas e discussões trazidos pelo entrevistado.[39] É importante ressaltar que não consiste em uma simples transcrição literal do que foi falado, mas constitui uma primeira sistematização das ideias veiculadas durante as entrevistas tendo como chave de leitura e priorização, três das cinco hipóteses do projeto: cooperação entre os órgãos (hipótese 2), organização burocrática, resiliência e estabilidade (hipótese 4) e métodos de solução consensual (hipótese 5).

É importante frisar que as informações e afirmações contidas nos relatórios individuais representam exclusivamente a opinião dos entrevistados, ainda que seja utilizado o discurso indireto na formulação desses relatórios sintéticos. Por outro lado, quando as entrevistas são utilizadas como evidência nos testes de hipótese (Seção 5), as afirmações feitas representam as falas dos entrevistados apenas quando indicadas no texto por meio de citação.

A partir dos relatórios individuais das entrevistas, foram realizadas duas análises descritivas do conteúdo. A primeira análise está caracterizada, sobretudo, pela frequência dos termos que aparecem no conjunto das entrevistas e pelos termos mais recorrentes quando estas são agrupadas por instituição. A seguir, isso é feito por meio da técnica de nuvem de palavras e de *topic modeling*.

39. Estes relatórios são apresentados no apêndice.

Como essa técnica é insuficiente para elaborar análises mais complexas sobre categorias argumentativas, foi adotada uma segunda estratégia com a utilização do software NVivo. O objetivo é realizar a codificação manual de todas as entrevistas. De forma sucinta, essa técnica consiste em atribuir para cada trecho da entrevista uma ou mais categorias (códigos) que resumem o tema tratado. Em seguida, essas categorias são refinadas e é feita uma segunda codificação que revisa e consolida a primeira. Ao final, é alcançado um resumo mais substantivo dos principais assuntos abordados pelos entrevistados – e não apenas palavras – e, ainda, qual a predominância dos temas em cada entrevista.

Essas duas estratégias são utilizadas de forma complementar acerca do material coletado. Vale notar que a interpretação das visualizações é necessariamente feita a partir da leitura das entrevistas, pois é exatamente o conteúdo coletado que dá sentido substantivo às relações das análises de texto. Sobre outra questão relacionada, enquanto a avaliação de frequência dos principais termos fornece uma contextualização importante do assunto corrupção como um todo e do papel que cada instituição assume, a análise das categorias mostra aspectos práticos e dilemas dessa atuação. É interessante notar que as categorias não estão restritas aos temas trazidos pelas hipóteses de pesquisa pois, embora as hipóteses possam ter estruturado o questionário, os entrevistados são livres para responder da maneira como acharem melhor e as respostas podem abordar assuntos antes não previstos. Em suma, as informações coletadas são utilizadas como material empírico na seção das hipóteses específicas deste relatório.

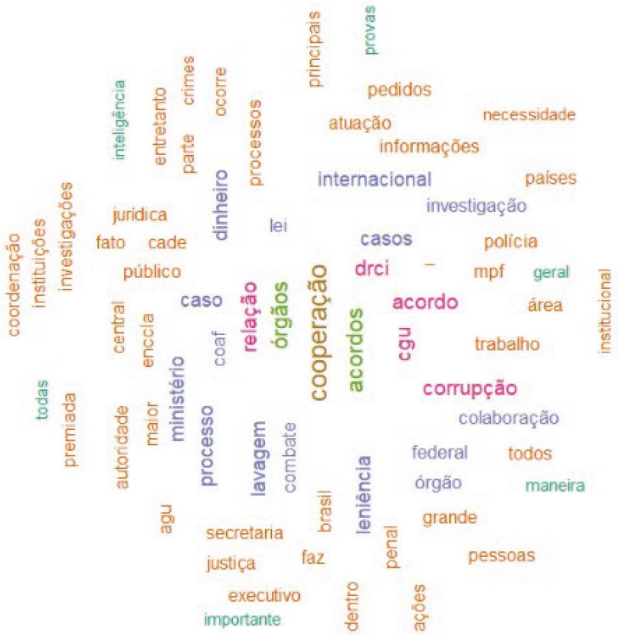
Uma última consideração deve ser feita do ponto de vista metodológico. Na condução das entrevistas foram evitadas que as categorias prévias das hipóteses de pesquisa (por exemplo, organização burocrática) fossem impostas aos entrevistados. O objetivo era, sempre que possível, comunicar as ideias e dúvidas implícitas nessas expressões, ao invés de concentrar a atenção para a expressão em si (por exemplo, falar sobre hierarquias, regras e procedimentos internos como uma possível manifestação de organização burocrática). Mesmo assim, na leitura das considerações feitas na sequência, é importante destacar a frequência com que certas palavras aparecem pois, ao menos em parte, estão relacionadas ao fato de aparecerem nas próprias perguntas dos entrevistadores. Porém, nem todos os entrevistados foram expostos exatamente às mesmas questões, mas apenas aos temas e hipóteses que faziam sentido quanto à experiência institucional específica (por exemplo, faria pouco sentido discutir métodos consensuais com um integrante do Coaf). Assim, ao menos em parte, a frequência com que um termo aparece não reflete apenas a escolha de palavra espontânea de cada entrevistado ou entrevistada, mas a do próprio roteiro de pesquisa. Mesmo assim, os elementos e visualizações descritos podem ser úteis, especialmente sob o ponto de vista comparativo – por exemplo, a frequência com que uma mesma expressão aparece nas falas de diferentes instituições quando apresentadas às mesmas perguntas.

4.3.1 Análise de frequência e predominância das palavras

Começamos então pela análise dos termos mais frequentes nos relatórios relativos às entrevistas. A nuvem de palavras na Figura 70 fornece as 70 palavras que demonstram ser mais salientes. Cooperação é a palavra que mais aparece nas entrevistas, seguida por órgãos e acordos. De fato, devido à multiplicidade das instituições envolvidas no combate à corrupção, mesmo quando são abordadas questões relativas a outras hipóteses, como o funcionamento da burocracia de cada órgão ou a negociação em torno dos métodos de solução consensual, inevitavelmente aparece a necessidade de dois ou mais órgãos trabalharem em conjunto. Ao deslocarmos a nossa análise para as palavras que aparecem na nuvem nas cores roxo e rosa, percebemos que essa cooperação – ou, mais precisamente, o tema da necessidade e da relevância da cooperação – ocorre não somente nos acordos de colaboração premiada e leniência, mas também nas investigações.

A palavra *casos*, que poderia passar despercebida, na verdade, nos traz uma informação importante. Nos relatos dos entrevistados e das entrevistadas há referência às grandes operações de corrupção como um espaço decisivo para a definição de arranjos institucionais importantes para os temas que são objeto deste projeto. A nuvem expressa as observações, feitas nas entrevistas, de que a legislação promulgada recentemente sobre o assunto teve sua gênese nos casos Banestado, Lava Jato, entre outros. De fato, embora haja legislação específica e procedimentos formais, um tema que atravessa as entrevistas é a importância de episódios de investigação para aprendizados institucionais que, eventualmente, levariam a mudanças formais nas regras ou nas práticas adotadas. No tema do combate à corrupção, o "grande caso" parece ser uma unidade de análise importante para compreender as trajetórias das instituições e dos atores.

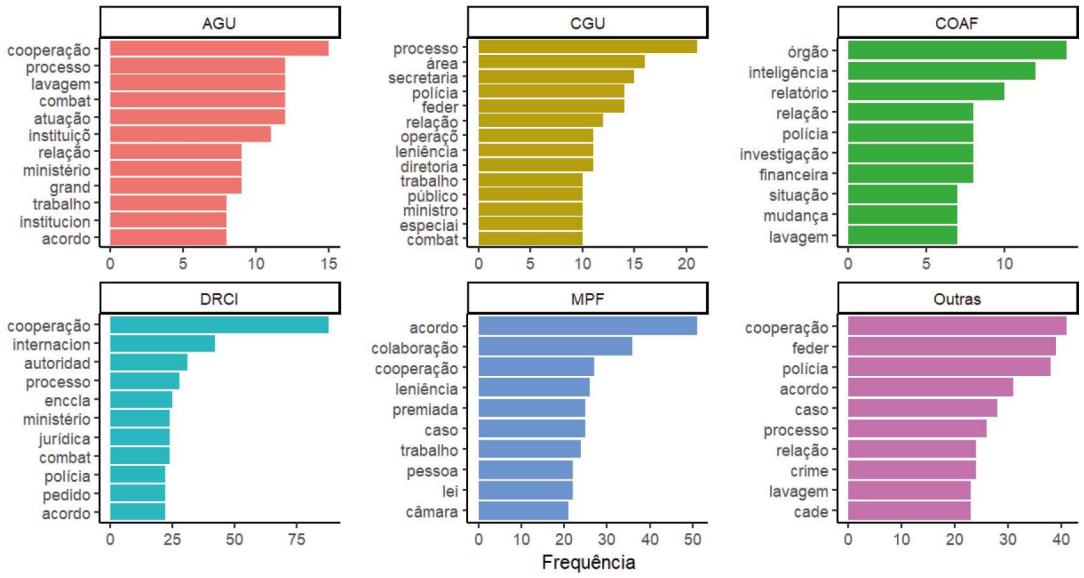
Figura 70 – Nuvem de palavras com os principais termos das entrevistas



Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Feita essa descrição geral, passamos à análise dos termos que se mostraram mais salientes por instituição do entrevistado ou da entrevistada. Em alguns casos, a interpretação dessas palavras é informativa do papel que a instituição assume no combate à corrupção e de suas características.

Figura 71 – Frequência das palavras que mais aparecem nas entrevistas por órgão



Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

De acordo com as entrevistas, a CGU se organiza em diretorias, sendo que as duas principais são a de operações especiais e a de leniência. Ainda, dado a competência investigativa do órgão, este trabalha assiduamente em parceria com a PF em suas operações. O Coaf se caracteriza sobretudo por ser um órgão de inteligência investigativa do sistema financeiro por meio dos RIF. Esses relatórios são de fundamental importância para as investigações sobre lavagem de dinheiro e subsidiam o trabalho da polícia. O Coaf também trabalha em conjunto com a ENCCLA na elaboração dos relatórios para o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI). O DRCI, por sua vez, figura como a autoridade central para cooperação internacional e abriga a ENCCLA, responsável pela coordenação interinstitucional ao longo de todo o país.

Em uma nuance um pouco diferente, nas entrevistas com integrantes do MPF, os métodos de solução consensual ou acordos de colaboração aparecem como instrumentos importantes para o combate à corrupção. Os entrevistados também apontam que os conflitos em torno deste instituto nem sempre são satisfatoriamente resolvidos pela legislação. Ademais, aparecem relatos importantes sobre a organização de trabalho e pessoal dentro do órgão, como será mais bem delineado na hipótese sobre organização burocrática, resiliência e estabilidade (hipótese 4) Nesse sentido, a AGU aponta para a importância de coordenação entre os atores e de que essa atuação se mostre cada vez mais institucionalizada e formalizada em lei. Ainda, os acordos e métodos de solução consensual são importantes na atuação da AGU no tema.

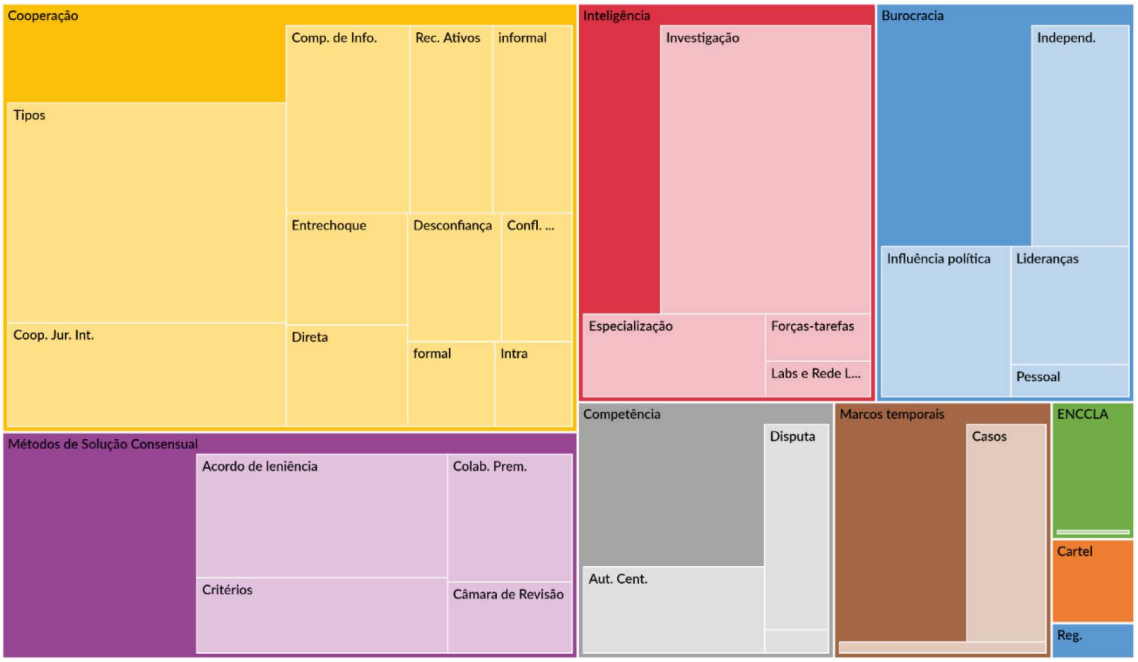
Por fim, a categoria outros engloba as instituições Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Judiciário e PF. Até aqui, não temos aspectos específicos do

perfil de cada uma dessas instituições, mas há a repetição do mesmo padrão amplo da temática corrupção: a importância da cooperação, bem como dos órgãos federais de investigação e persecução; o aprendizado no âmbito de casos; e a necessidade de expertise para casos de lavagem de dinheiro.

4.3.2 Análise de predominância das categorias ou temas utilizados nas entrevistas

Após análise exploratória quantitativa dos termos mencionados nas entrevistas, apresentamos na Figura 72 um gráfico de hierarquia, que apresenta os principais assuntos ou temas que aparecem nas entrevistas como um todo. A área ocupada pelo tema no gráfico representa o número de vezes que o tema foi mencionado nas entrevistas. Há cinco temas principais: (i) cooperação; (ii) inteligência; (iii) burocracia; (iv) métodos de solução consensual; (iv) competência; e (v) marcos temporais.

Figura 72 – Principais assuntos ou temas mencionados nas entrevistas



Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

O macrotema *cooperação* mostrou-se o mais predominante e inclui discussões sobre os diferentes tipos de cooperação nas quais as instituições se engajam. Essa cooperação pode ser *intrainstitucional* – entre diferentes órgãos ou esferas de uma mesma instituição – ou pode ser *interinstitucional* – entre as diversas instituições de combate à corrupção. Assumindo um terceiro formato, essa cooperação pode ser *internacional*, por meio da comunicação direta entre diferentes países ou voltada à produção de provas no âmbito de um processo.

O maior detalhamento e a discussão sobre os tipos de cooperação ocorrerão na seção que aborda a hipótese relativa a esse tópico (hipótese 2). Nesta seção, contudo, cabe esboçar os principais subtemas que compõem essa discussão, conforme consta de modo abreviado na Figura 72. Em específico, percebe-se a importância da cooperação

jurídica internacional que é feita no bojo do processo, bem como aquela destinada à recuperação de ativos. Em seguida, os entrevistados ressaltam que a cooperação pode ocorrer por meio de mecanismos formais – ratificados em normativas – ou informais – neste último caso, ela é pessoalizada e construída caso a caso. Por fim, os atores mencionam que a cooperação ainda enfrenta desafios, como a desconfiança em relação a algumas instituições e a disputa ou entrechoque em relação a quem compete exercer a liderança.

O segundo tema recorrente nas entrevistas são as ações de inteligência e sua importância para a efetividade no combate à corrupção. Entrevistados destacaram a importância da especialização – seja "temática", no caso das unidades judiciárias especializadas em lavagem de dinheiro, seja "alocacional", em relação às funções de cada instituição e de diferentes profissionais dentro dessas instituições. Nesse sentido, as forças-tarefas e a Rede Nacional de Laboratórios contra Lavagem de Dinheiro (REDE-LAB) são mencionadas como espaços nos quais a concentração de esforços levou à expertise técnica e à eficiência no combate à corrupção.

Em seguida, na discussão sobre burocracia, os entrevistados abordam o quanto as instituições são independentes ou estão sujeitas a interferências políticas. Em específico, discutem o papel das lideranças e como a sua alternância interfere na execução das tarefas de baixo escalão – sobretudo nas instituições ligadas ao Poder Executivo. Nesse sentido, uma discussão relevante é a forma de composição dos cargos – se por concursos técnicos ou indicação.

Os métodos de solução consensual formaram um quarto eixo recorrentemente discutido nas entrevistas. Foram mencionados sobretudo os acordos de leniência, de colaboração premiada e quais critérios os atores consideram ao avaliar a viabilidade de um acordo. No âmbito do MP, é mencionada a importância de instâncias superiores de revisão das leniências e colaborações premiadas como espaço de referência e aconselhamento na matéria.

A discussão sobre competência também aparece com frequência relevante nas entrevistas. Na verdade, essa questão está intrinsecamente relacionada a outras discussões envolvendo as fronteiras de ação adequada entre diferentes órgãos e instituições, havendo, em alguns casos, discordâncias entre os entrevistados a partir da sua experiência institucional prévia. Por exemplo, há disputa em relação a quem deve assumir o papel de autoridade central nos casos de cooperação internacional. Já em relação aos métodos de solução consensual, há o desafio de como orquestrar a atuação de diversos órgãos com competência para realizar os acordos.

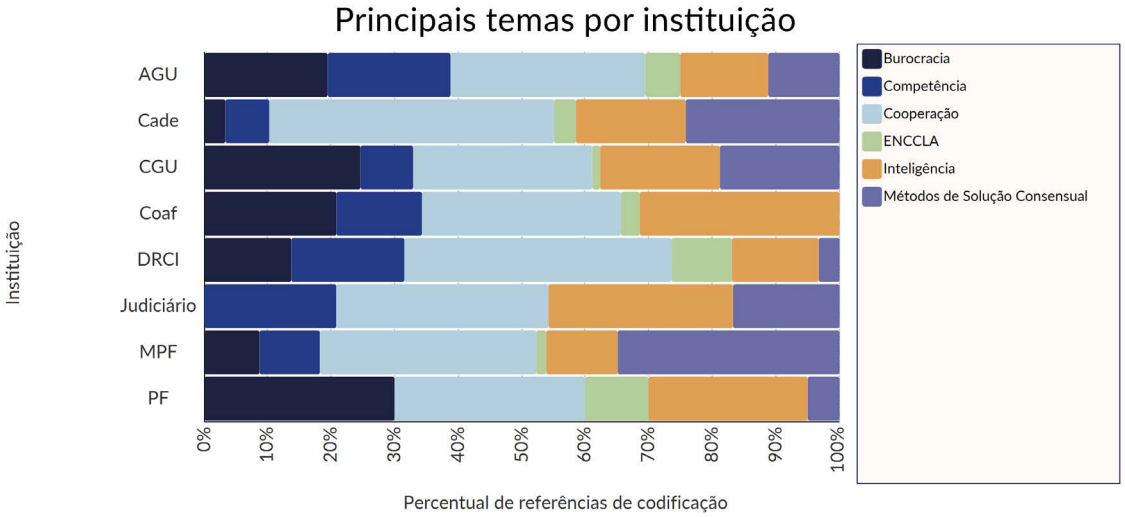
Organizamos, dentro de uma categoria própria, os marcos temporais que os atores entrevistados consideram mais relevantes na prática do combate à corrupção. Nesse ponto, vale mencionar mais uma vez a importância de casos ou de operações de combate à corrupção. Os entrevistados relatam que muitas leis promulgadas recentemente, especialmente as que tratam sobre métodos de solução consensual, na verdade, ratificaram práticas que já vinham sendo adotadas nas grandes investigações.

Como assuntos que aparecem em uma menor frequência, temos a ENCCLA e o tema do cartel no combate à corrupção. Por fim, de modo residual, os atores mencionam aspectos e variações regionais, como a maior concentração de instituições nos estados

de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, a variação do tipo penal mais saliente a depender da região e os desafios de tornar mais capilarizado o combate à corrupção entre as diversas localidades do país.

Passamos, então, à análise das principais categorias por instituição das pessoas entrevistadas, o que pode ser visto na Figura 73.

Figura 73 – Principais temas abordados por entrevistados agrupados por instituição



Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas.

Com base na Figura 73, alguns aspectos merecem destaque. Primeiro, reforçando os achados da Figura 72, como o tema da cooperação que, quando segmentado por instituição, foi o mais mencionado. Esse resultado é condizente com os diversos formatos que a cooperação pode assumir. Outro dado interessante é que a temática da inteligência aparece como categoria relevante para os três órgãos – Judiciário, PF e Coaf. Faz sentido, nesse cenário, pensar nessas instituições como espaços privilegiados de desenvolvimento de expertise para detecção de casos suspeitos e produção de provas. Não obstante, o desenvolvimento de inteligência é assunto de interesse em todas as instituições.

A competência é outra temática que aparece com frequência consistente ao longo das entrevistas com diversas instituições. Para além da discussão específica sobre a quem cabe a competência de autoridade central no caso de cooperação internacional – capitaneada pelo MPF e pelo DRCI -, entrevistados de diversas outras instituições mencionam que nem sempre a previsão legal é suficiente para delinear todas as formas de atuação das instituições. Nesse sentido, os atores relatam que muitas dessas competências são definidas na prática do combate à corrupção, gerando ambiguidades e desafios.

Já os métodos de solução consensual são temas frequentemente mencionados pelo MPF, pela CGU e pelo Cade. Essa frequência é esperada, considerando o papel assumido por essas instituições na negociação dos acordos de leniência e de delação premiada, especialmente o MPF. Em outro sentido, a baixa frequência do tema ENCCLA em comparação com os demais foi uma surpresa, ainda mais considerando o relevante papel que essa instituição desempenhou para o país desde a sua criação. Entretanto, os próprios entrevistados mencionam que a ENCCLA enfrentou uma diminuição da sua importância nos últimos anos – o que pode explicar a pouca menção a este tema.

4.4 *Survey*

4.4.1 Análise dos resultados do *survey*

Na área de pesquisa sobre comportamento judicial e funcionamento do sistema de justiça, o uso da técnica de *survey* tem cumprido papel importante, ao lado do estudo das decisões judiciais, da análise quantitativa da movimentação processual e de entrevistas qualitativas.[40]

No presente projeto, recorremos ao *survey* como forma de identificar opiniões, valores e atitudes dos magistrados e das magistradas referentes aos temas da corrupção, da lavagem de dinheiro e da recuperação de ativos, do arranjo institucional existente para o enfrentamento desses crimes, bem como sua avaliação sobre propostas de reforma e aperfeiçoamento da prestação jurisdicional nessas áreas. Desse modo, o *survey* interagiu com as demais frentes da pesquisa, beneficiando-se das análises preliminares dos dados do Datajud, dos dados administrativos e das entrevistas qualitativas, ao mesmo tempo em que buscou avançar no estudo do tema e na exploração das hipóteses em que aquelas frentes enfrentaram limites.

O questionário foi composto por 30 perguntas objetivas, a maioria delas subdivididas em diversos itens que totalizaram, ao final, um banco de dados com 100 respostas completas e 262 colunas. Todos os respondentes concordaram com o "Termo de Consentimento Livre e Esclarecido". Apresentamos, a seguir, os resultados principais organizados em quatro seções. Na primeira, tratamos da avaliação geral da atuação de órgãos e agentes, de problemas de coordenação entre eles e das causas do insucesso da persecução penal da corrupção e lavagem de dinheiro. Na segunda seção, tratamos da eficácia e da utilidade de medidas e instrumentos no controle da corrupção e lavagem de dinheiro, bem como de práticas e ações controversas, incluindo as chamadas grandes operações. Na terceira, tratamos de mudanças e novas propostas de reforma do arranjo legal e institucional de controle da corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos no Brasil. Por fim, apresentamos o balanço geral dos resultados do *survey*.

4.4.1.1 Avaliação geral da atuação de órgãos e agentes de problemas de cooperação entre eles e causas do insucesso na persecução de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro

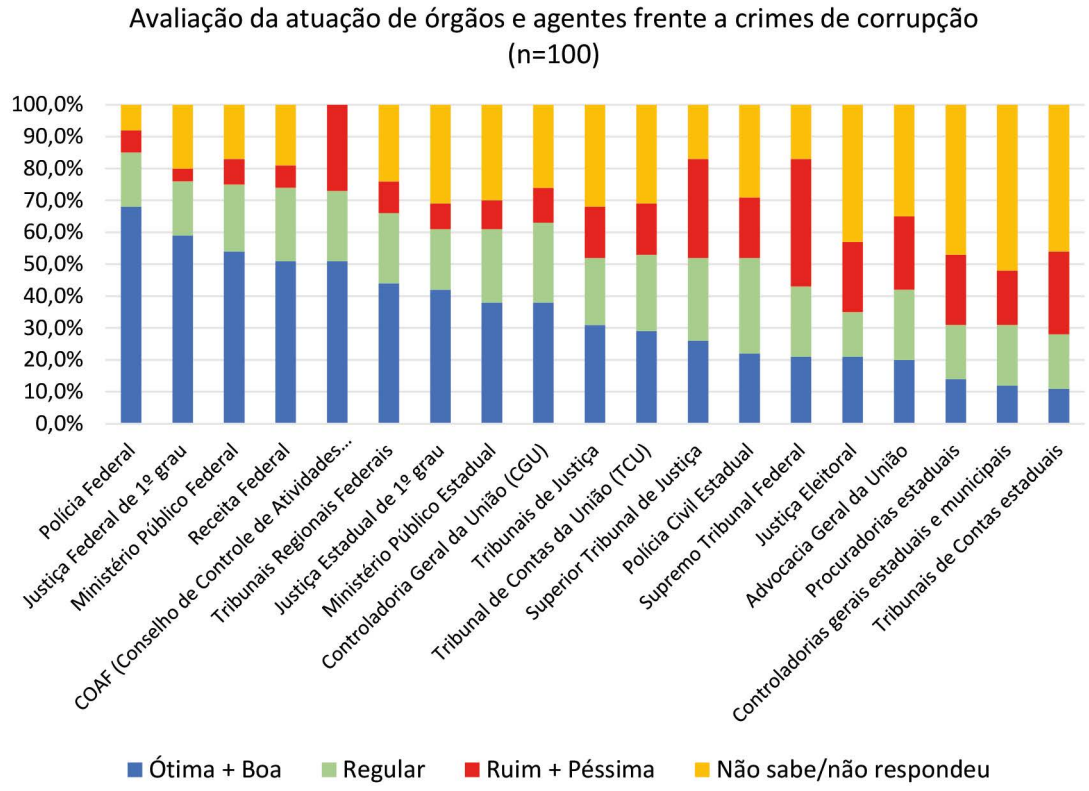
Solicitamos aos magistrados uma avaliação geral sobre a atuação de órgãos e agentes diante de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. As Figuras 74 e 75 apresentam os resultados para os dois tipos de crimes, respectivamente. É importante considerar que nossa amostra é formada por 46% de magistrados estaduais e 54% de federais, de modo que as avaliações cruzadas – de juízes estaduais

40. A técnica foi introduzida no Brasil pelas ciências sociais e hoje tem sido frequente em estudos patrocinados pelo próprio CNJ. Maria Tereza Sadek (1995) coordenou um dos primeiros *surveys* com juízes brasileiros sobre o tema da crise da Justiça e propostas de reforma do judiciário. Vianna *et al.* (1997) utilizaram a técnica para compor o perfil da magistratura brasileira. Não apenas juízes, mas também integrantes do Ministério Público e delegados da Polícia Civil já foram pesquisados por meio de *surveys* (SADEK, 1997, 2003; SADEK e CASTILHO, 1998). Tendo em vista o estudo dos impactos do Judiciário na economia, Armando Castelar Pinheiro coordenou *survey* com juízes (PINHEIRO, 2000), e Sadek e Beneti (2006) realizaram novo *survey* nacional na esteira da aprovação da reforma constitucional do Judiciário. Lemgruber *et al.* (2016) utilizaram o *survey* junto a promotores e procuradores no estudo do papel institucional e nos problemas de atuação do Ministério Público na democracia. No âmbito do programa "Justiça Pesquisa" do CNJ, Mendes, Oliveira e Arantes (2018) recorreram à técnica para complementar seu estudo sobre a dinâmica, os impactos e as propostas de reforma das ações coletivas no Brasil.

sobre órgãos federais e de juízes federais sobre órgãos estaduais – resultaram em elevados percentuais de "não sabe" nessas perguntas. Mais precisamente, no que diz respeito à atuação frente ao crime de corrupção, 38,3% dos juízes estaduais não souberam avaliar, em média, os órgãos federais e 52,5% dos juízes federais, em média, não souberam avaliar órgãos estaduais. No caso da atuação frente à lavagem de dinheiro, 35,3% dos juízes estaduais não souberam avaliar, em média, os órgãos federais e 56,3% dos juízes federais, em média, não souberam avaliar órgãos estaduais. São resultados que mereceriam reflexão.

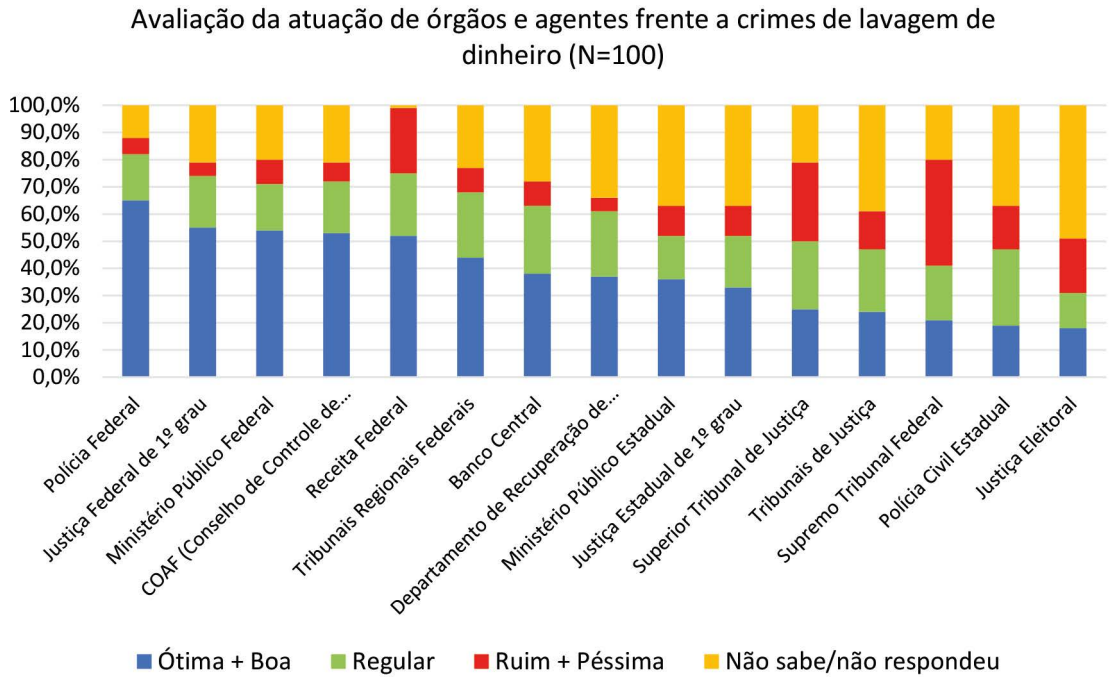
Conforme as Figuras 74 e 75, o destaque vai para a avaliação feita pela PF, que foi bastante positiva, somadas "ótima" e "boa", apresentando também o menor valor de "não sabe", o que expressa o conhecimento do magistrado e da magistrada federais e estaduais sobre a instituição. De um modo geral, os órgãos federais são mais bem avaliados do que os estaduais; os de primeiro grau mais bem avaliados do que os de segundo grau e os tribunais superiores; e os mais técnicos (Coaf, Banco Central, Receita Federal e DRCI), em que pese vinculados ao Executivo Federal, mais bem avaliados que muitos órgãos judiciais e de controle. Por sinal, as avaliações mais negativas recaem sobre o STJ e o STF tanto no que diz respeito à corrupção quanto à lavagem de dinheiro. Por fim, mas não menos importante, é alto o grau de desconhecimento dos magistrados sobre a atuação de um bom número de órgãos e agentes listados na pergunta, especialmente a Justiça Eleitoral, as procuradorias, as controladorias e os tribunais de contas estaduais.

Figura 74 – Avaliação da atuação de órgãos e agentes frente a crimes de corrupção



Fonte: Elaboração própria.

Figura 75 – Avaliação da atuação de órgãos e agentes frente a crimes de lavagem de dinheiro



Fonte: Elaboração própria.

Um tema candente no debate sobre a atuação desses órgãos diz respeito à necessidade de cooperação entre eles, ao mesmo tempo em que se preservam prerrogativas e limites nessa atuação colaborativa. A preocupação com esse tema levou à elaboração da hipótese 2 do projeto, relativa à multiplicidade de órgãos e se a cooperação entre eles confere maior celeridade às investigações e maior solidez ao processo judicial.

Submetemos aos magistrados uma série de afirmações a este respeito e as respostas se encontram na Tabela 12. De um modo geral, o que se verifica é a forte tendência favorável à cooperação interinstitucional. Apenas 2% dos entrevistados discordaram da afirmação de que "a multiplicidade de órgãos de controle impõe a necessidade de cooperação entre eles". Para além de constituir uma necessidade intransponível, a cooperação interinstitucional é vista muito positivamente porque ela tende a aumentar a qualidade da produção probatória, a efetividade e a celeridade da investigação/processo, segundo os entrevistados. Se alguma contradição ou dificuldade há nessa relação, os benefícios alcançados pela cooperação interinstitucional mais do que compensam eventuais conflitos de interesses entre esses órgãos. Em linha com essa visão positiva da cooperação, 56% discordaram totalmente ou em parte da ideia de que "a clara separação e o desempenho das diferentes competências desses órgãos são mais importantes do que a cooperação entre eles". Para o conjunto das afirmações, o grau de assertividade foi bem elevado, pois foram poucos respondentes que assinalaram "não sabe."

Tabela 12 – Afirmações sobre cooperação interinstitucional entre órgãos no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (ministérios públicos, polícias, tribunais de contas, controladorias, Coaf etc.) (N=100)

	Concorda totalmente	Concorda em parte	Discorda em parte	Discorda totalmente	Não sabe	Total
A multiplicidade de órgãos de controle impõe a necessidade de cooperação entre eles.	**83%**	11%	0%	2	4%	100%
A cooperação interinstitucional tende a aumentar a qualidade da produção probatória.	**76%**	16%	2%	1%	5%	100%
A cooperação interinstitucional tende a aumentar a efetividade da investigação/ processo.	**70%**	22%	2%	3%	3%	100%
A cooperação interinstitucional tende a aumentar a celeridade da investigação/processo.	**65%**	27%	2%	3%	3%	100%
Os benefícios alcançados pela cooperação interinstitucional mais do que compensam eventuais conflitos de interesses entre esses órgãos	**61%**	25%	6%	1%	7%	100%
A clara separação e o desempenho das diferentes competências desses órgãos são mais importantes do que a cooperação entre eles.	**11%**	27%	24%	31%	7%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Pedimos aos magistrados que avaliassem, com base em suas experiências, mas também do que observam no funcionamento da Justiça de um modo geral, qual a importância dos fatores listados na Tabela 13, como as causas do insucesso da persecução dos crimes de corrupção e de lavagem de dinheiro no Brasil. O "excesso de possibilidades de recursos processuais" foi o fator negativo mais destacado pelos respondentes, seguido do "foro especial por prerrogativa de função", a "complacência dos tribunais superiores", a "baixa qualidade das provas", as "regras que favorecem a prescrição", a "litigância de má-fé ou abusiva dos advogados" e, até mesmo, a "morosidade da justiça". A "baixa qualidade da acusação", as regras ultrapassadas que definem competência jurisdicional, as "nulidades cometidas na fase pré-processual" e a "seletividade dos órgãos de investigação" também foram consideradas por muitos como importantes fatores. É relevante observar que a maioria dos magistrados não culpa significativamente a "má qualidade da legislação que tipifica corrupção e lavagem de dinheiro" nem a "parcialidade dos julgadores" como causa do insucesso nessa área. Por fim, os "acordos de colaboração excessivamente condescendentes", sejam os individuais, sejam os empresariais, tema de nossa hipótese 5, dividem praticamente ao meio as opiniões.

Tabela 13 – Causas do insucesso da persecução dos crimes de corrupção e de lavagem de dinheiro no Brasil (N=100)

	Extremamente importante	Importante	Pouco importante	Nada importante	Não sabe	Total
Excesso de possibilidades de recursos processuais	**58%**	25%	9%	1%	7%	100%
Foro especial por prerrogativa de função	**48%**	28%	16%	1%	7%	100%
Complacência dos tribunais superiores	**47%**	23%	13%	3%	14%	100%
Baixa qualidade das provas	**39%**	45%	11%	0%	5%	100%
Regras que favorecem a prescrição	**39%**	35%	16%	7%	3%	100%
Litigância de má-fé ou abusiva dos advogados	**38%**	33%	16%	3%	10%	100%
Morosidade da justiça	**36%**	42%	12%	6%	4%	100%
Baixa qualidade da acusação	**31%**	40%	21%	1%	7%	100%
Regras que definem competência jurisdicional estão ultrapassadas.	**31%**	27%	26%	9%	7%	100%
Nulidades cometidas na fase pré-processual.	**23%**	38%	30%	4%	5%	100%
Seletividade dos órgãos de investigação	**21%**	42%	21%	7%	9%	100%
Má qualidade da legislação que tipifica corrupção e lavagem de dinheiro.	**19%**	23%	39%	15%	4%	100%
Parcialidade dos julgadores	**14%**	17%	30%	15%	24%	100%
Acordos de colaboração individual excessivamente condescendentes	**7%**	41%	31%	7%	14%	100%
Acordos de colaboração empresarial excessivamente condescendentes	**9%**	31%	34%	6%	20%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Nossa hipótese 5 postulou que os acordos de colaboração premiada e de leniência propiciam aumento significativo na eficácia e eficiência do sistema normativo e institucional, em comparação à situação em que tais métodos consensuais não são utilizados. Todavia, a experiência recente com a prática de acordos tem suscitado controvérsias.

Procuramos aprofundar a avaliação sobre os acordos de colaboração, questionando os juízes sobre o estágio atual de regulação deste instrumento quanto a uma série de aspectos. A Tabela 14 apresenta os resultados. Embora os/as respondentes tenham uma visão geral positiva da regulação dos acordos de colaboração, é importante destacar que, em média, para cerca de 30% deles essa regulação pode melhorar nos diferentes tópicos listados na Tabela 14. Os juízes estão mais satisfeitos (na soma de totalmente satisfatória + satisfatória) com o papel homologatório do Judiciário e a participação do Ministério Público na celebração de acordos. A impossibilidade de contestação do acordo por terceiros é considerada satisfatória por 52%, mas também conta com a insatisfação de outros 34% (na soma de pode melhorar e totalmente insatisfatória), padrão que se repete aproximadamente na avaliação sobre os tipos de crimes para os quais está disponível a hipótese de acordo de colaboração, os efeitos almejados pelos órgãos de persecução penal e o registro e formalização da fase de negociações do acordo. A maior insatisfação revelada por parte dos juízes está na regulação da participação da polícia na celebração de acordos.

Tabela 14 – Grau de satisfação com a regulação atual dos acordos de colaboração (N=100)

	Totalmente satisfatória	Satisfatória	Satisfatória em parte, pode melhorar	Totalmente insatisfatória	Não sabe
Papel homologatório do Judiciário	14,00%	53,00%	24,00%	3,00%	6,00%
Participação do Ministério Público na celebração dos acordos	14,00%	50,00%	25,00%	2,00%	9,00%
Impossibilidade de contestação do acordo por terceiros	17,00%	35,00%	28,00%	8,00%	12,00%
Tipos de crimes para os quais está disponível a hipótese de acordo de colaboração	9,00%	45,00%	36,00%	2,00%	8,00%
Tipos de benefícios ao colaborador	7,00%	52,00%	29,00%	4,00%	8,00%
Efeitos da colaboração almejados pelos órgãos de persecução penal	7,00%	50,00%	35,00%	2,00%	6,00%
Registro e formalização da fase de negociações do acordo	6,00%	48,00%	33,00%	5,00%	8,00%
Participação da Polícia na celebração dos acordos	3,00%	35,00%	29,00%	19,00%	14,00%

Fonte: Elaboração própria.

4.4.1.2 Graus de eficácia e de utilidade de medidas e instrumentos no controle da corrupção e da lavagem de dinheiro e práticas e ações controversas, incluindo as grandes operações

Submetemos aos juízes uma bateria de perguntas a respeito dos graus de eficácia e de utilidade de uma série de medidas e instrumentos disponíveis na persecução e controle da corrupção e lavagem de dinheiro. A Tabela 15 nos informa que, de um modo geral, juízes veem como bastante eficazes as medidas e instrumentos existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Todos eles receberam avaliação positiva, cabendo apenas ranqueá-los dos mais aos menos eficazes. Mesmo dos que tiveram seu grau de eficácia minimizado, não se pode afirmar propriamente que os juízes os consideram ineficazes, mas sim que os desconhecem em grau significativo, dada a parcela dos que responderam "não sabe". Assim, do ponto de vista dos respondentes, o tradicional "afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal" ainda é uma das medidas mais eficazes no controle desses crimes, seguida da possibilidade de bloquear bens, direitos e valores em nome de terceiros. A retenção de bens e valores, mesmo que comprovada sua origem lícita, na quantidade necessária à reparação futura dos danos e do pagamento de multas e custas judiciais em crime de lavagem de dinheiro também é vista como bastante eficaz, além da possibilidade da alienação antecipada de bens e a tradicional interceptação telefônica e telemática e a cooperação interinstitucional ampla, envolvendo inúmeros órgãos (tema já abordado anteriormente), são medidas confirmadas aqui como eficazes pela maioria dos respondentes. A frequência com a qual aparecem efetivamente nas decisões judiciais pode ser vista na análise dos diários oficiais, apresentada na Seção 4.1.2.7 deste relatório. Da Tabela 15, em meio ao reconhecimento positivo das diferentes medidas e instrumentos, chama atenção que acordos de colaboração individual, infiltração policial e especialização das unidades judiciárias sejam considerados pouco ou nada eficazes por 1/5 dos entrevistados.

Tabela 15 – Grau de eficácia de medidas e instrumentos penais, cíveis e administrativos no controle da corrupção e da lavagem de dinheiro (N=100)

	Muito eficaz	Eficaz	Pouco eficaz	Ineficaz	Não sabe	Total
Afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal	**50%**	40%	4%	0%	6%	100%
Possibilidade de bloqueio de bens, direitos ou valores em nome também de interpostas pessoas ("laranjas")	**43%**	40%	7%	2%	8%	100%
Retenção, pelo juízo, de bens e valores apreendidos em processos de lavagem, mesmo que comprovada sua origem lícita, na quantidade necessária à reparação futura dos danos e pagamento de multas e custas judiciais	**37%**	41%	8%	3%	11%	100%
Possibilidade de alienação antecipada de bens, direitos ou valores bloqueados para preservação de valor	**36%**	51%	6%	0%	7%	100%
Interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas	**34%**	48%	10%	1%	7%	100%
Cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal	**30%**	48%	9%	0%	13%	100%
Acesso a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais	**30%**	47%	15%	1%	7%	100%
Acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas	**29%**	52%	9%	2%	8%	100%
Especialização da unidade judiciária nestes tipos de crimes	**29%**	44%	16%	3%	8%	100%
Captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos	**25%**	33%	12%	1%	29%	100%
Cooperação internacional	**24%**	44%	8%	1%	23%	100%
Possibilidade de declaração de inidoneidade e de proibição à participação em licitações e obtenção de financiamento público	**23%**	45%	13%	1%	18%	100%
Acordos de colaboração individual (colaboração premiada e acordos de não-persecução criminal e civil)	**22%**	43%	20%	1%	14%	100%
Ação controlada	**22%**	38%	9%	2%	29%	100%
Acordos de colaboração empresarial (acordos de leniência e acordos de não-persecução civil)	**17%**	36%	17%	0%	30%	100%
Infiltração, por policiais, em atividade de investigação	**16%**	25%	17%	4%	38%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Questionamos os magistrados sobre a utilidade de uma série de instrumentos no que diz respeito ao processamento dos casos de corrupção e lavagem de dinheiro. A Tabela 16 apresenta os resultados. Somados o "extremamente útil" e "muito útil", os "Relatórios de Informação Financeira" do Coaf, órgão recentemente envolvido em controvérsia jurídica e que teve sua produção profundamente afetada no ano de 2019, conforme mostrou a análise dos dados administrativos (Seção 4.2) e das entrevistas junto ao órgão, ocupam o primeiro lugar da tabela, com o reconhecimento expressivo de 79% dos entrevistados. Nas Seções 4.1.2.5 e 4.1.2.6, embora o Coaf não seja um dos órgãos mais citados na análise dos diários oficiais, os Relatórios de Informação Financeira ocupam com grande destaque a lista dos instrumentos processuais mais citados nas decisões judiciais. Os sistemas Sisbajud, Renajud e Infojud, também citados nas decisões judiciais examinadas na Seção 4.1.2.6 deste relatório, vêm em seguida, com elevados graus de reconhecimento quanto à sua utilidade. Tais resultados estão alinhados com a avaliação positiva que os juízes têm da esfera administrativa que circunda e apoia o enfrentamento dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, tais como Coaf, Banco Central e Receita Federal.

No caso dos sistemas de informação, são programas desenvolvidos e mantidos a partir de parcerias do CNJ com os respectivos órgãos (Bacen, Receita e Denatram). A perícia criminal também tem sua utilidade atestada pelos magistrados, assim como os pedidos de cooperação internacional a cargo do DRCI, embora, quanto a esse último, o grau de desconhecimento alcance 15%. Outros sistemas de informação como o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), o Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro (CCS) (este com 17% de desconhecimento) e o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp/Infoseg) aparecem em seguida no ranking da tabela, mas com uma percepção de utilidade bastante elevada por parte dos magistrados. Por sinal, apenas um dos itens da tabela foi considerado inútil e por apenas um dos respondentes. Todavia, uma observação importante diz respeito aos Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro, os chamados LABs, destacados em entrevista qualitativa como iniciativa relevante na área de combate à corrupção e lavagem de dinheiro: embora também tenham tido sua utilidade reconhecida, é grande o percentual de respondentes que não souberam avaliá-los (32% de "não sabe"), provavelmente por desconhecê-los. A pergunta deixava campo aberto para inclusão de outros instrumentos, e um dos entrevistados aproveitou o espaço para fazer a seguinte observação:

> Considerados isoladamente, todos esses instrumentos são úteis, porém insuficientes. O que importa é que em seu conjunto a investigação seja profunda e amparada ao máximo possível por provas técnicas ou provas cujo registro seja seguro. A estrutura de polícia judiciária deve ser adequada e as investigações devem ser guiadas por protocolos que impliquem na análise mais profunda o possível do fato e no registro organizado das provas.

Tabela 16 – Utilidade de instrumentos para o processamento dos casos de corrupção e lavagem de dinheiro (N=100)

	Extremamente útil	Muito útil	Útil	Pouco útil	Inútil	Não sabe	Total
Relatórios de Informação Financeira (RIF) do Coaf	57%	22%	13%	0%	0%	8%	100%
Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário (SISBAJUD, antigo BACENJUD)	52%	27%	15%	2%	0%	4%	100%
Sistema Restrições Judiciais sobre Veículos Automotores (RENAJUD)	46%	31%	19%	0%	0%	4%	100%
Sistema de Informações ao Judiciário da Receita Federal (INFOJUD)	44%	36%	16%	0%	0%	4%	100%
Perícia criminal	42%	37%	12%	2%	0%	7%	100%
Pedidos de cooperação internacional a cargo do DRCI (oitivas de testemunhas, bloqueio de contas e obtenção de provas no exterior)	41%	32%	8%	4%	0%	15%	100%
Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI)	41%	31%	21%	1%	0%	6%	100%
Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro (CCS)	37%	31%	13%	2%	0%	17%	100%
Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP/INFOSEG)	34%	35%	24%	1%	1%	5%	100%
Hastas Públicas Virtuais (Leilões de Bens)	29%	36%	20%	7%	0%	8%	100%
Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD)	29%	32%	6%	1%	0%	32%	100%

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito especificamente à recuperação de valores de origens ilícitas, revelados em processos por lavagem de dinheiro, solicitamos aos magistrados que avaliassem a eficácia de alguns mecanismos. A Tabela 17 mostra que, de um modo geral, o bloqueio de valores por meio de medidas cautelares e/ou preventivas, os acordos de colaboração que estabelecem a devolução do valor pelo próprio colaborador e os esforços do DRCI para repatriação constituem instrumentos eficazes para a recuperação de valores decorrentes de atividades ilícitas. Há que se observar que 18% dos respondentes não souberam avaliar os esforços do DRCI nessa área, resultado que guarda relação com os apresentados na Seção 4.1.2.6 deste relatório.

Tabela 17 – Eficácia de mecanismos para recuperação de valores de origens ilícitas (N=100)

	Muito eficaz	Eficaz	Pouco eficaz	Nada eficaz	Não sabe	Total
Bloqueio de valores por meio de medidas cautelares e/ou preventivas, via instituições financeiras	51%	37%	5%	1%	6%	100%
Acordos de colaboração que estabelecem a devolução do valor, providenciada pelo colaborador, como uma das contrapartidas	48%	39%	3%	1%	9%	100%
Esforços de cooperação internacional para repatriação de valores, pela DRCI.	40%	35%	7%	0,0%	18%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Corrupção e lavagem de dinheiro são crimes, mas há controvérsia sobre a melhor forma de enfrentá-los. Alguns afirmam que a prevenção seria o melhor remédio, outros apostam no recrudescimento de sua penalização, enquanto outros defendem métodos de solução consensual nessa área. A experiência recente da operação Lava Jato colocou em evidência os avanços acumulados ao longo de anos, de desenvolvimento do arranjo institucional brasileiro em suas diversas dimensões: legislativa, organizacional, tecnológica e internacional, conforme demonstrou o estudo de Rodrigues (2020). Todavia, o voluntarismo e o comportamento estratégico de seus atores principais suscitaram críticas, decisões foram anuladas e a operação terminou condenada por seus métodos. As Tabelas 18, 19 e 20 exploram o universo de regras, práticas e ideias que ocuparam a atenção dos analistas, dos operadores do direito e do debate público ao longo dessa experiência recente.

Respeitadas as hipóteses legais, questionamos os juízes sobre o uso de medidas restritivas para o êxito da persecução criminal da corrupção e lavagem de dinheiro. Conforme mostra a Tabela 18, a prisão domiciliar e o uso de tornozeleira eletrônica não contam com muito apoio entre os juízes, que se dividem em partes iguais também no que diz respeito ao comparecimento periódico em juízo. Tais medidas, de caráter mais brando, cedem lugar à recomendação de medidas mais restritivas como a proibição de ausentar-se da cidade, a decretação de prisões preventiva ou temporária, bem como a proibição de manter contato com pessoas determinadas. As medidas mais recomendáveis foram a fixação de fiança de alto valor, a proibição de se ausentar do país e a suspensão das atividades profissionais, incluindo função pública, quando for, o que costuma ser o caso de políticos e administradores públicos.

No campo da pergunta aberto para comentários, um respondente afirmou que:

> A prisão não é uma medida a ser considerada como instrumento necessário para o êxito da persecução criminal. Ela é cabível, tanto nos casos de corrupção e lavagem como em outros diversos crimes, para fazer cessar a atividade criminal ou garantir a aplicação da lei penal ou a instrução criminal; isso depende do caso concreto, assim como em qualquer outro crime.

A ressalva parece se dirigir à própria maneira como a pergunta foi formulada, que considerou as prisões preventiva e temporária como algumas das medidas destinadas ao êxito da persecução criminal, quando sua decretação deve se dar por hipóteses legais e não por estratégia do órgão julgador. A bem da verdade, a pergunta se iniciava com "respeitadas as hipóteses legais", e talvez por isso 70% e 65%, respectivamente, sentiram-se à vontade para apontá-las como muito recomendáveis + recomendáveis. Seja como for, a linha que separa a definição legal do uso estratégico das prisões é realmente tênue.

Tabela 18 – Recomendação do uso de medidas restritivas (N=100)

	Muito recomendável	Recomendável	Pouco recomendável	Nada recomendável	Não sabe	Total
Suspensão das atividades profissionais, incluindo função pública quando for o caso	32%	54%	5%	2%	7%	100%
Proibição de ausentar-se do país	32%	45%	11%	6%	6%	100%
Fixação de fiança de alto valor	29%	43%	15%	7%	6%	100%
Proibição de manter contato com pessoas determinadas	22%	44%	16%	9%	9%	100%
Decretação de prisão preventiva	17%	53%	20%	2%	8%	100%
Decretação de prisão temporária	12%	53%	21%	5%	9%	100%
Proibição de ausentar-se da cidade onde reside	12%	39%	28%	12%	9%	100%
Comparecimento periódico em juízo, para informar e justificar atividades	9%	37%	30%	18%	6%	100%
Uso de tornozeleira eletrônica	3%	40%	35%	14%	8%	100%
Decretação de prisão domiciliar	2%	30%	40%	18%	10%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Enveredando por outras posições controversas no que diz respeito à persecução penal de casos de corrupção e lavagem de dinheiro, o *survey* procurou saber o grau de concordância dos juízes sobre as afirmações constantes na Tabela 19.

Tabela 19 – Práticas e ações consideradas controversas da persecução penal da corrupção (N=100)

	Concorda totalmente	Concorda em parte	Discorda em parte	Discorda totalmente	Não sabe
Em casos de corrupção e lavagem de dinheiro, Polícia e Ministério Público devem agir sempre em conjunto e de maneira coordenada, pois compartilham os mesmos objetivos.	48%	32%	9%	9%	2%
Na ordem das oitivas, assim como das alegações finais, o delator corréu deve ser ouvido sempre antes do corréu delatado, sob pena de nulidade do processo.	40%	39%	7%	12%	2%
Em caso de grandes operações de combate ao crime organizado, à corrupção e à lavagem de dinheiro, é recomendável que a distribuição de outros casos ao juízo seja suspensa para que ele se dedique apenas a processos relativos à operação.	32%	45%	8%	13%	2%
A prisão preventiva é instrumento importante nos casos de corrupção e lavagem de dinheiro e deve ser manejada de modo estratégico pelos operadores de justiça a fim de obter os melhores resultados.	19%	33%	17%	29%	2%
Na oitiva de testemunhas, o(a) juiz(a) deveria ser protagonista e contribuir para a produção probatória, não se limitando a fazer perguntas caso sejam necessários esclarecimentos.	20%	14%	12%	53%	1%
Sem a cobertura da mídia e a mobilização da opinião pública, dificilmente a persecução penal dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro tem como prosperar.	6%	25%	30%	33%	6%

Fonte: Elaboração própria.

Para 80% dos magistrados (somados concordam totalmente e em parte), Polícia e Ministério Público compartilham os mesmos objetivos e, por essa razão, devem agir sempre em conjunto e de maneira coordenada, algo que notabilizou a experiência recente da Lava Jato. Referendando também o que se viu nessa operação, 77% dos juízes concordam que a distribuição de outros casos ao juiz responsável por grandes operações deve ser suspensa para que ele se dedique apenas àquelas. Por outro lado, 66% não concordam (somados totalmente e em parte) que a persecução penal dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro não tem como prosperar sem a cobertura da mídia e a mobilização da opinião pública, como defenderam publicamente os líderes daquela operação. A discordância também se manifesta por 65% a 34% contra a ideia de que o juiz deve ser protagonista e contribuir para a produção probatória na oitiva de testemunhas, enquanto 79% concordam (contra 19% que discordam) que o delator corréu deve ser ouvido sempre antes do corréu delatado, sob pena de nulidade do processo (regra fixada pelo STF na anulação de uma das condenações da operação que não respeitou essa ordem). A ideia de que a prisão preventiva é instrumento importante nos casos de corrupção e lavagem de dinheiro e deve ser manejada de modo estratégico pelos operadores de justiça a fim de obter os melhores resultados divide um tanto mais a opinião dos juízes: 52% tendem a concordar com essa ideia enquanto 46% discordam (somados o totalmente e em parte).

Finalmente, abordamos diretamente as questões que marcaram a experiência das grandes operações de combate à corrupção, cujos resultados estão na Tabela 20.

Tabela 20 – Afirmações sobre as grandes operações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (N=100)

	Concordo totalmente	Concordo em parte	Discordo em parte	Discordo totalmente	Não sabe
As grandes operações são necessárias sempre que se estiver diante de organização criminosa.	28%	41%	14%	15%	2%
As grandes operações são necessárias em função do potencial lesivo dos investigados.	28%	40%	14%	15%	3%
As grandes operações elevam de maneira significativa a qualidade das provas.	23%	40%	18%	16%	3%
As grandes operações utilizam conhecimentos, recursos e meios técnicos especiais que somente podem ser reunidos nesse modelo.	21%	44%	14%	16%	5%
As grandes operações permitem uma adequada gestão das investigações na medida em que sintonizam Polícia, Ministério Público e Judiciário nos mesmos propósitos.	19%	40%	16%	23%	2%
As grandes operações são necessárias sempre que os alvos forem pessoas do alto escalão social, político ou econômico.	19%	35%	20%	23%	3%
As grandes operações são importantes para conquistar o apoio da opinião pública no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.	12%	37%	19%	29%	3%
As grandes operações são importantes para impor custos de imagem e reputação aos investigados.	6%	12%	27%	48%	7%
As grandes operações foram importadas do combate ao tráfico de drogas e ao contrabando, mas sua replicação para outros tipos de crimes não faz muito sentido.	4%	19%	25%	48%	4%

Fonte: Elaboração própria.

A bem da verdade, nenhuma afirmação da Tabela 20 contou com concordância total expressiva dos entrevistados. A concordância com algumas delas parece mais cautelosa e só alcança maioria quando somados "totalmente" e "em parte". É dessa forma que os juízes concordam que as grandes operações são necessárias sempre que se estiver diante de organização criminosa, ou em função do potencial lesivo dos investigados, ou que elevam de maneira significativa a qualidade das provas, porque utilizam conhecimentos, recursos e meios técnicos especiais que somente podem ser reunidos nesse modelo, ou que permitem a adequada gestão das investigações na medida em que sintonizam Polícia, Ministério Público e Judiciário nos mesmos propósitos, ou que são necessárias sempre que os alvos forem pessoas do alto escalão social, político ou econômico. A justificativa com base na ideia de que são importantes para conquistar o apoio da opinião pública divide praticamente ao meio as opiniões (49% a 48%), ao passo

que a discordância predomina quanto à afirmação de que as operações são importantes para impor custos de imagem e reputação aos investigados ou que, tendo sido importadas do combate ao tráfico de drogas e contrabando, sua replicação para outros tipos de crimes não faria sentido.

4.4.1.3 Mudanças e novas propostas de reforma do arranjo legal e institucional de controle da corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos no Brasil

Nos últimos anos, mudanças e novos entendimentos acerca do controle da corrupção e da lavagem de dinheiro têm sido fixados, em parte como respostas ou desdobramentos das grandes operações de combate a esses crimes. Listamos os mais importantes e pedimos a opinião dos magistrados sobre eles. A Tabela 21 apresenta os resultados.

Uma vez mais se destaca o reconhecimento dos magistrados em relação às ações dos órgãos de controle, com a manifestação de ampla concordância sobre a validade do compartilhamento, por sistemas e vias oficiais, de informações da Receita Federal e do Coaf com órgãos de investigação, mesmo que em detrimento de seu próprio poder, isto é, mesmo que sem autorização judicial: 86% concordam (totalmente + em parte) com este entendimento. Majoritariamente também consideram que a condução coercitiva de investigados ou de réus para interrogatório é incompatível com a Constituição Federal, tendo em vista que o imputado não é legalmente obrigado a participar do ato (70%, somados concorda totalmente e concorda em parte). Todavia, é necessário registrar que 28% dos respondentes discordaram (total ou parcialmente) dessa ideia, o que implica dizer que para estes a condução coercitiva para fins de interrogatório é constitucional. A definição da prerrogativa de foro especial estabelecida pelo STF conta com a concordância de 70% dos respondentes (somados totalmente + em parte), mas, do mesmo modo que no item anterior, há 26% que discordam desse entendimento (somados totalmente + em parte). A substituição do modelo de Força-Tarefa pelo de GAECO em casos relevantes de investigação conta com o apoio de 69% (somados totalmente + em parte), uma pequena discordância de 13% e um desconhecimento de 18% dos respondentes. A transferência do Coaf do Ministério da Justiça para o Banco Central dividiu praticamente ao meio a opinião dos respondentes, com 40% de concordância (somados totalmente e em parte) e 39% de discordância (somados totalmente e em parte) com expressivos 21% que afirmam não saber. A mudança que transferiu para a Justiça Eleitoral a competência de processar e julgar crimes comuns – como corrupção e lavagem de dinheiro – conexos aos crimes eleitorais foi a única que recebeu clara discordância dos juízes: somados totalmente e em parte, 59% discordam da mudança operacionalizada pelo STF e 38% concordam com ela.

Tabela 21 – Em que medida o(a) sr.(a) concorda com as seguintes mudanças administrativas e legislativas e novos entendimentos jurisprudenciais? (N=100)

	Concordo totalmente	Concordo em parte	Discordo em parte	Discordo totalmente	Não sabe	Total
É válido o compartilhamento, por sistemas e vias oficiais, de informações da Receita Federal e do Coaf com órgãos de investigação, mesmo sem autorização judicial.	62%	24%	6%	6%	2%	100%
A condução coercitiva de investigados ou de réus para interrogatório é incompatível com a Constituição Federal, tendo em vista que o imputado não é legalmente obrigado a participar do ato.	53%	17%	10%	18%	2%	100%
Prerrogativa de foro especial, nos termos fixados pelo STF, garantida à autoridade enquanto durar a função (ou caso tenha havido o encerramento da instrução criminal) e limitada aos crimes cometidos no exercício do cargo e em razão dele.	42%	28%	9%	17%	4%	100%
Substituição, em casos relevantes de investigação, do modelo de Força-Tarefa pelo modelo de Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO).	26%	43%	10%	3%	18%	100%
Transferência do Coaf do Ministério da Justiça para o Banco Central.	23%	17%	10%	29%	21%	100%
A Justiça Eleitoral é a competente para processar e julgar crimes comuns – como corrupção e lavagem de dinheiro – conexos aos delitos eleitorais.	20%	18%	11%	48%	3%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Especificamente quanto à lavagem de dinheiro, a Lei n. 12.683/2012 alterou aspectos da Lei 9613/1998 e assim procuramos ouvir os magistrados sobre o impacto dessas alterações. A Tabela 22 apresenta os resultados. A elevação do valor das multas é vista como positiva pela totalidade dos que responderam no mérito da questão. Quase 90% atestaram o caráter positivo da ampliação da lista de pessoas e entidades obrigadas a identificar clientes, manter cadastros e comunicar operações financeiras suspeitas, enquanto 83% aprovaram a eliminação do rol dos crimes antecedentes e sua substituição por qualquer infração penal. Apenas a revogação da impossibilidade de pagamento de fiança e de concessão de liberdade provisória que havia na lei anterior foi considerada negativa por 22%, assim mesmo é vista como positiva por outros 69%.

Tabela 22 – Alterações na Lei de Lavagem de Dinheiro (N=100)

	Extremamente positivo	Positivo	Negativo	Extremamente negativo	Não sabe
Elevação do valor das multas	55%	37%	0	0	8%
Ampliação da lista de pessoas e entidades obrigadas a identificar clientes, manter cadastros e comunicar operações financeiras suspeitas	55%	34%	1%	1%	9%
Eliminação do rol dos crimes antecedentes e sua substituição por qualquer infração penal	51%	32%	4%	1%	12%
Revogação da impossibilidade de pagamento de fiança e de concessão de liberdade provisória que havia na lei anterior (Lei 9613/98, art. 3º)	31%	38%	19%	3%	9%

Fonte: Elaboração própria.

Apesar da avaliação positiva das mudanças introduzidas pela Lei 12683/12, outras têm sido propostas no debate público sobre o tratamento da lavagem de dinheiro. Ouvimos os juízes sobre as medidas que constam na Tabela 23. O maior controle das instituições financeiras e do BACEN sobre pessoas politicamente expostas é apoiado por 92% dos respondentes (somados fortemente favorável + a favor), enquanto a responsabilização pessoal dos administradores por faltas na identificação de clientes, manutenção de cadastros e comunicação de obrigações suspeitas tem o apoio de 86%. A criminalização da pessoa jurídica por lavagem de dinheiro é apoiada por 75% e a controversa proposta de obrigar advogados e escritórios de advocacia de comunicar operações suspeitas de clientes quando no desempenho de atividades de consultoria é apoiada por 64% dos respondentes e desaprovada por outros 30% (somados contra e fortemente contrário).

Tabela 23 – Propostas de alteração na Lei de Lavagem de Dinheiro (N=100)

	Fortemente favorável	A favor	Contra	Fortemente contrário	Não sabe
Maior controle das instituições financeiras e do BACEN sobre as pessoas politicamente expostas.	51%	41%	4%		4%
Responsabilização pessoal dos administradores por faltas na identificação de clientes, manutenção de cadastros e comunicação de operações suspeitas, às quais são obrigadas suas entidades.	39%	47%	7%		7%
Criminalização da pessoa jurídica por crime de lavagem de dinheiro.	30%	45%	15%	5%	5%
Obrigatoriedade dos advogados e escritórios de advocacia de identificar clientes, manter cadastros e comunicar operações financeiras suspeitas quando no desempenho de atividades de assessoria e consultoria (não no contencioso).	35%	29%	23%	7%	6%

Fonte: Elaboração própria.

Ainda como desdobramento das experiências recentes de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, propostas têm sido levantadas com vistas ao aperfeiçoamento legal e do arranjo institucional destinado a essa tarefa. Muitas são controversas, algumas ganharam foro legislativo e chegaram a ser aprovadas, mas não implementadas, outras foram objeto de decisões judiciais também marcadas por idas e vindas. Os resultados da enquete se encontram na Tabela 24. Vale examinar separadamente as propostas de caráter judicial-criminal e as de caráter administrativo relacionadas ao executivo. No primeiro bloco, o destaque fica por conta do apoio à "Criminalização do "caixa 2" em campanhas eleitorais" por 90% dos entrevistados (somados "muito eficaz" e "eficaz"). Em seguida, com 85% (somados "muito eficaz" e "eficaz") aparecem a "execução provisória da pena após decisão condenatória de segunda instância" e a certificação do trânsito em julgado da decisão contra a qual se recorre quando o recurso for manifestamente protelatório ou abusivo. Outras medidas como a responsabilização dos partidos políticos pelas condutas previstas na Lei Anticorrupção, criminalização do enriquecimento ilícito de ocupantes de funções ou cargos públicos e eletivos também são consideradas medidas com alto poder de eficácia no combate à corrupção e lavagem de dinheiro. O reconhecimento da eficácia, embora, ainda majoritário, declina quando se trata de restringir possibilidades de *habeas corpus* e decretação de prisão preventiva para localização do produto do crime. Por outro lado, a definição de corrupção como crime hediondo, quando a vantagem ou o prejuízo for igual ou superior a 100 salários-mínimos vigentes ao tempo do fato, não é considerada eficaz pela maioria dos respondentes e a ampliação dos excludentes de ilicitude da prova (exceção de boa-fé, causa remota, atenuada ou descontaminada, e uso para contraprova) também não encontrou respaldo em 52% deles (somados pouco e nada eficaz e não sabe). A maioria se inverte mais claramente diante da proposta de mudança de funcionamento do Inquérito Civil – introduzindo supervisão judicial – e de implementação do "Juiz de Garantias", medidas que reforçariam o chamado "garantismo", mas que não gozam de simpatia e foram consideradas pouco ou nada eficazes pela maior parte dos magistrados. Com 52% de rejeição, a adoção de medidas administrativas e disciplinares junto aos órgãos de justiça que excederem o prazo razoável para o julgamento de ações criminais contra corrupção e ações de improbidade administrativa (3 anos no 1.º grau, 1 ano no 2.º grau) – a única da lista que incidia sobre os próprios juízes – também não foi vista com simpatia.

Com relação a propostas de caráter administrativo vinculadas ao Poder Executivo, os respondentes creem na eficácia de medidas de transparência das contas públicas, com 85% de aprovação (somados muito eficaz + eficaz), o reforço da participação social no controle das contas públicas, com 75% de aprovação e, em menor grau, em medidas preventivas adotadas pelo poder Executivo (código de ética, canais de denúncias, mecanismos de fiscalização), com 55% (muito eficaz + eficaz).

Tabela 24 – Potencial de eficácia no controle da corrupção e da improbidade administrativa, de medidas que têm sido levantadas no debate público (N=100)

	Muito eficaz	Eficaz	Pouco eficaz	Nada eficaz	Não sabe	Total
Criminalização do "caixa 2" em campanhas eleitorais.	53%	37%	2%	4%	4%	100%
Execução provisória da pena após decisão condenatória de segunda instância.	53%	32%	5%	7%	3%	100%
Certificação, por Tribunal, do trânsito em julgado da decisão contra a qual se recorre quando o recurso for considerado manifestamente protelatório ou abusivo do direito de recorrer.	50%	34%	9%	3%	4%	100%
Medidas de transparência das contas públicas.	46%	39%	10%	1%3	1%	100%
Responsabilização dos partidos políticos pelas condutas previstas na Lei Anticorrupção, com aplicação de multas e suspensão de atividades, entre outras sanções.	40%	35%	11%	7%	7%	100%
Criminalização do recebimento e da posse, entre outras condutas, de bens e valores incompatíveis com o rendimento de cargo, emprego, função pública ou mandato eletivo (enriquecimento ilícito).	37%	46%	9%	3%	5%	100%
Reforço da participação social no controle das contas públicas.	34%	41%	17%	5%	3%	100%
Restringir a possibilidade de concessão de Habeas Corpus de ofício e em caráter liminar com supressão de instâncias e sem prévia requisição de informações ao MP, salvo em caso de prisão manifestamente ilegal.	32%	27%	16%	19%	6%	100%
Reforço dos controles internos da administração pública (controladorias, corregedorias).	26%	52%	17%	1%	4%	100%
Decretação da prisão preventiva para permitir a identificação e a localização do produto do crime ou seu equivalente e assegurar sua devolução.	25%	33%	24%	12%	6%	100%
Medidas preventivas adotadas pelo Poder Executivo (código de ética, canais de denúncias, mecanismos de fiscalização).	21%	36%	34%	3%	6%	100%
Definição de corrupção como crime hediondo, quando a vantagem ou o prejuízo for igual ou superior a cem salários-mínimos vigentes ao tempo do fato.	22%	30%	30%	15%	3%	100%
Ampliação dos excludentes de ilicitude da prova, tais como a exceção de boa-fé, a causa remota, atenuada ou descontaminada, e uso para contraprova.	16%	32%	24%	17%	11%	100%
O Inquérito Civil deveria ser supervisionado pela autoridade judicial correspondente, a exemplo do Inquérito Policial.	16%	28%	21%	26%	9%	100%
Implementação do "Juiz de Garantias" previsto na Lei 13964.	15%	19%	28%	32%	6%	100%
Adoção de medidas administrativas e disciplinares junto aos órgãos de justiça que excederem o prazo razoável para o julgamento de ações criminais contra corrupção e ações de improbidade administrativa (3 anos no 1º grau, 1 ano no 2º grau).	10%	33%	31%	21%	5%	100%

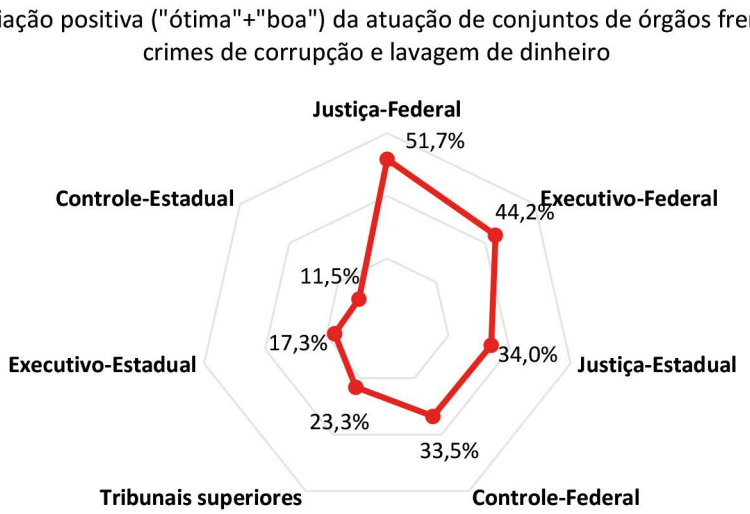
Fonte: Elaboração própria.

4.4.2 Balanço geral do *survey*

O Brasil conta com um arranjo complexo de órgãos e instituições que atuam no enfrentamento do crime de corrupção e de lavagem de dinheiro. Em dois níveis distintos: Federal e Estadual. Dispomos de órgãos judiciais organizados em duas instâncias cujos processos podem desaguar em tribunais superiores; dispomos de ministérios públicos como órgãos independentes de acusação nos dois níveis; dispomos de órgãos vinculados ao Executivo, alguns interagindo diretamente com o sistema de justiça – como as polícias Federal e Civil dos estados – outros que podem atuar em pontos específicos – como Coaf, RF e DRCI – enquanto outros se encarregam do controle interno – CGU e controladorias estaduais e municipais – e outros, vinculados ao legislativo, atuam no TCU e tribunais de contas estaduais – além dos advogados do Executivo como AGU e procuradorias estaduais. Em conjunto, formam um mosaico no interior do qual são previstas diferentes competências legais e funções judiciais, administrativas, de investigação e controle.

O *survey* ouviu a opinião de juízes federais e estaduais sobre a atuação desses diferentes órgãos diante de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. Conforme vimos, de um modo geral, os órgãos federais são mais bem avaliados do que os estaduais, os de primeiro grau mais bem avaliados do que os de segundo grau e tribunais superiores, e os mais técnicos (Coaf, Banco Central, RF e DRCI), em que pese vinculados ao Executivo Federal, são mais bem avaliados que muitos órgãos judiciais. É importante considerar que nossa amostra de respondentes é composta por 56% de juízes federais e 44% de juízes estaduais, sendo que 85% atuam no primeiro grau e 15% nos tribunais. Nesse cenário, uma porcentagem significativa de entrevistados federais não soube avaliar os órgãos estaduais e os respondentes estaduais não souberam avaliar os órgãos federais. A figura 76 busca sintetizar os resultados apresentando apenas a avaliação positiva (“ótima” + “boa”), porém agrupando os diferentes órgãos em dimensões combinadas. Por ele se vê como os órgãos de justiça federais de primeiro e segundo graus (inclui MPF) são os mais bem avaliados. O resultado mais relevante, todavia, é a avaliação positiva média da qual gozam os órgãos administrativos vinculados ao Executivo Federal – PF, Coaf, Receita Federal, DRCI e Banco Central – que, na média, alcançam o segundo lugar, à frente dos próprios órgãos de justiça dos estados. Depois destes, os órgãos de controle federais (CGU, TCU e inclui AGU) aparecem em quarto no ranking da média de avaliações positivas, à frente dos próprios tribunais superiores STF e STJ. Estes somente à dianteira dos órgãos estaduais vinculados ao executivo – Polícia Civil e Procuradoria – e estaduais de controle – tribunais de contas e controladorias -, que gozam de pouco reconhecimento entre os entrevistados.

Figura 76 – Avaliação positiva da atuação de conjuntos de órgãos frente a crimes de corrupção e lavagem de dinheiro



Fonte: Elaboração própria.

Disso tudo, pode-se afirmar, em resumo, que as instituições do plano federal, mesmo que ligadas ao Executivo, têm obtido maior reconhecimento de sua atuação frente à corrupção e à lavagem de dinheiro do que as instituições estaduais. E os órgãos técnicos de apoio têm obtido maior reconhecimento do que os órgãos de controle interno ou de contas, embora estes sejam supostamente mais independentes e estruturados do que os primeiros. Individualizando resultados, o destaque positivo vai para a PF e o negativo para os tribunais superiores que, como órgãos de justiça, deles se poderia esperar um melhor desempenho.

Examinando o funcionamento do arranjo institucional em maior detalhe, a valorização dos órgãos administrativos se vê reforçada pelo resultado, como vimos, que colocou os "Relatórios de Informação Financeira" do Coaf no primeiro lugar do *ranking* de instrumentos úteis no processamento de casos de corrupção e lavagem de dinheiro (Tabela 16), seguidos dos sistemas Sisbajud, Renajud e Infojud, estes últimos desenvolvidos e mantidos pelos diversos órgãos em parceira com o CNJ. Também é reconhecida a eficácia de práticas destinadas à recuperação de ativos por meio de bloqueios, cooperação internacional via DRCI e acordos de colaboração em que o colaborador se prontifica a devolver valores. Não por outra razão, os entrevistados manifestaram ampla concordância sobre a validade do compartilhamento por sistemas e canais oficiais de informações da Receita Federal e do Coaf com órgãos de investigação, mesmo que em detrimento do próprio poder dos juízes, isto é, mesmo que sem autorização judicial para tal compartilhamento. Vale também lembrar que a transferência do Coaf do Ministério da Justiça para o Banco Central dividiu ao meio a opinião dos respondentes, com 40% de concordância (somados totalmente e em parte) e 39% de discordância (somados totalmente e em parte), com expressivos 21% de desconhecimento.

Por outro lado, a importante aposta dos operadores nessa área, os chamados "Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro", ainda são marcados por grande desconhecimento dos juízes e juízas. Outra ressalva necessária a ser feita diz respeito à Justiça Eleitoral (não incluída na Figura 76, mas representada nas Figuras 74 e 75). A

transferência do processamento de crimes comuns – como corrupção e lavagem de dinheiro – conexos aos crimes eleitorais para a Justiça Eleitoral, foi a única mudança recente, entre as examinadas na Tabela 21, que recebeu clara discordância dos juízes. Alinhado a esse entendimento, a avaliação dos respondentes no que se refere à atuação da Justiça Eleitoral frente a crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, foi uma das menos positivas e com maior grau de desconhecimento alegado.

Frente ao complexo arranjo institucional de enfretamento da corrupção e lavagem de dinheiro, nosso projeto postulou a hipótese 2 de que "a multiplicidade de órgãos de controle impõe a necessidade de cooperação entre eles". Como vimos, essa ideia é amplamente aceita pelos entrevistados, que atestaram também com elevado grau de assertividade os efeitos positivos da cooperação sobre a qualidade da produção probatória, da efetividade e da celeridade da investigação e dos processos. Foi observado que para 80% dos respondentes (somados concorda totalmente e em parte), Polícia e Ministério Público compartilham os mesmos objetivos e, por essa razão, devem agir sempre em conjunto e de maneira coordenada. Todavia, os juízes não devem participar desse consórcio: 65% discordam da ideia de que o juiz deve ser protagonista e contribuir para a produção probatória na oitiva de testemunhas. As grandes operações de combate à corrupção foram consideradas exemplos de boa coordenação entre os órgãos que compõem esse arranjo institucional; embora os juízes considerem vários aspectos das operações como positivos (as grandes operações são sempre necessárias diante de organização criminosa, seja em função do potencial lesivo dos investigados ou ao elevar de maneira significativa a qualidade das provas, pois utilizam conhecimentos, recursos e meios técnicos especiais que somente podem ser reunidos nesse modelo, ou permitindo uma adequada gestão das investigações na medida em que sintonizam Polícia, Ministério Público e Judiciário nos mesmos propósitos). A adesão ao modelo parece ocorrer de maneira comedida se considerarmos os percentuais da Tabela 20, em comparação às outras. Além disso, temos evidência de que a espetacularização das operações de fato não é vista com bons olhos pelos juízes: a maioria dispensa a cobertura da mídia e a mobilização da opinião pública como requisitos para o êxito da persecução penal dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

Sobre causas dos insucessos nessa área, os entrevistados elegeram alvos conhecidos do debate público: excesso de recursos processuais e foro privilegiado, mas a estes acrescentaram a complacência dos tribunais superiores cuja avaliação geral, como vimos, é negativa. Prescrição, litigância abusiva ou de má-fé e morosidade da justiça também comparecem como causas expressivas do insucesso, há muito debatidas, todavia, ao lado dessas, os respondentes também atribuíram importância à baixa qualidade da acusação, às regras ultrapassadas que definem competência jurisdicional, a nulidades cometidas na fase pré-processual e à seletividade dos órgãos de investigação, críticas que refletem a experiência recente das grandes operações de combate à corrupção. E a culpa dessa vez não foi colocada na "má qualidade da legislação que tipifica corrupção e lavagem de dinheiro", algo que era recorrente no passado não muito distante.

No que diz respeito a medidas e instrumentos considerados eficazes no controle da corrupção e lavagem de dinheiro, o que emergiu do *survey* foi a valorização de mecanismos tradicionais como quebra de sigilo financeiro, bancário e fiscal, assim como

bloqueio de bens, inclusive de "laranjas". A retenção de bens e valores para reparação de danos e pagamento de multas e custas judiciais, mesmo que de comprovada origem lícita, também é vista como bastante eficaz, além da possibilidade da alienação antecipada de bens, a tradicional interceptação telefônica e a cooperação interinstitucional ampla, envolvendo inúmeros órgãos (tema já abordado anteriormente), são medidas eficazes segundo a maioria dos respondentes. Não alcançaram o mesmo patamar de reconhecimento positivo, somente os acordos de colaboração individual, a infiltração policial e a especialização das unidades judiciárias consideradas pouco ou nada eficazes por cerca de 20% dos entrevistados. Medidas de caráter mais brando como prisão domiciliar e o uso de tornozeleira eletrônica não contam com muito apoio entre os juízes e cedem lugar à recomendação de medidas mais restritivas como decretação de prisões preventiva ou temporária, bem como, a proibição de manter contato com pessoas determinadas. Fixar fiança de alto valor, proibir ficar ausente do país e suspender as atividades profissionais, incluindo função pública, são muito recomendáveis, segundo os respondentes.

No contexto das grandes operações de combate à corrupção e ao crime organizado, especialmente a Lava Jato, várias propostas passaram a ser feitas no sentido do aperfeiçoamento da legislação e do arranjo institucional de enfrentamento destes crimes. Com a derrocada da Lava Jato e as mudanças políticas que ocorreram a partir do ano de 2019, essa agenda perdeu ritmo e direção. Por outro lado, a revisão operada pelo STF não foi capaz de rever e fixar regras processuais e parâmetros de atuação dos diferentes órgãos, exceto em pontos específicos como os já mencionados anteriormente (relatórios do Coaf, competência da Justiça Eleitoral, ordem das oitivas envolvendo delatores corréus, entre outros). Assim, nesse contexto errático, submetemos uma série de condutas e propostas consideradas controversas ao exame dos juízes. Do conjunto de respostas parece emergir, como vimos, a imagem de juízes que, sim, recomendam o uso das medidas mais restritivas sobre réus ou acusados, mas entre as já existentes no ordenamento jurídico brasileiro. As propostas de recrudescimento são associadas somente quando o alvo parece ser a classe política, tal como a de execução provisória da pena após decisão condenatória de segunda instância, a criminalização do "caixa 2" em campanhas eleitorais, a responsabilização dos partidos políticos pelas condutas previstas na Lei Anticorrupção, a criminalização do enriquecimento ilícito de ocupantes de funções ou cargos públicos e eletivos e o maior controle das instituições financeiras e do BACEN, sobre pessoas politicamente expostas. Resta também para a classe dos advogados, quando há apoio a adoção de medidas contra condutas abusivas e recursais desses atores e a obrigação dos escritórios de informar sobre atividades suspeitas de lavagem de dinheiro de clientes. Por outro lado, juízes e juízas apontam a inconstitucionalidade do uso da condução coercitiva para fins de interrogatório e não embarcam na proposta de transformação da corrupção em crime hediondo quando envolvem elevados valores, nem na ampliação dos excludentes de ilicitude da prova e não concedem apoio à restrição de possibilidades de habeas corpus ou ao uso da prisão preventiva para localização do produto do crime. Caso isto signifique não enveredar por um "punitivismo" exacerbado, vale registrar que eles não chegam a apoiar a figura do "juiz de garantias" nem a necessidade de supervisão judicial do inquérito civil. Muito menos a adoção de medidas administrativas e disciplinares contra si mesmos, isto é, junto aos órgãos de justiça que excederem o prazo razoável para o julgamento de ações criminais contra

corrupção e ações de improbidade administrativa. São favoráveis sim, a medidas de transparência e ao reforço da participação social no controle das contas públicas, além da adoção de medidas preventivas adotadas pelo próprio poder Executivo, ainda que menos convencidos a da eficácia das ações.

Tudo somado, a base do judiciário, mais diretamente ligada ao enfrentamento dos crimes de corrupção e lavagem dinheiro, segue apoiando e acreditando nos mecanismos mais severos disponíveis para o este enfrentamento; aprova a atuação dos órgãos técnicos e mais independentes e condena a atuação daqueles mais politizados e dos tribunais superiores; segue responsabilizando a classe política por aqueles crimes e apoia medidas de endurecimento contra ela e de transparência das contas públicas, mas se afastam das propostas mais extravagantes que, em momento recente, ganharam destaque no debate público.

5. Teste das hipóteses levantadas

A presente seção é dedicada ao exame das hipóteses principais que nortearam a pesquisa. As cinco hipóteses do projeto mobilizam elementos quantitativos e qualitativos, sendo assim, as análises a seguir combinam as diferentes frentes de pesquisa, das técnicas quantitativas às entrevistas semiestruturadas, inclusive o *survey*.

Cada subseção começa com a retomada da hipótese original e um parágrafo que destaca os principais achados a ela referentes. Em seguida, são apresentadas as técnicas e resultados que fundamentam essa primeira abordagem das hipóteses. A exceção a essa ordem é a Seção 5.1, pois parte das hipóteses investigadas (H1, H3 e H5) beneficiou testes quantitativos unificados, com a opção de incluir na Seção 5.1 os resultados quantitativos que fornecem evidências para o teste de mais de uma hipótese. As implicações desses resultados para as hipóteses serão discutidas, com mais detalhes, em cada uma das subseções relativas à hipótese analisada, em conjunto com as demais evidências aplicáveis.

5.1 Testes empíricos aplicáveis a diferentes hipóteses

Esta seção apresenta três modelos, com base em dados do Datajud, desenvolvidos para avaliar o efeito de variações regionais, especialização das unidades judiciárias e a adoção de métodos consensuais em três possíveis resultados: duração dos processos até o trânsito em julgado; até uma decisão de primeiro grau ser tomada com a probabilidade de, uma vez tomada uma decisão de primeiro grau, esta ser revertida em instância superior.

Para tanto, os resultados de cada modelo são apresentados separadamente para duas amostras e dois períodos temporais. Cada um deles apresenta resultados para os processos disponíveis na base de dados que foram ajuizados entre os anos de 2014 e 2019 e entre os anos de 2020 e 2021 separadamente. Isso devido ao fato de que, como já discutido anteriormente, o conjunto dos processos iniciados antes do ano de 2020 compõe uma amostra não aleatória e, portanto, não representativa da totalidade dos processos iniciados nesse período. Por esse motivo, deve ser considerado com ressalvas e as conclusões tiradas com base nesse contexto são referentes exclusivamente às observações desse conjunto de dados. Os processos ajuizados do ano de 2020 em diante, por outro lado, possuem maior confiabilidade. Por essa razão, ao descrever os resultados de cada teste, foram priorizados aqueles resultantes do período do ano de 2020 em diante. Em segundo lugar, são reportados, para cada teste, os resultados para o conjunto de processos de cada período e para uma subamostra que contém apenas processos em trâmite na Justiça Federal. Esse procedimento foi necessário para que pudéssemos mensurar o efeito da especialização das unidades judiciárias na tramitação dos processos, uma vez que foi possível obter somente levantamento sistemático dessa variável para a Justiça Federal.

As subseções a seguir reportam os resultados de testes quantitativos que contribuem para a investigação de mais de uma hipótese de pesquisa. Quando pertinente, as seções específicas retomarão os resultados aqui descritos, com análise das implicações para as hipóteses às quais fazem referência.

5.1.1 Duração dos processos até o trânsito em julgado

O primeiro modelo busca testar o quanto variáveis regionais, de especialização e de adoção de métodos consensuais afetam as chances de o processo na base de dados já ter alcançado o estágio de transitado em julgado. A variável resposta é, portanto, trânsito em julgado[41] e a principal contribuição é permitir identificar relações entre as características de interesse e a probabilidade de um processo transitar em julgado.

Para isso, foi utilizado um modelo de sobrevivência. Os coeficientes de cada variável são interpretados em *hazard ratio* ou risco relativo. Neste caso, o risco é que o processo chegue ao trânsito em julgado. Portanto, coeficientes com valores maiores que um indicam impacto positivo para que o processo chegue ao trânsito em julgado, enquanto valores inferiores a um estão associados a ações com durações mais longas e que não transitaram em julgado.

Esse modelo inclui as seguintes variáveis independentes: os estados da Federação (com o objetivo de investigar possíveis heterogeneidades regionais), o nível de especialização da unidade judiciária (com vistas à hipótese de especialização) e a ocorrência de acordo (com o intuito de verificar o efeito de métodos de solução consensual). Como variáveis de controle, o modelo inclui os assuntos das ações, o total de novos casos penais por tribunal, a esfera da justiça (se estadual ou federal) e o número de movimentos que o processo possui, adotado como uma *proxy* para a complexidade da ação.

A informação relativa à especialização das unidades judiciárias foi obtida pela combinação das seguintes fontes de pesquisa: levantamento elaborado por Rodrigues (2020), descrição das atribuições da unidade judiciária no *survey* e consulta a regulamentos dos tribunais regionais federais. Dessa forma, seguiu-se a seguinte classificação: especializada exclusiva (caso seja especializada e exclusivamente dedicada à matéria), especializada não exclusiva (caso seja especializada, mas não exclusivamente dedicada à matéria) ou não especializada (caso não seja unidade especializada).

As Figuras 77 e 78 apresentam os resultados da análise da duração dos processos até o trânsito em julgado. Da Figura 78, relativa a processos autuados de 2020 em diante, é possível identificar que processos de corrupção ativa, corrupção passiva, lavagem de dinheiro e peculato, nesta ordem de magnitude, possuem mais chances de transitarem em julgado do que os demais tipos penais incluídos na amostra. O período anterior, mostrado na Figura 77, contudo, apenas identifica o efeito positivo para crimes de corrupção ativa e passiva. Lavagem e peculato, nesta amostra, estariam associados a processos com menores chances de chegar ao estágio de trânsito em julgado.

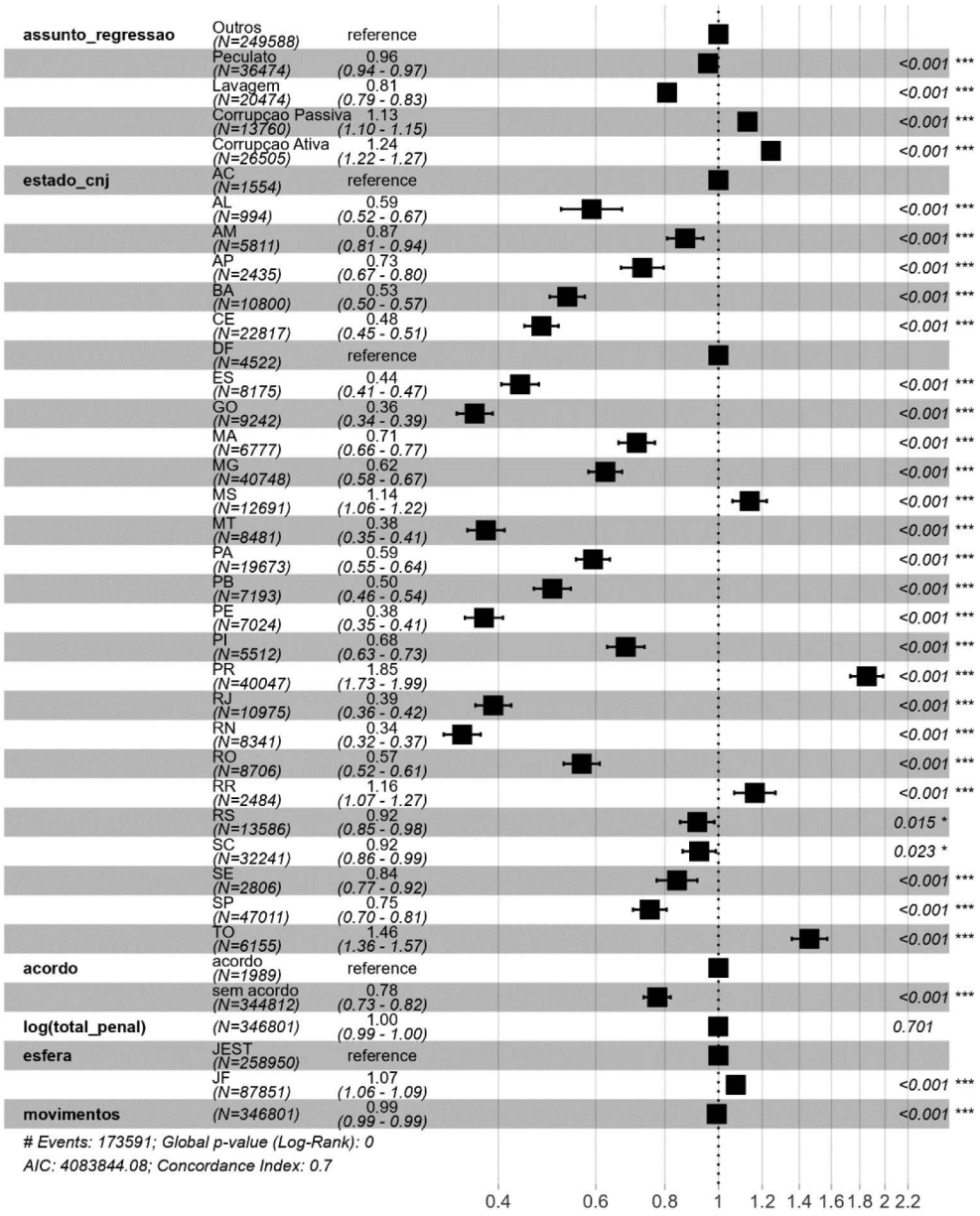
41. Para identificar a duração dos processos, foi adotado o mesmo critério já exposto na Seção 3 deste relatório. Em seguida, foram analisadas todas as movimentações e selecionadas aquelas que, pela nomenclatura atribuída pelo CNJ no dicionário de variáveis, referiam-se a procedimentos de trânsito em julgado. São elas: arquivamento – definitivo (código 246), distribuidor – baixa definitiva (código 22), trânsito em julgado (código 848), arquivamento (código 861) e arquivista – autos eliminados (código 870), Petição (código 85) – Tipo de petição (código 52), Execução iniciada (11385) e Liquidação iniciada (11384). Para integrar a amostra, portanto, a ação deve possuir ao menos um desses movimentos. Na presença de mais de um desses marcadores, a data considerada foi a da primeira ocorrência.

Entre os estados, com base nos dados de ajuizamentos do ano de 2020 em diante, processos que tramitam nas justiças Estadual e Federal no Paraná possuem, comparados aos demais, mais chances de transitar em julgado em menor tempo. Processos em trâmite, nos estados de Alagoas, Amazonas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins também estão associados a maiores chances dos processos transitarem em julgado. Por outro lado, pela associação, destaque para a redução das chances do processo transitar em julgado nos estados do Piauí, Amapá, Rio Grande do Norte, Pará e Ceará. Os demais estados estão, comparativamente, em níveis intermediários quanto à probabilidade de que os processos cheguem ao estágio de trânsito em julgado. Além disso, quanto maior a quantidade de processos em trâmite em um Estado, menor a probabilidade de o processo transitar em julgado.

Quanto à esfera da Justiça, os modelos para diferentes períodos apontam resultados contraditórios: para processos iniciados no ano de 2020 em diante, aqueles que tramitam na Justiça Federal estão associados a menores chances de transitarem em julgado do que aqueles em trâmite na Justiça Estadual. No entanto, o modelo para o período anterior indica o efeito contrário, sugerindo que processos na Justiça Federal teriam transitado em julgado mais rápido do que na Estadual. Essa amostra, contudo, não é aleatória.

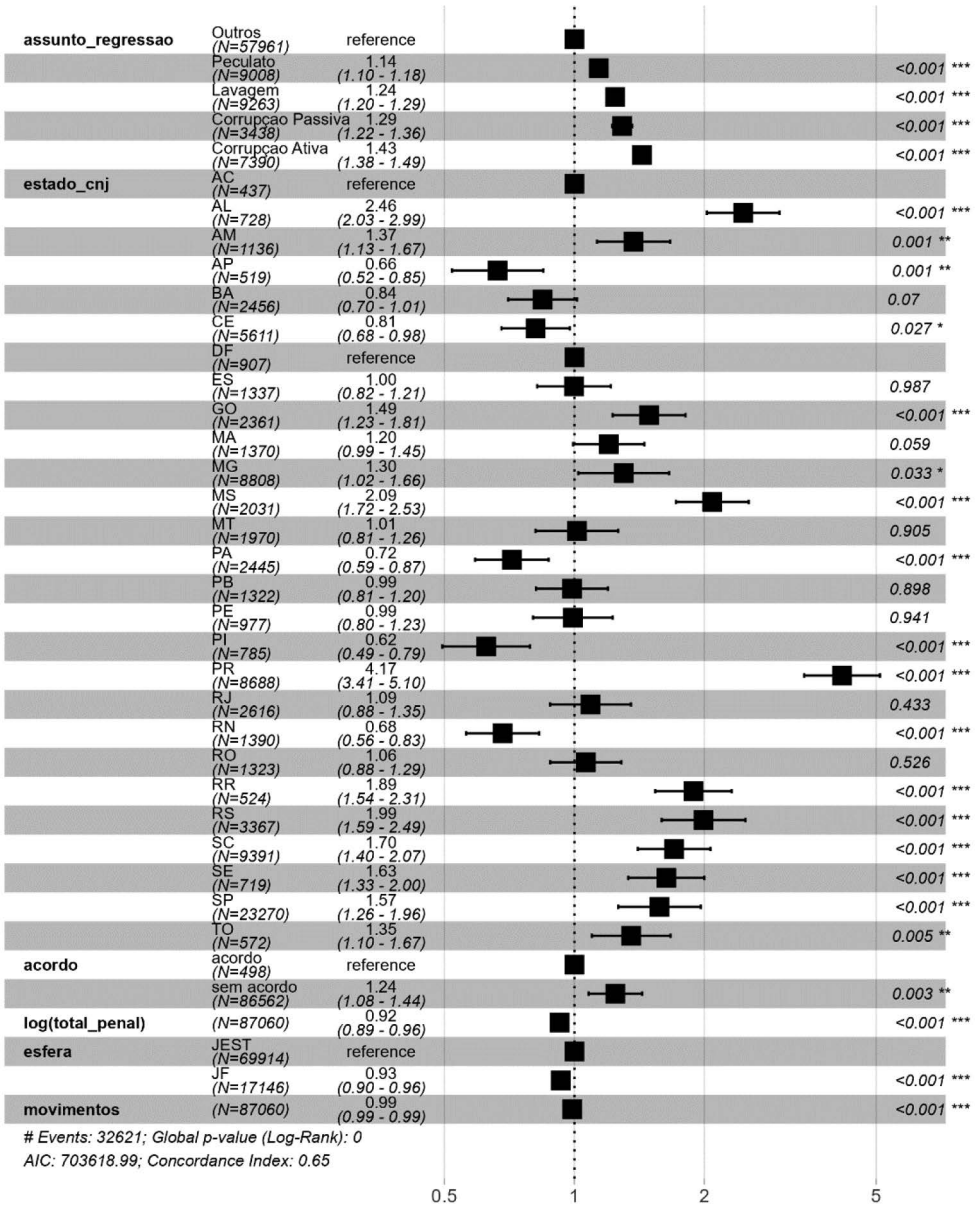
O modelo identifica, ainda, haver diferença estatisticamente significante quanto à probabilidade e tempo para o trânsito em julgado de processos nos quais houve acordo em comparação com aqueles em que não houve. Com base nos dados do ano de 2020 em diante, processos com acordo tenderam a demorar mais tempo para transitar em julgado do que aqueles em que não houve acordo. Por outro lado, o período de 2014 a 2019 indica o efeito contrário. Esses resultados podem decorrer das características distintas das duas bases de dados. Por um lado, a base de dados do ano de 2020 em diante compreende a totalidade dos processos, de outro, a extensão relativamente curta faz com que os processos transitados em julgado sejam justamente aqueles de maior simplicidade. A base de dados para o período de 2014 a 2019, é uma amostra não aleatória dos processos distribuídos nesse período; mas, sob a ótica inversa, apresenta uma maior extensão de tempo e, por isso, está menos sujeita a um viés de observação de casos mais simples. Por isso, os resultados devem ser observados em conjunto e cotejados com as demais evidências qualitativas desta pesquisa.

Figura 77 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2014 a 2019: trânsito em julgado



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

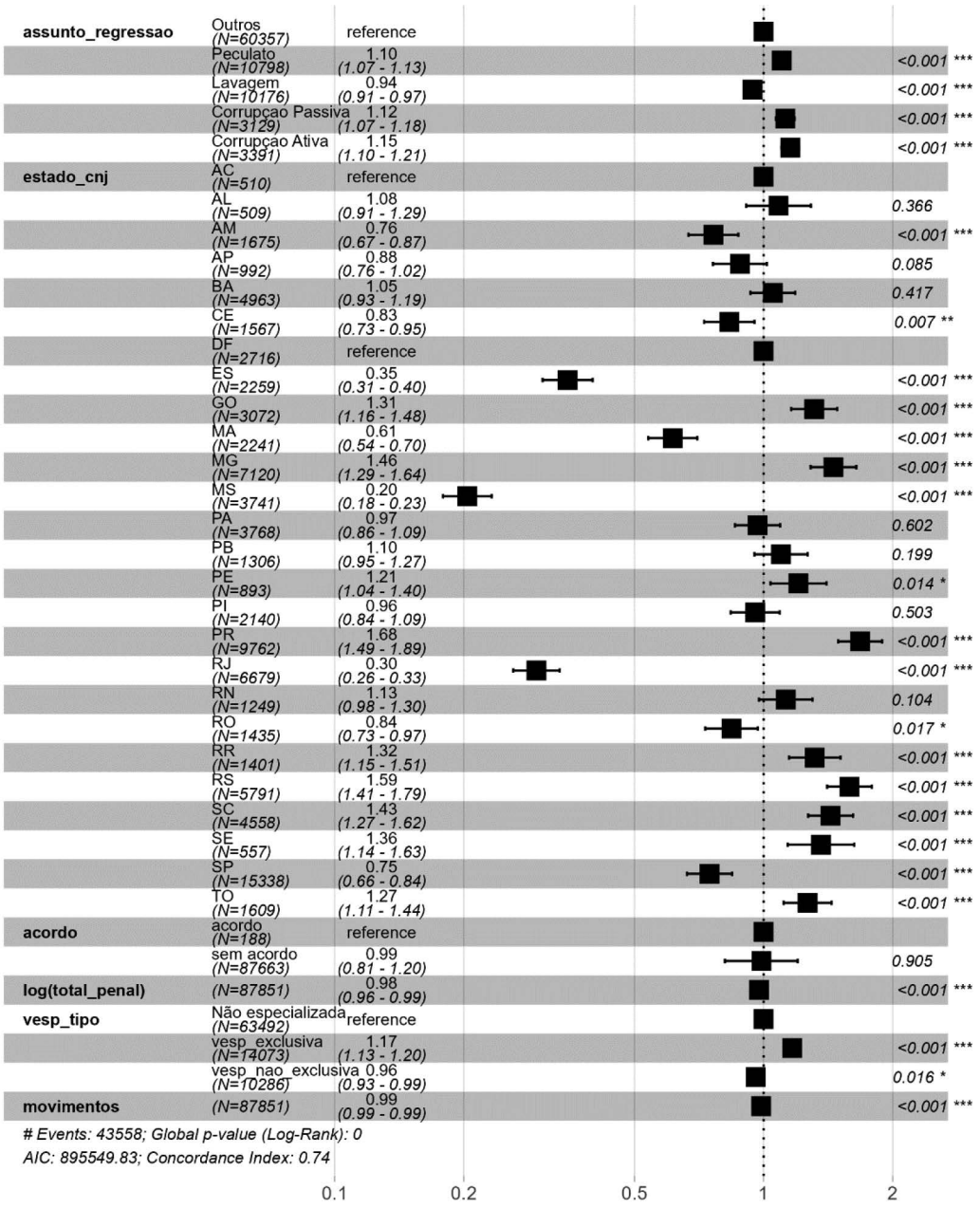
Figura 78 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2020 e 2021: trânsito em julgado



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

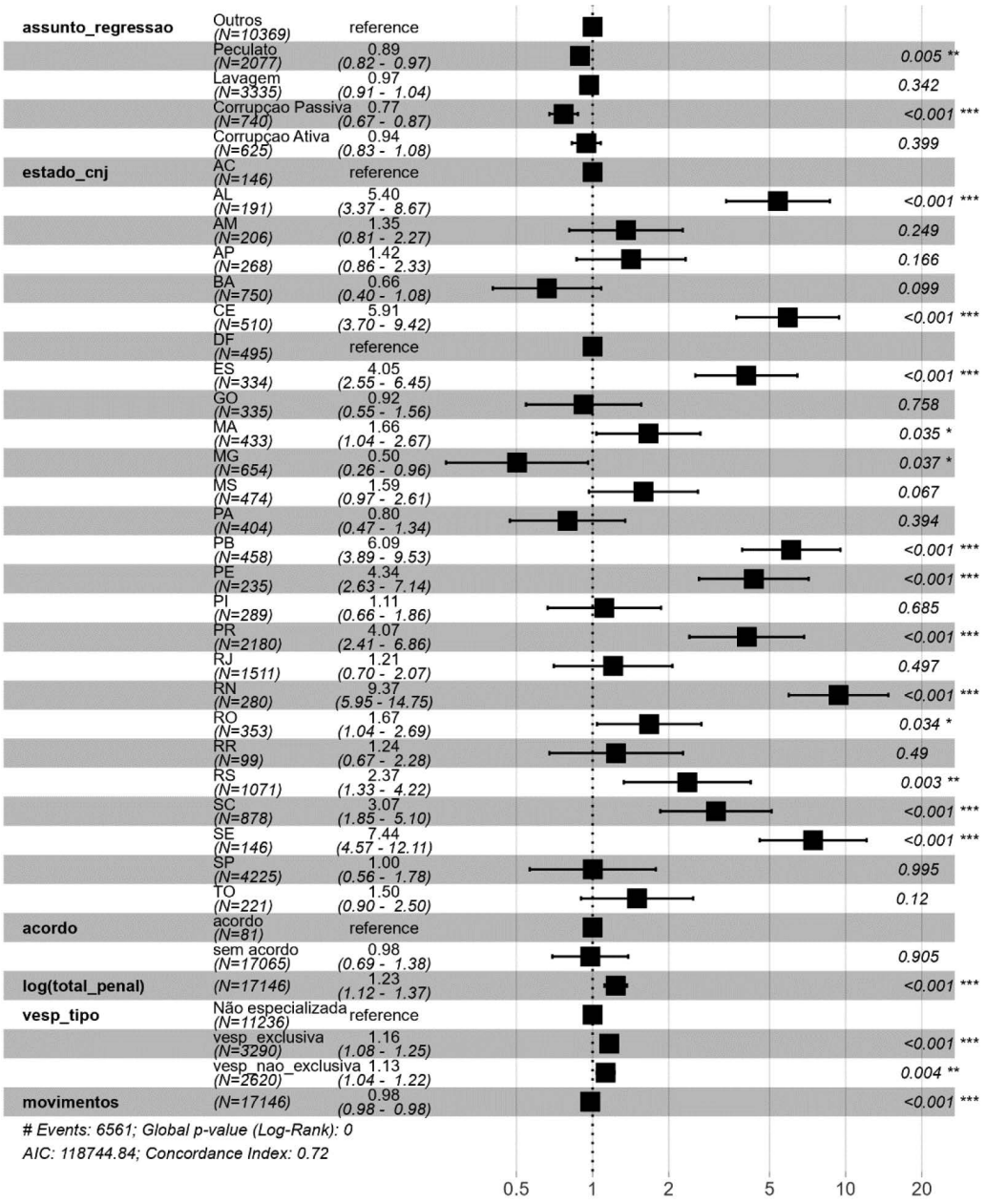
As Figuras 79 e 80 apresentam resultados para o mesmo modelo de sobrevivência. A diferença é que a amostra inclui uma variável relativa à especialização da unidade judiciária: no caso da unidade judiciária em que tramitou o processo ser especializada e exclusivamente dedicada à matéria, no caso de ser especializada, mas não exclusivamente dedicada à matéria, ou caso não seja uma unidade judiciária especializada. Os modelos possuem, por essa razão, amostra restrita a processos que tramitam ou tramitaram na Justiça Federal.

Figura 79 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2014 a 2019: trânsito em julgado (Justiça Federal)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

Figura 80 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2020 a 2021: trânsito em julgado (Justiça Federal)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

A inclusão do tipo de unidade judiciária em que tramitou o processo, com a restrição da amostra para a Justiça Federal, modifica o comportamento de uma série de variáveis. Como demonstra a Figura 80, para processos ajuizados no ano de 2020 em diante, as unidades judiciárias especializadas – exclusivas e não exclusivas – estão relacionadas a maiores chances de um processo transitar em julgado mais rapidamente. As duas modalidades de varas especializadas estão associadas a um aumento de mais de 10% nas chances do processo transitar em julgado quando comparados a processos que tramitam em unidades judiciárias não especializadas. Na amostra do período anterior (de 2014 a 2019), o efeito fica mantido a unidades judiciárias especializadas exclusivas, não havendo diferença estatisticamente significativa entre unidades judiciárias não especializadas e não exclusivas quanto à relação com o processo transitar em julgado.

5.1.2 Duração dos processos até a ocorrência de decisão de primeiro grau

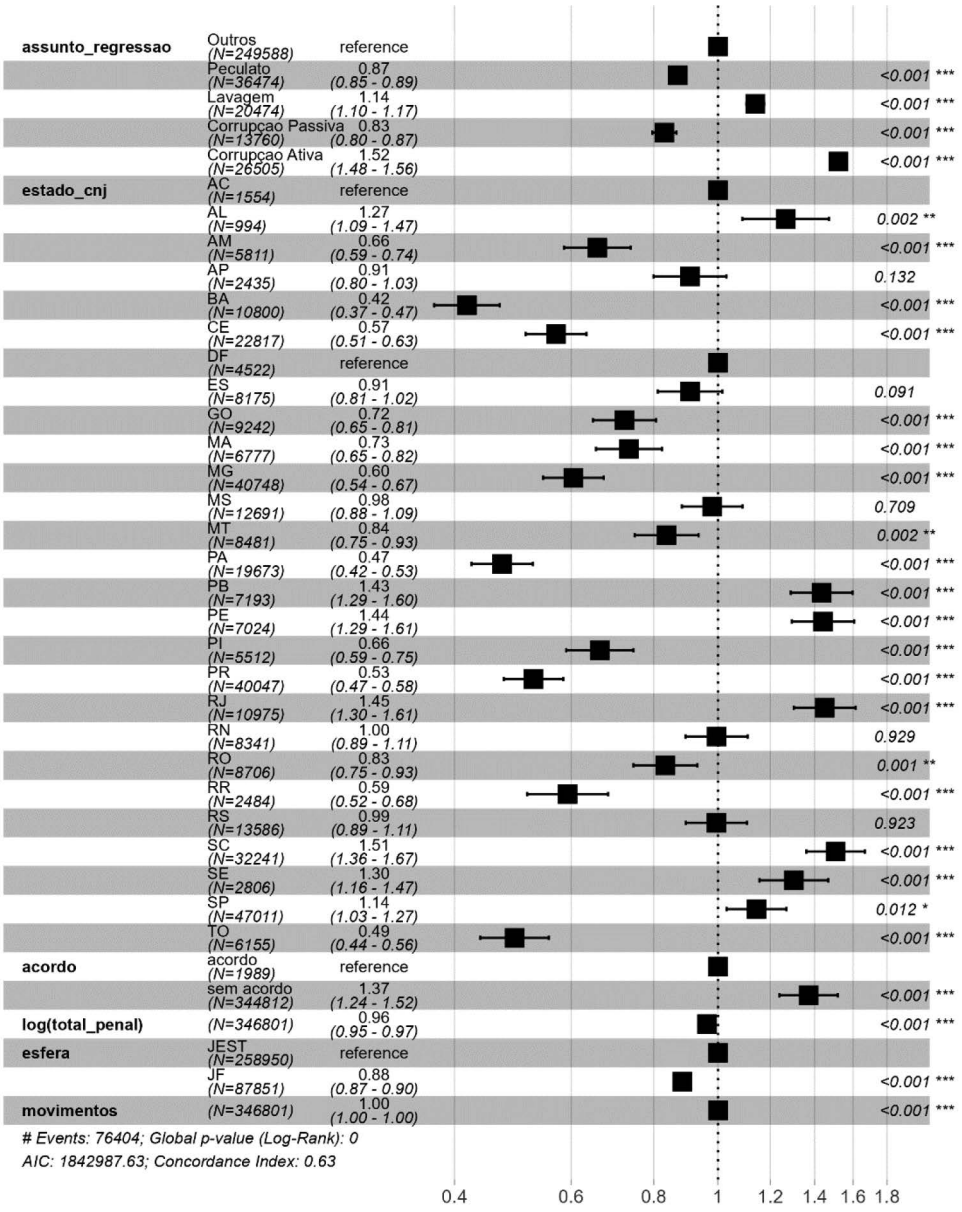
O modelo a seguir investiga o efeito das variáveis de interesse nas chances e no tempo até a ocorrência de uma decisão de mérito[42] de primeiro grau. A utilidade deste teste é que, diferentemente do caso anterior, é possível identificar quais variáveis estão relacionadas às chances de ocorrência, ou retardo, de decisão de mérito em primeiro grau. Os resultados podem ser comparados com o teste de duração geral dos processos, a fim de identificar variações entre a agilidade processual de instâncias originárias e recursais.

Assim como no teste anterior, adotamos um modelo de análise de sobrevivência pela vantagem que possui ao informar as chances de ocorrência de um fenômeno e o tempo médio. Esse modelo incorpora como variáveis independentes e de controle, as mesmas variáveis incluídas na análise anterior.

Neste caso, a amostra utilizada para a análise restringe-se a ações que possuem ao menos uma decisão de mérito tomada em primeiro grau registrada nas movimentações processuais do Datajud. Foram desconsideradas todas as decisões concluídas sem julgamento de mérito (decisões de incompetência, suspeição, homologações de desistência, suspensão ou sobrestamento por morte ou perda de capacidade, suspensão ou sobrestamento por convenção das partes), decisões de interrupção do processo (suspensão ou sobrestamento por motivos diversos, como réu revel citado por edital, dependência do julgamento de outra causa ou juízo, força maior, execução frustrada, exceção da verdade, incidente de insanidade mental e exceção de incompetência, suspeição ou impedimento), decisões de (não) recebimento de recurso e decisões de extinção de execução (homologação de remissão, declaração de remição). Foram igualmente desconsideradas decisões manifestamente interlocutórias, tais como decisões de prisão e de apreciação de pedidos cautelares. Essas desconsiderações justificam-se porque, nesses casos, desde logo se sabe que estas não são decisões que se aproximam de sentenças.

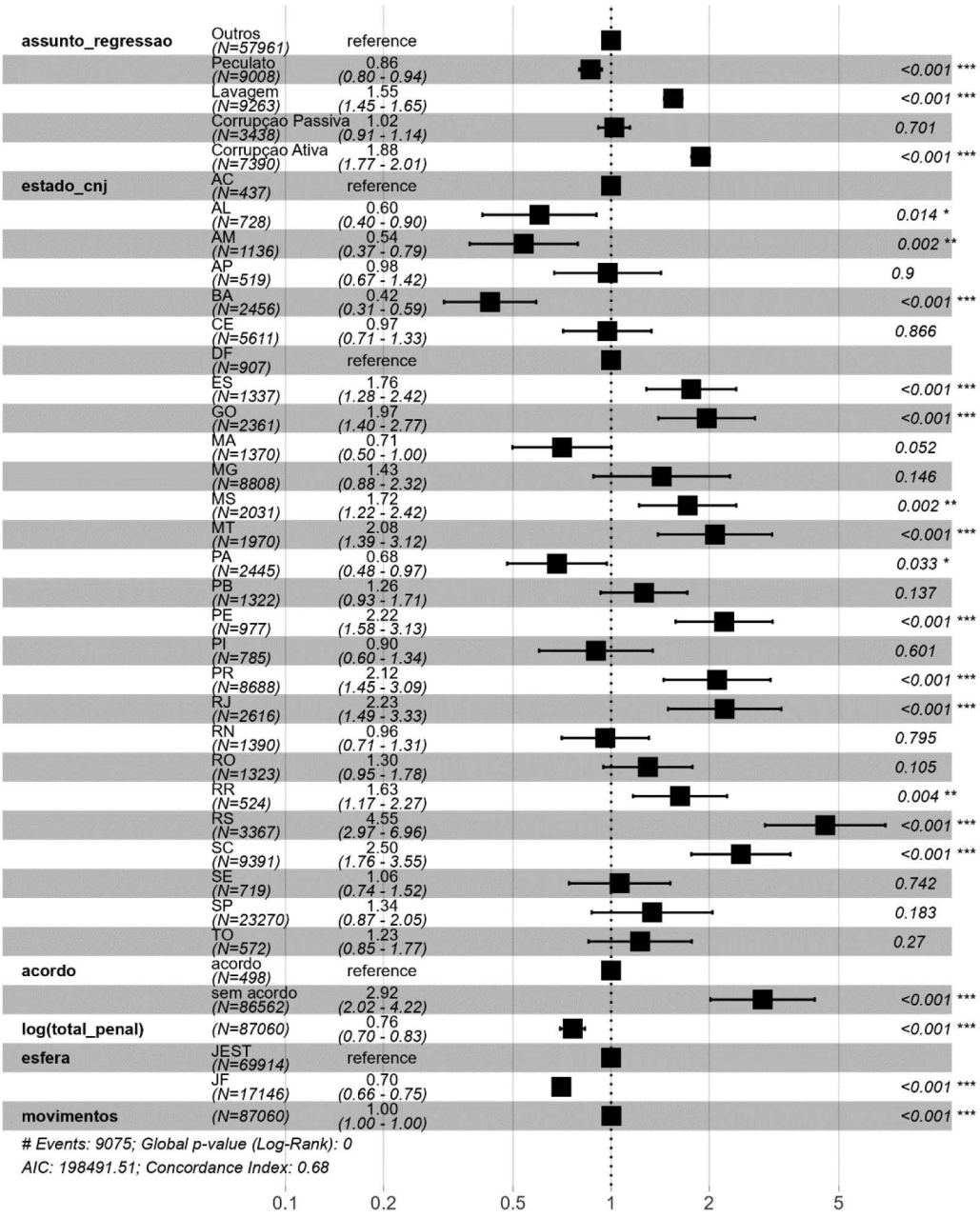
42. Foram considerados como indicativos de decisão de mérito em primeiro grau os seguintes movimentos processuais, segundo padronização do CNJ: 385, 196, 208, 210, 212, 214, 219, 220, 221, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 455, 471, 900, 901, 972, 973, 10964, 11401, 11402, 11403, 11404, 11405, 11406, 11407, 11408, 11409, 11795, 11796, 11876, 11877, 12187, 12252, 12253, 12254, 12257, 12258, 12321, 12326, 12329, 12330, 12331, 12433, 12450, 12615, 12649, 12650, 12651, 12652, 12653, 12654, 12661, 12664, 12665, 12678, 14219, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 1042, 1043, 1044, 1045, 1046, 1047, 1048, 1049, 1050, 10965, 11411, 11801, 11878, 11879, 12032, 12322, 12323, 12324, 12327, 12328, 12434, 12435, 12436, 12437, 12438, 12439, 12440, 12441, 12442, 12443, 12451, 12452, 12453, 12475, 12616, 12660, 12662, 12663, 12666, 12667, 12668, 12669, 12670, 12672, 12673, 12674, 12675, 12676, 12677, 12679, 12680, 12681, 12682, 12683, 12684, 12685, 12686, 12687, 12688, 12689, 12690, 12691, 12692, 12693, 12694, 12695, 12696, 12697, 12698, 12699, 12700, 12701, 12702, 12703, 12704, 12705, 12706, 12707, 12708, .12735, 12792, 14210, 14211, 14213, 14214, 14215, 14216, 14217, 14937, 12670 e 12671,. Quando há mais de uma decisão de mérito no mesmo processo, considera-se a primeira.

Figura 81 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2014 a 2019: primeiro grau



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

Figura 82 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2020 e 2021: primeiro grau



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

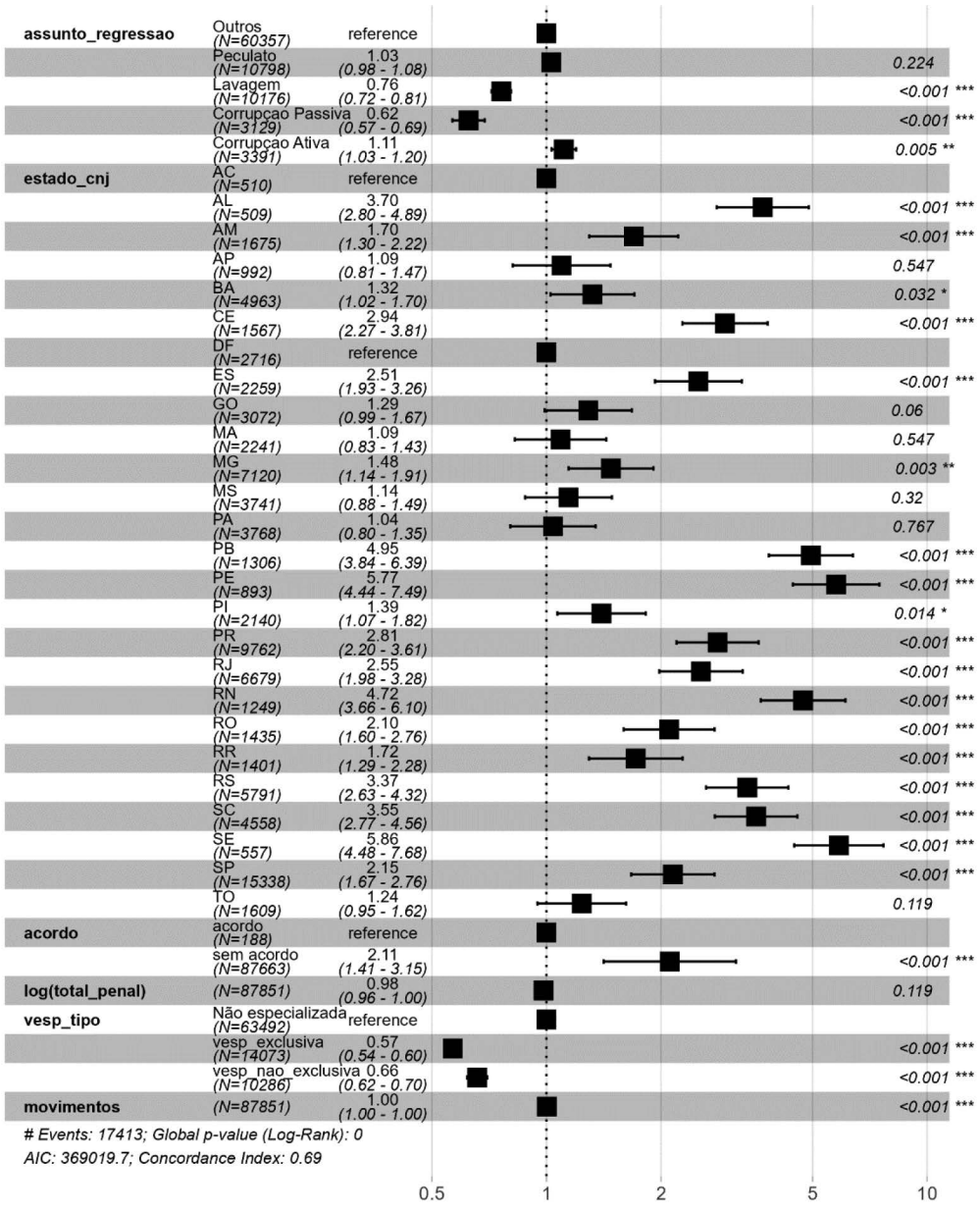
Os resultados reportados na Figura 82 revelam que, quando o evento estimado é uma decisão de primeiro grau, nem todas as conclusões identificadas para o trânsito em julgado do processo se reproduzem. No mesmo sentido do teste anterior para o período de 2020 em diante, ações da Justiça Estadual também possuem mais chances de receber decisão antes de processos federais. Para a probabilidade de ocorrência de decisão de primeiro grau, a diferença entre processos da Justiça Estadual e da Justiça Federal é ainda maior: processos federais possuem 30% menos chances de receber decisão em comparação com processos estaduais. Mantendo a tendência do teste anterior, processos com acordo tendem a demorar mais para receber decisão de primeiro grau do que processos em que não houve acordo, efeito mantido na avaliação relacionada ao tempo em que o processo transita em julgado.

No mesmo sentido, quanto maior o total de novos processos criminais por tribunal estadual – variável construída com base nas informações do Justiça em Números para a Justiça Estadual, uma *proxy* utilizada para mensurar o tamanho da litigância no Estado –, menores as chances do processo receber uma decisão de mérito e transitar em julgado mais rapidamente (a exceção para tanto é o modelo de trânsito em julgado restrito à Justiça Federal). Quanto aos assuntos, crimes de corrupção ativa e lavagem de dinheiro estão associados à maior agilidade não só no recebimento de decisão de primeiro grau, mas também para transitar em julgado, quando comparados com demais crimes.

Entre os estados, destacam-se pela maior agilidade em proferir decisões de primeiro grau: o estado do Rio Grande do Sul, além dos demais e similares entre si: os estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco e Paraná. No outro extremo comparativo, associados a decisões de primeiro grau que tardam mais a ocorrer, estão Alagoas, Amazonas, Bahia e Pará.

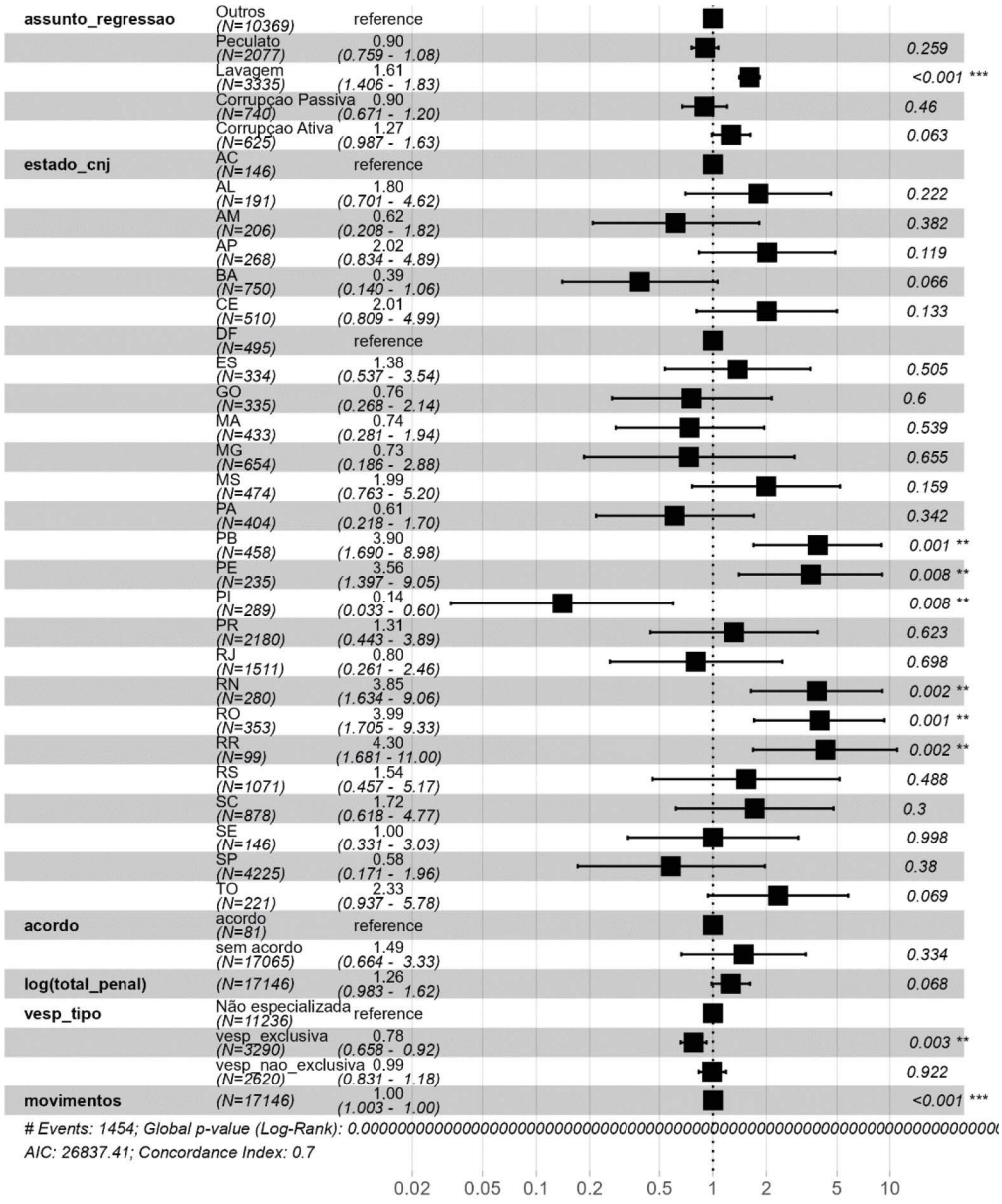
Assim como na Seção 5.1.1, apresentamos, a seguir, o modelo de sobrevivência do processo até decisão de primeiro grau com amostra restrita à Justiça Federal para permitir a comparação entre unidades especializadas e não especializadas.

Figura 83 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2014 a 2019: primeiro grau (Justiça Federal)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

Figura 84 – Resultados do modelo de sobrevivência com processos de 2020 e 2021: primeiro grau (Justiça Federal)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

Os modelos restritos à Justiça Federal, apresentados nas Figuras 83 e 84, reportam efeito negativo e estatisticamente significativo de unidades especializadas exclusivas nas chances de proferimento de uma decisão de primeiro grau. De acordo com essas estimativas, processos que tramitam em unidades judiciárias especializadas exclusivas tendem a receber decisões de primeiro grau menos rapidamente do que os demais, resultados que se mantêm também na amostra do período de 2014 a 2019. Quanto às unidades judiciárias especializadas não exclusivas, a amostra do ano de 2014 até o ano ano de 2019 aponta para o mesmo efeito de diminuição na agilidade (de modo estatisticamente significante). No entanto, a variável não possui significância estatística no período do ano de 2020 em diante.

Conforme apontado na Figura 84, crimes de lavagem de dinheiro tendem a demorar menos para receber decisões de primeiro grau, quando comparados aos demais. A distribuição das tendências entre os estados na Justiça Federal, por sua vez, é menos acentuada do que na amostra como um todo.

Diferentemente do teste anterior, o modelo que inclui as unidades especializadas não encontra significância estatística relacionada a efeitos da presença, ou não, de acordo no processo. Da mesma forma, não há efeitos encontrados neste modelo para a variável relacionada ao volume de litigância nos estados.

5.1.3 Probabilidade de confirmação de decisão de primeiro grau em instância recursal

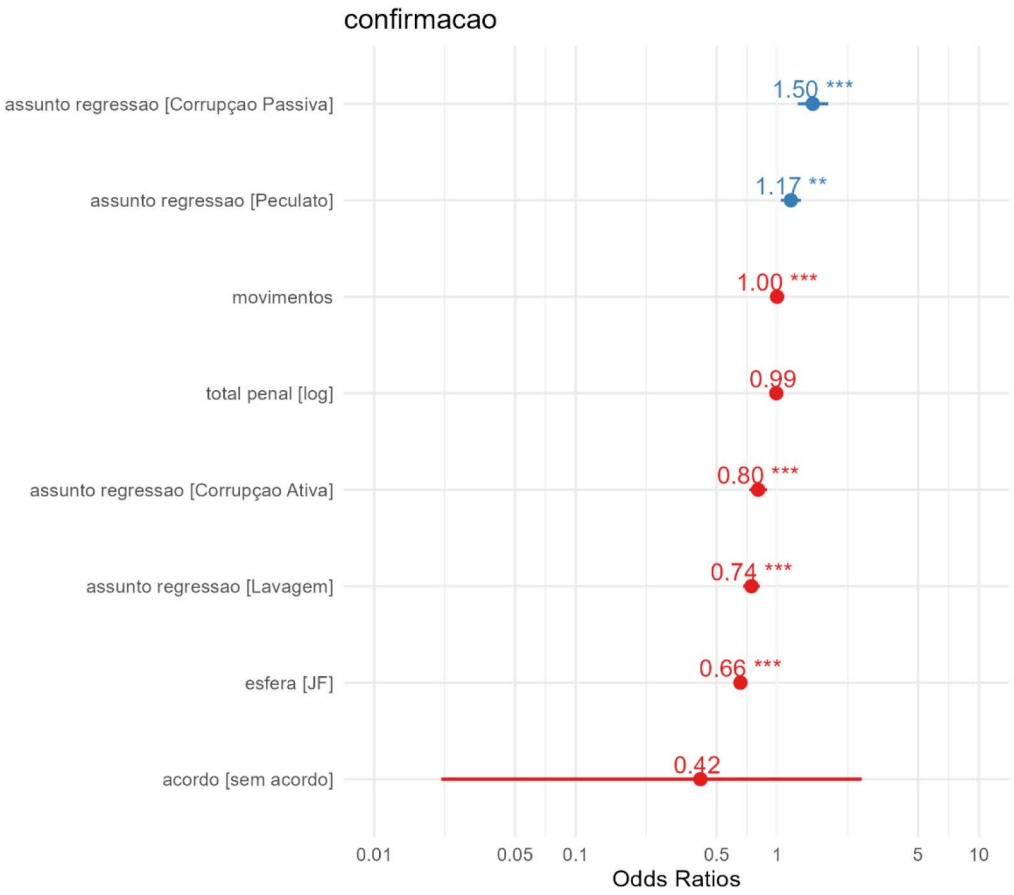
Por fim, há um terceiro teste empírico que fornece evidências relevantes para mais de uma hipótese de pesquisa: a probabilidade de confirmação de decisões de primeiro grau em instância recursal. Especificamente, investigamos se unidades judiciárias especializadas estão relacionadas a uma maior probabilidade de confirmação de sentenças[43].

Para tanto, utilizamos um modelo *logit* binomial. Os coeficientes de cada variável são interpretados em *odds ratio* ou razões de chance. As chances, neste caso, são de que a decisão de primeiro grau seja confirmada em instância recursal. Portanto, coeficientes com valores maiores que um possuem impacto positivo para que o processo tenha a decisão confirmada, enquanto valores inferiores a um estão associados a ações com maior probabilidade de reforma.

Nesse modelo, incluímos como variável independente o nível de especialização da unidade judiciária. Como variáveis de controle, incluímos os assuntos das ações, o total de novos casos penais por tribunal, a esfera da Justiça (se Estadual ou Federal) e o número de movimentos que o processo possui (adotado como uma *proxy* da sua complexidade). Embora também tivéssemos interesse de incluir no modelo a ocorrência de acordo ou método consensual de solução do conflito, a ausência de variação na sua ocorrência com relação à variável dependente (confirmação da sentença) na amostra de processos iniciados desde o ano de 2020 inviabilizou a inclusão. Como nas Seções 5.1.1 e 5.1.2, foram priorizados na descrição dos resultados, aqueles resultantes dos testes na amostra de processos iniciados no ano de 2020 em diante.

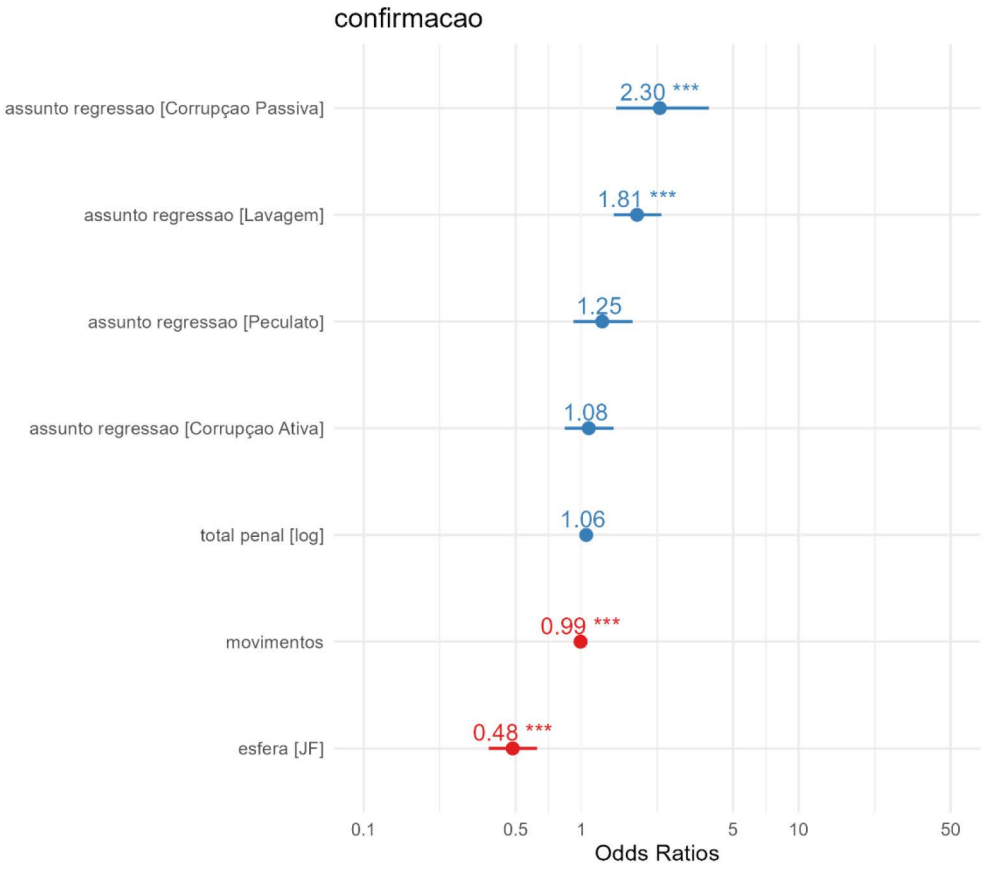
43. A partir da padronização de movimentos processuais realizada pelo CNJ, foram utilizados como movimentos processuais de reforma: 237, 972, 11373, 12254; de reforma em parte: 238, 240, 241, 12253; e de confirmação da sentença: 230, 235, 239, 242, 901, 12252.

Figura 85 – Probabilidade de confirmação de decisão de primeiro grau: processos de 2014 a 2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

Figura 86 – Probabilidade de confirmação de decisão de primeiro grau: processos de 2020 e 2021

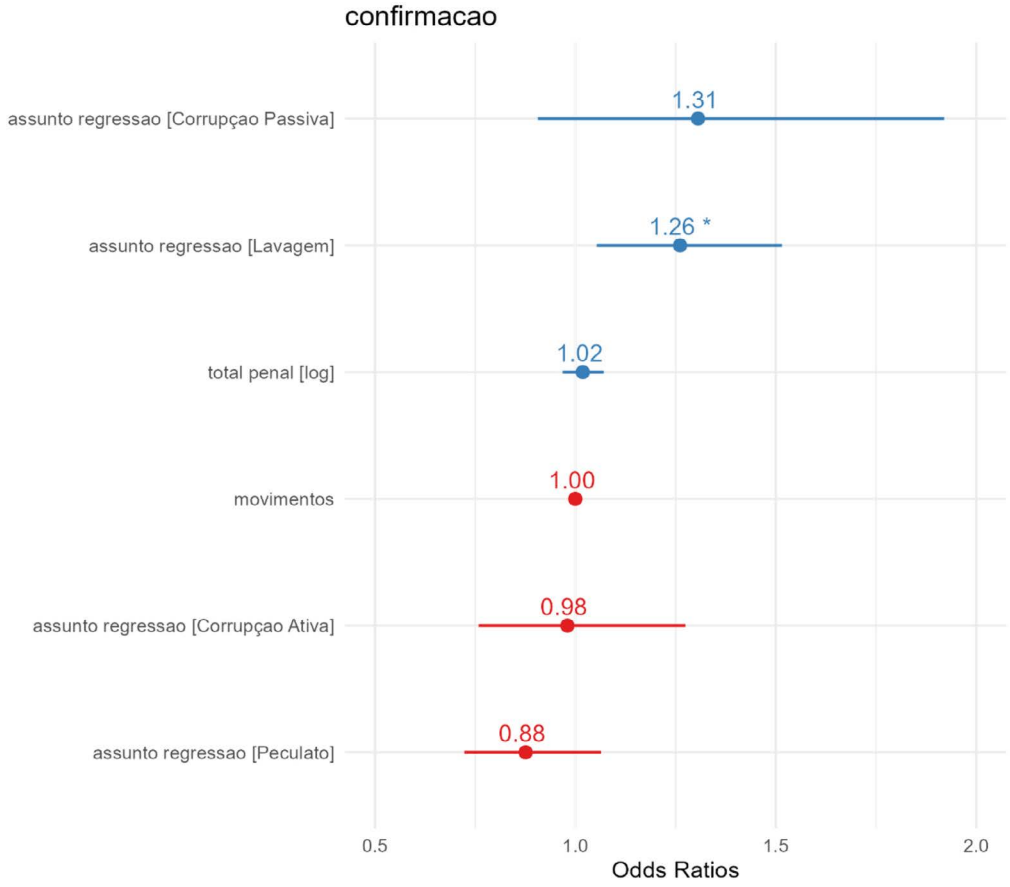


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

Os resultados reportados na Figura 86 apontam que processos de corrupção passiva e lavagem de dinheiro possuem mais chances de confirmação em instância recursal do que os demais crimes, que não apresentam diferença significativa entre si. Enquanto o efeito positivo do processamento de corrupção passiva na confirmação de sentenças também é observado na amostra do período anterior (entre 2014 e 2019), neste recorte, processos de lavagem de dinheiro estão correlacionados a menores chances de confirmação da sentença. Por outro lado, processos que tramitam na Justiça Federal possuem mais chances de reforma do que aqueles em trâmite na Justiça Estadual. Para cada dez processos estaduais cujo julgamento recursal confirma decisão de primeiro grau, apenas cinco federais são confirmados.

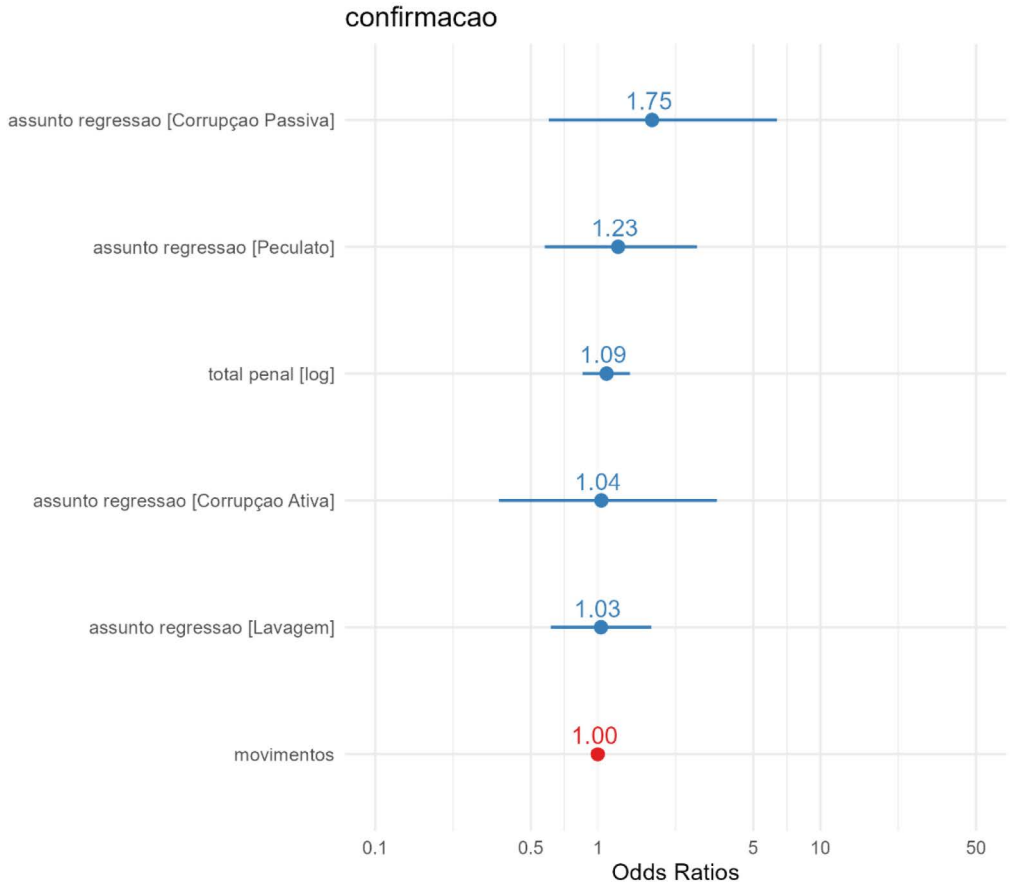
Assim como nas Seções 5.1.1 e 5.1.2, reportamos os resultados do modelo com a inclusão da variável relativa ao tipo de unidade judiciária em que tramitou o processo, inclusão que, para fins de comparação, demanda a restrição da amostra apenas à Justiça Federal.

Figura 87 – Probabilidade de confirmação de decisão de primeiro grau: processos de 2014 a 2019 (Justiça Federal)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

Figura 88 – Probabilidade de confirmação de decisão de primeiro grau: processos de 2020 a 2021 (Justiça Federal)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Datajud.

Diferentemente das Seções 5.1.1 e 5.1.2, não foi possível produzir testes de correlação quanto à tramitação processual em unidades especializadas e a probabilidade de confirmação de decisões originárias em razão da ausência de variação nas observações e pelo número reduzido de observações de processos que tramitaram em unidades especializadas. Quanto aos assuntos, o modelo repete as mesmas tendências encontradas para o teste anterior, com o coeficiente da variável relativa à corrupção passiva com a maior magnitude positiva, embora, neste caso, não apresente significância estatística em nenhum dos dois modelos. O único coeficiente relativo aos assuntos estatisticamente significativo foi referente aos processos de lavagem de dinheiro para o período entre os anos de 2014 e 2019. A pequena ocorrência de movimentos de confirmação, reforma ou reforma em parte em segunda instância, inviabilizou a inclusão da variável relativa às unidades judiciárias, razão pela qual ela não aparece nas Figuras 87 e 88. Não há, no levantamento, nenhum movimento entre os códigos incluídos na análise que tenham sido cadastrados por processos em trâmites em unidades judiciárias especializadas exclusivas nos dados a partir do ano de 2020[44].

44. Foram os movimentos considerados de reforma, reforma em parte ou confirmação de decisão de primeira instância, respectivamente: a) reforma: 237, 972, 11373 e 12254; b) reforma em parte: 238, 240, 241 e 12253; c) 230, 235, 239, 242, 901, 12252.

5.2 Hipótese 1 – heterogeneidade regional

Como hipótese 1, este trabalho tem por objetivo analisar possíveis heterogeneidades regionais em relação aos casos relacionados à corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos, segundo a seguinte descrição:

Hipótese 1: Há heterogeneidade regional no perfil de tipos penais ligados à prática da lavagem de dinheiro (incluindo a sonegação fiscal e a prática de fraudes contábeis) no Brasil e de processamento judicial desses crimes, o que pode decorrer de características socioeconômicas locais (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016), bem como do sistema de investigação e persecução criminal (OLKEN; PANDE, 2012; SHLEIFER; VISHNY, 1993).

A investigação dessa hipótese toma como referência principalmente os dados agrupados da extração do Datajud e a base construída por meio da coleta de publicações dos diários oficiais. A análise descritiva dessas fontes revela alguns padrões da distribuição dos processos do universo da pesquisa entre diferentes unidades federativas e regiões do país. Adicionalmente, com base na análise de *clustering* das publicações classificadas como decisões, sintetizada na Figura 47, há indicativos de diferenças regionais relevantes no conteúdo dos diários oficiais. Ainda nesse sentido, os resultados da Seção 5.1 sinalizam na direção de heterogeneidades relativas à duração dos processos até a ocorrência de decisão de primeiro grau e até o trânsito em julgado, com os dados do Datajud do ano de 2020 em diante, apontando para os estados do Rio Grande do Sul e Paraná, respectivamente, como destaques nesses quesitos. Ademais, com base nas inferências estatísticas descritas com mais detalhes na sequência, é possível constatar, por exemplo (considerando os dados do a partir do ano de 2020), que lavagem de dinheiro é um tema de destaque nos casos dos estados do Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. O mesmo pode ser dito para os casos de corrupção ativa nos estados do Tocantins e de Minas Gerais. Na frequência de processamento de casos de corrupção passiva, o estado do Rio de Janeiro aparece também com relevância. Por fim, crimes de peculato aparecem com destaque nos estados do Tocantins e de Sergipe, . Tais constatações apontam para a existência de heterogeneidades regionais relevantes para explicar os casos de corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos.

Utilizando informações do Datajud, foi realizado o cruzamento da variável UF na qual tramitou ou tramita o processo – seja nas justiças Estadual ou Federal – com a variável assunto ou tipo penal principal associado ao caso. Foram incluídos na mensuração como variáveis de controle, o número de mortes reportadas por UF como *proxy* para o nível de violência da localidade, o valor total de transferências da União e uma *proxy* da litigância no Estado. Controlou-se, ainda, pelo segmento de Justiça – Estadual ou Federal.

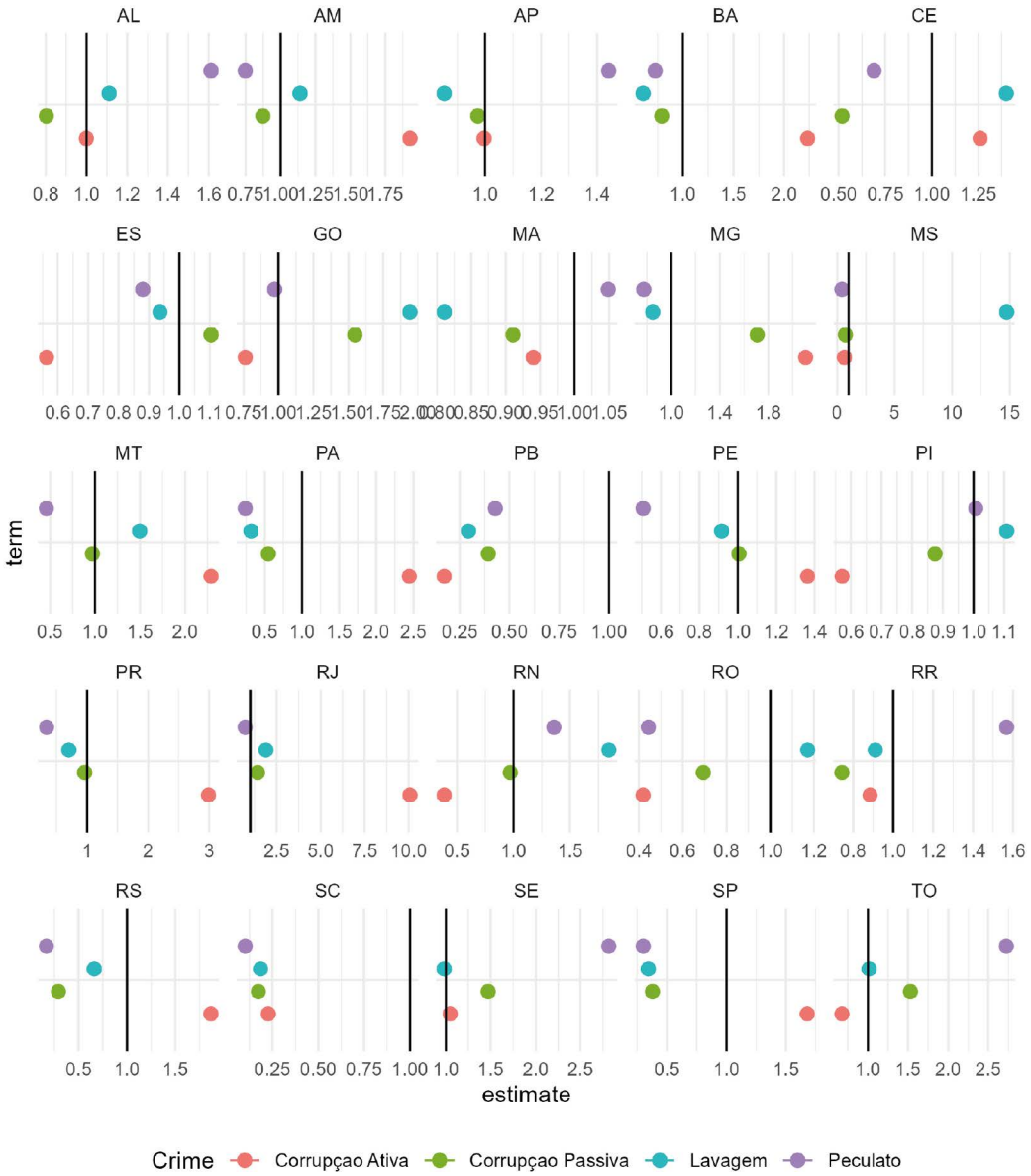
Os dados utilizados nas análises apresentadas nesta seção são aqueles resultantes de todas as etapas de limpeza, tratamento e correção documentadas anteriormente, de modo que são excluídos processos com assuntos ou tipos penais demasiadamente distantes do objeto do estudo. São usados cerca de meio milhão de casos nos quais, segundo o Datajud, há um único assunto associado – geralmente indicativo de um tipo penal – ou nos quais há múltiplos assuntos, porém um deles é marcado como principal. Registramos, mais uma vez, que o conjunto dos processos iniciados antes do ano de 2020 deve ser considerado com ressalvas e as conclusões referentes a este subconjunto

referem-se exclusivamente às observações dessa amostra, já que não é necessariamente o universo de processos autuados com tais assuntos nos diferentes tribunais, e sim uma amostra não aleatória.

Realizamos uma regressão multinomial tendo por variável dependente o assunto do processo. Essa variável categórica foi tratada de modo que os processos são separados em cinco categorias: os quatro tipos penais mais comuns na base de dados (corrupção ativa, corrupção passiva, lavagem de dinheiro e peculato); e uma quinta categoria residual, reunindo todos os demais assuntos e respectivos processos. Essa categoria, definida como "outros assuntos", é a de referência, de modo que os coeficientes reportados para cada assunto em cada UF são sempre em relação a "outros assuntos". Na variável categórica independente UF, a categoria de referência é o estado do Acre.

As figuras apresentadas na sequência retratam, por UF, as diferenças quanto à frequência no processamento dos crimes de interesse.

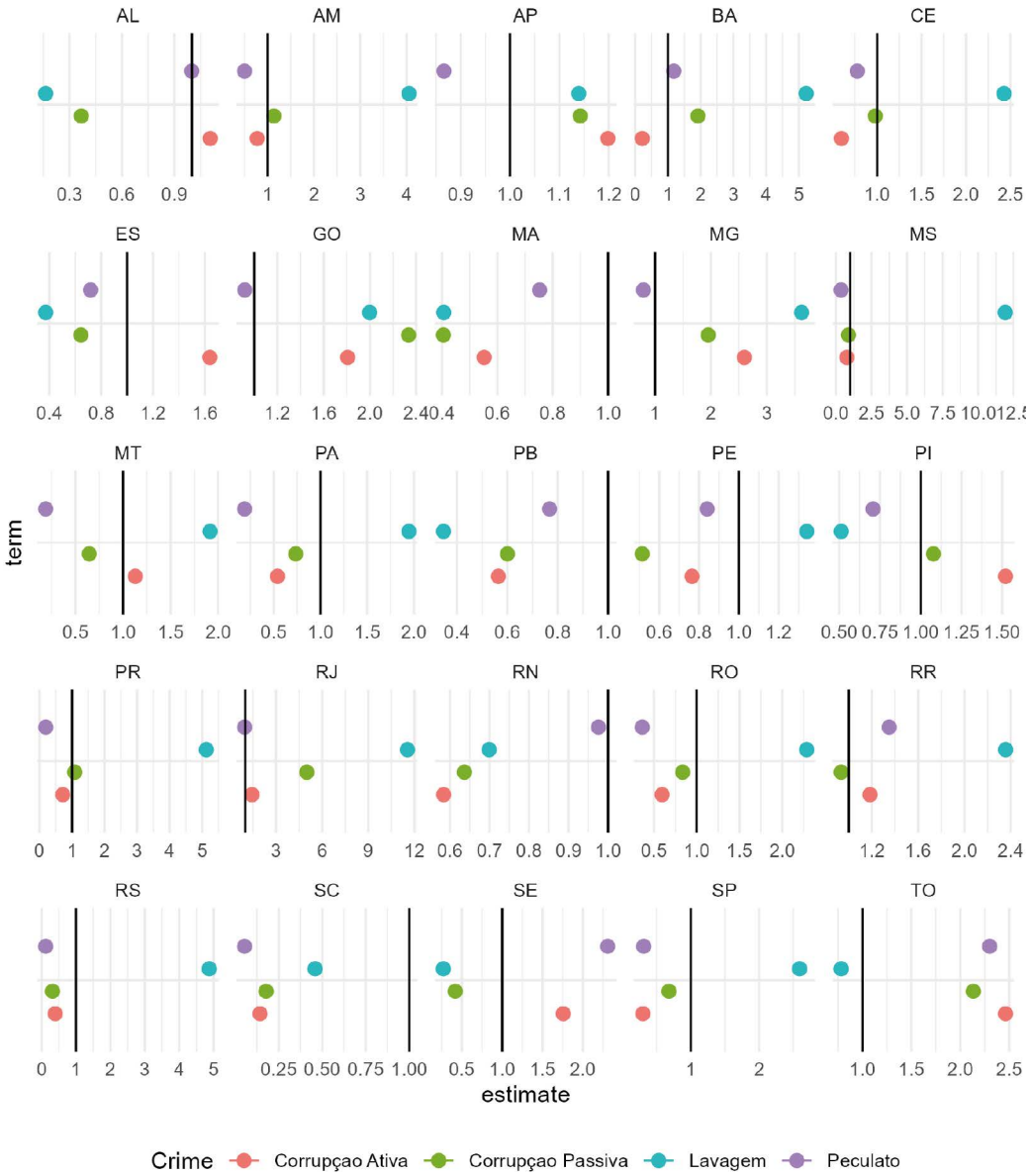
Figura 89 – Resultados da regressão multinomial com as 27 UF (anterior ao ano de 2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud.

No conjunto de processos anteriores ao ano de 2020, é possível perceber diversas evidências da heterogeneidade regional, com diferentes tipos penais ocorrendo com maior frequência em alguns estados e coeficientes estimados com significância estatística. É o caso de lavagem de dinheiro nos estados do Mato Grosso do Sul e Ceará – 15 e 1,5 vez, respectivamente, mais frequentes do que os demais tipos penais do estudo – e a corrupção ativa nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul – com frequência cerca de 10 vezes para o primeiro e 1,5 vez para os demais, índice maior do que os outros tipos penais. No entanto, dadas as ressalvas efetuadas anteriormente, essas características só podem ser consideradas para a amostra analisada. A Figura 90 apresenta os resultados no conjunto de processos a partir do ano de 2020. O tipo de modelo e a categoria de referência das variáveis dependente e independente nessa regressão são idênticos aos da anterior.

Figura 90 – Resultados da regressão multinomial com as 27 UF (a partir do ano de 2020 em diante)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud.

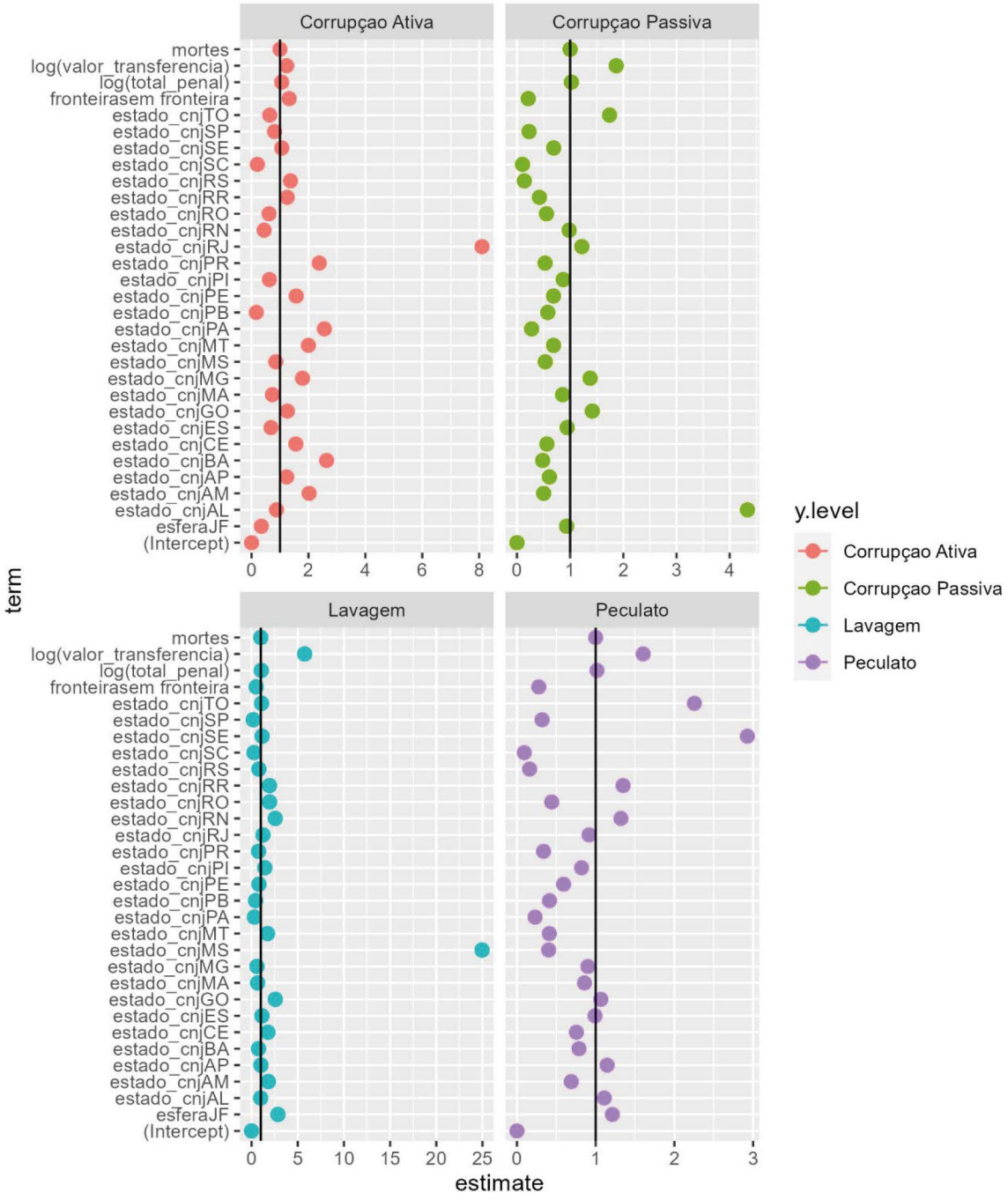
Os resultados registrados na Figura 90 confirmam a tendência de maior processamento do crime de lavagem de dinheiro nos estados do Mato Grosso do Sul, Ceará, Goiás e Rondônia, quando comparado com os demais tipos penais. No estado do Mato Grosso do Sul, o crime de lavagem de dinheiro tem mantido uma frequência equivalente 10 vezes maior em relação aos demais assuntos – é a maior frequência dos processos de lavagem de dinheiro.

Para os processos iniciados durante o ano de 2020, este delitotambém é superior aos demais tipos penais nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Amazonas, Bahia, Rio Grande do Norte, Piauí, Pernambuco e Roraima. . Não está confirmado para esse conjunto de dados, no entanto, a maior frequência identificada no processamento de crimes de corrupção ativa para os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraná na amostra de processos anteriores ao ano de 2020.

É importante notar também, com base nas informações também a partir do ano de 2020, a frequência dos quatro tipos penais de especial interesse no estudo em relação aos demais, agrupados em "outros assuntos", que servem como categoria de referência. Trata-se de medida da relevância diante e do processamento desse conjunto específico de quatro tipos penais frente aos demais. No caso do estado de Santa Catarina, todos eles figuram em frequência menor, equivalente a 50% para lavagem de dinheiro e menos de um quarto para os demais, comparados com a frequência da categoria "outros assuntos". Algo parecido é observado nos estados do Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte. Os estados de Minas Gerais, Goiás e Tocantins possuem três tipos penais na tendência oposta: processam corrupção ativa, passiva e lavagem de dinheiro com mais frequência do que os demais assuntos. Nenhum estado processa os quatro tipos penais mais frequentemente do que os demais.

Essa representação permite comparar a ocorrência de diferentes tipos penais em uma unidade específica da Federação, mas não viabiliza comparações entre estados. Nas Figuras 91 e 92, repetimos o modelo, porém agrupando os coeficientes por tipo penal, e não por estado. Reportamos, dessa vez, também os coeficientes relativos a cada uma das variáveis de controle.

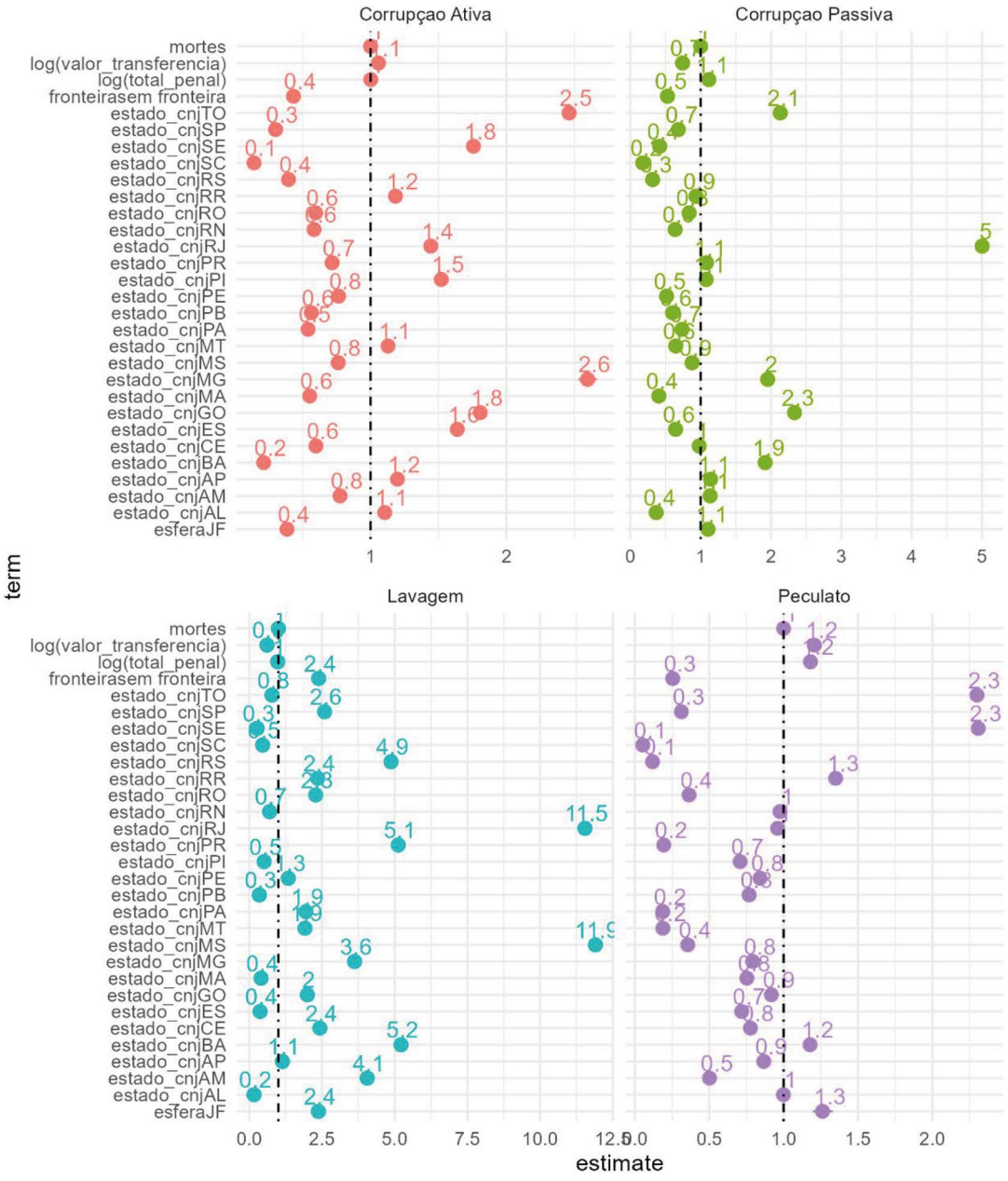
Figura 91 – Resultados da regressão multinomial – painel por crime (anterior ao ano de 2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud.

Ressalva idêntica relativa ao conjunto de processos anteriores ao ano de 2020 aplica-se à Figura 91, de modo que não é possível extrair conclusões relativas ao universo de processos desse período em razão das características da amostra. Já os resultados para o agrupamento por tipo penal de processos a partir do ano de 2020 permitem identificar padrões claros de heterogeneidade, conforme apontado na Figura 92.

Figura 92 – Resultados da regressão multinomial – painel por crime (a partir do ano de 2020 em diante)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Datajud.

No que diz respeito à corrupção ativa, os estados do Tocantins e de Minas Gerais são possivelmente os que apontam maior frequência de processos de averiguação da prática desse tipo penal, seguidos pelos estados de Sergipe e Goiás. Os estados de Santa Catarina e da Bahia são as unidades que se destacam pelo processamento com menor frequência.

No caso de corrupção passiva, destaca-se o estado do Rio de Janeiro com a maior frequência de processamento de causas ligadas a esse tipo penal.

A lavagem de dinheiro é tema mais frequente de processos nos estados do Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. Na sequência, estão os estados do Rio Grande do Sul,

Bahia e Paraná. Diversos estados sobrepõem-se como aqueles com menor frequência. Entre eles, estão os estados de Alagoas, Sergipe e Paraíba.

Nos estados do Tocantins, de Sergipe, Roraima e da Bahia, o crime de peculato é mais frequente do que "outros assuntos". Para todos os demais estados é possível afirmar, com significância estatística, que o peculato é processado com frequência igual ou inferior aos outros tipos penais do estudo (agrupados como "outros assuntos").

Outra dimensão de heterogeneidade regional reportada na Figura 92 diz respeito à diferenciação entre estados que fazem fronteira com outros países daqueles que não o fazem. Curiosamente, os resultados apontam diferenças significativas entre estados de fronteira para os quatro tipos penais; o processamento de lavagem de dinheiro é menos frequente em estados de fronteira e, por outro lado, corrupção ativa, passiva e peculato são processados com maior frequência nessas localidades.

O montante de recursos federais recebidos por estado também está associado a heterogeneidades no processamento dos temas de interesse. Quanto maiores os valores de transferência, maiores as chances de o estado processar crimes de peculato e menores as chances de processamento de crimes de lavagem e corrupção passiva.

A heterogeneidade regional também pode ser medida por diferentes dimensões de eficiência dos processos em cada UF. Dois modelos permitem testar essa hipótese, cujos resultados foram apresentados nas Seções 5.1.1 e 5.1.2. O primeiro modelo utilizado para testar a hipótese diz respeito às chances de o processo na base já ter transitado em julgado. Para processos iniciados no ano de 2020 em diante, os resultados (Seção 5.1.1) indicam que os processos que tramitam no estado do Paraná possuem cerca de três vezes mais chances de transitar em julgado. Seguidos a ele, os processos que tramitam nos estados de Alagoas ou Mato Grosso do Sul, ambos com cerca de duas vezes mais chances de ter trânsito em julgado que os demais. Diversos outros estados possuem chances ligeiramente menores, mas com sobreposição de intervalos de confiança com as chances estimadas para processos que tramitam no estado do Mato Grosso do Sul.

Em direção oposta, processos que tramitam nos estados doPiauí, Amapá, Pará e Rio Grande do Norte lideram as chances de demora em transitar em julgado. No entanto, os intervalos de confiança indicam haver sobreposição com outros estados, como os estados da Bahia e do Ceará, também associados a maior demora comparativa para o processo transitar em julgado. O risco relativo de o processo transitar em julgado, quando tramita no estado do Piauí, é de 62% em relação ao ritmo no estado do Acre.

Os testes para a frequência de decisões tomadas em primeiro grau refletem tendências ligeiramente distintas: o estado do Rio Grande do Sul lidera, com maior risco, para que o processo receba uma decisão e tem quatro vezes mais chances de ocorrência de decisão do que os processos que tramitam no estado do Acre. Em contraposição, os estados da Bahia, do Amazonas e de Alagoas lideram as tendências opostas: nesses estados, as chances de que ocorra uma decisão de primeiro grau nos autos é de menos de 30% daquelas existentes no estado do Acre, havendo sobreposição de intervalos de confiança com outras diversas unidades.

Em síntese, a hipótese da heterogeneidade regional fica comprovada em diferentes dimensões no conjunto de processos a partir do ano de 2020. Como descrito, há padrões de processamento diferentes em unidades da Federação específicas, com significância estatística. Destacam-se, ainda, variações regionais que apresentaram efeito significativo: estados de fronteira processam lavagem de dinheiro com menos frequência do que os demais e, ao mesmo tempo, mais corrupção e peculato. Além disso, estados que recebem maior montante de recursos federais tendem a processar crimes de peculato com maior frequência. Outra dimensão na qual a hipótese restou evidenciada é a que caracteriza eficiência no processamento, que também varia conforme a UF, seguindo padrões com significância estatística. As chances de o processo transitar em julgado são maiores nos estados doParaná, Mato Grosso do Sul e Alagoas e menores nos estados do Piauí, Amapá, Pará e Rio Grande do Norte.

5.3 Hipótese 2 – cooperação entre os órgãos

A hipótese 2 do presente estudo diz respeito à cooperação entre os diversos órgãos no que se refere às ações de combate à lavagem de dinheiro, casos de corrupção e atividades voltadas à recuperação de ativos, conforme descrito a seguir:

Hipótese 2: A multiplicidade de instituições dedicadas ao controle da lavagem de dinheiro e corrupção e à recuperação de ativos requer cooperação entre os órgãos de controle, observados mecanismos que evitem conflitos de interesse dos próprios órgãos de controle e captura do sistema de controle como um todo. Como consequência, a existência de mecanismos que facilitem a cooperação entre esses órgãos, na forma de convênios ou força tarefa, confere maior celeridade às investigações e maior robustez ao processo judicial, quando não são verificados conflitos de interesse ou suspeitas de captura dos próprios órgãos de controle.

Um primeiro exercício referente a essa hipótese aparece nas Seções 4.1.2.5 e 4.1.2.6, relativas, respectivamente, à menção aos órgãos de controle nas decisões e à citação dos instrumentos processuais nas publicações. De todas as publicações dos diários oficiais classificadas como decisões, 4,5% traziam alguma referência a algum dos órgãos de controle avaliados no *survey* (exceção feita ao MP). Destaca-se também a ocorrência das alusões aos RIFs, elaborados pelo Coaf, com 5.685 referências. Considerando todas as ressalvas feitas anteriormente, tais números dão ao menos uma dimensão parcial da importância da cooperação entre os órgãos para os casos de corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos. Essas duas seções contribuem também para um melhor entendimento das conexões existentes entre os diversos órgãos e instrumentos processuais, por intermédio das Figuras 49 e 50. Sob o ponto de vista qualitativo, a análise relativa a essa hipótese foi beneficiada em duas linhas de investigação; a primeira delas relacionada ao entendimento e à descrição das diversas formas de cooperação. Nesse campo, com base principalmente nas entrevistas, foi possível categorizar os tipos de colaboração em dois grandes grupos: as relativas aos processos cível ou criminal – voltadas primordialmente para a obtenção de provas, realização de acordos ou recuperação de ativos – e as que extrapolam os limites processuais – tais como sistemas formais e informais voltados a criar um ambiente propício à colaboração entre os órgãos. Ainda neste tópico, as entrevistas forneceram subsídios para estabelecer os principais

caminhos pelos quais os diversos agentes contribuem entre si e em quais etapas tais colaborações são mais frequentes. Já a segunda frente procurou entender de maneira mais detalhada como e se, de fato, a cooperação pode contribuir para a efetividade e eficiência das ações relativas ao combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e atividades relacionadas à recuperação de ativos. Em termos gerais, a serem aprofundados na sequência, as entrevistas apontam que a cooperação entre diversos atores pode efetivamente contribuir, no entanto, a colaboração pode levar também, em alguns casos, a conflitos de interesses, adicionar complexidade às investigações e diminuir a celeridade com que os processos são concluídos. Exemplos em que essa discordância existe são ilustrados nos depoimentos..

5.3.1 Tipologia e descrição das formas de cooperação

As formas de cooperação podem ser organizadas em duas categorias: (i) aquelas que ocorrem no processo cível ou criminal; e (ii) aquelas que se dão para além do processo. A primeira tem por objetivo tornar mais eficientes os mecanismos de persecução cível e criminal, como a obtenção de provas, a elaboração de acordos de colaboração e a recuperação do montante desviado. Já a segunda consiste em mecanismos de articulação entre as instituições com o intuito de trocar aprendizados e pensar políticas públicas.

Dando início à colaboração no processo, esta pode ser tanto em esfera nacional como internacional. No âmbito nacional, a principal instituição responsável pela investigação é a PF, a qual tem atuação fiscalizada pelo Ministério Público.45 Em seguida, o Coaf, responsável pela recepção de informações, análise e disseminação.46 A comunicação dessas análises às demais instituições ocorre por meio dos RIF, que podem ou não gerar a abertura de um inquérito, esses são os relatórios espontâneos (de ofício). Há ainda uma segunda modalidade, os RIF de intercâmbio, os quais são elaborados pelo Coaf a pedido de alguma instituição para subsidiar uma investigação já em curso. Os relatórios são direcionados às polícias e aos ministérios públicos (federais e estaduais), mais especificamente aos LABs.[47]

A terceira instituição importante na fase investigativa é a CGU, em específico a Diretoria de Operações Especiais, responsável pela interface com a Polícia e o Ministério Público quando é necessária expertise técnica para investigar fraude nos casos de lavagem de dinheiro e corrupção. A CGU auxilia no cumprimento de mandados de busca e apreensão, na análise forense a na triagem dos materiais que a polícia judiciária apreende.[48]

Importante frisar que a atuação da CGU junto à Polícia vai muito além de uma tarefa pontual. O trabalho entre as duas instituições passa a ser integrado, inclusive com a produção conjunta de provas[49]. Em entrevista com representante da CGU[50], está descrito que em aproximadamente 60% dos casos, as operações da CGU são feitas em parceria

45. Entrevistado 4.
46. Entrevista com o Coaf.
47. Ver entrevista: entrevistado 2.
48. Entrevistado 5.
49. Entrevistado 16.
50. Ver entrevista: entrevistado 5.

com algum outro órgão, majoritariamente a PF e, em menor escala, com os ministérios públicos (federal e estaduais) e a polícia estadual.

Outra forma de atuação da CGU é por meio do Fala.Br, um canal aberto para receber denúncias dos cidadãos. Essas denúncias são analisadas e podem dar início a uma investigação. Quando há indícios de crime de corrupção após auditoria interna, a CGU comunica à PF ou ao MP para que seja aberto um inquérito. A organização interna dos trabalhos ocorre por meio de uma matriz de risco definida a cada quatro anos. Como critérios, são consideradas questões prescricionais e o envolvimento de mais de um ministério. Quando a investigação engloba mais de uma instituição, a avaliação é feita em conjunto pelo procurador e pelo delegado do caso[51].

Por fim, a interlocução entre Coaf e CGU também ocorre com grande frequência. Dentro do próprio processo administrativo há a possibilidade de solicitação de informações ao Coaf. Como mencionado, a cooperação entre PF, CGU e Coaf é colocada como procedimento padrão na fase pré-denúncia. Essa breve descrição aponta para uma importante rede institucional de investigação que conecta diversas instituições e esferas da federação.

Devido à natureza transnacional dos delitos de corrupção e lavagem de dinheiro, a cooperação internacional, sob responsabilidade do DRCI, foi de grande importância. Os entrevistados do órgão explicam que o DRCI é autoridade central responsável pela cooperação internacional que respeita todos os requisitos legais para produção de prova válida e apta a ser utilizada no processo criminal (cadeia de custódia da prova).

Os três entrevistados do DRCI foram unânimes em reconhecer a expertise acumulada pelo órgão na matéria desde a sua criação, no ano de 2003.[52] Um dos entrevistados[53] relata que a justificativa para o Departamento estar localizado dentro do Executivo é devido ao fato deste poder ser o encarregado constitucional das relações diplomáticas do país. Há uma sinergia entre essas duas tarefas. De um lado, o DRCI acumula conhecimento sobre os diversos tratados internacionais e caminhos possíveis para a cooperação em um determinado caso, além disso, é responsável por recomendar o mais eficiente. Por outro lado, o Departamento também fornece insumos para o Ministério das Relações Exteriores, inclusive, uma de suas coordenações atua diretamente nas negociações de tratados internacionais que envolvem acordos de cooperação.

Não obstante historicamente o DRCI possuir o papel de autoridade central desde o ano de 2006. Competência que passou a ser disputada também pelo MPF, nas palavras de um dos entrevistados. "*É ostensivo o objetivo do MPF de alcançar o posto de autoridade central de cooperação internacional*, pois. a autoridade central fica encarregada de recomendar qual o melhor tratado para a cooperação, mas quando surgem várias autoridades centrais, essa expertise acaba sendo multifacetada e enfraquecida", avaliou.[54]

51. Entrevistado 5.

52. Ver entrevistas: entrevistados 1, 2, 3 e 7.

53. Ver entrevista: entrevistado 3.

54. Ver entrevista: entrevistado 3.

Em contrapartida, é importante mencionar que os entrevistados do órgão distinguem a cooperação direta da cooperação jurídica, sem oposição à primeira (cooperação direta) ocorrer entre instituições pares para fins de inteligência e de obtenção de informações investigativas preliminares, desde que tais práticas não comprometam a cadeia de custódia da prova, essencial à segunda – cooperação jurídica. Há ainda uma terceira forma de cooperação que aparece nos relatos, a produção e transmissão espontânea de informação. Nesses casos, mesmo não havendo uma investigação conjunta entre os países, a autoridade central de um país entra em contato com outro por livre e espontânea vontade para compartilhar informações relevantes.[55]

Em relação à atuação do Ministério Público, um órgão importante é a Secretaria de Cooperação Internacional, que atua como uma câmara de coordenação dos pedidos de cooperação internacional sob a responsabilidade do MP, que, atualmente, assume o papel de autoridade central em casos com países como o Canadá os africanos de língua portuguesa e com Portugal. Nos demais casos, a Câmara assume o papel de assessoria para resolver questões jurídicas – como a validade da prova, tempestividade e viabilidade da diligência. Uma terceira possibilidade é a cooperação internacional ocorrer por meio de redes de cooperação ministerial, como a associação interamericana de ministérios públicos.

Passamos agora para a segunda faceta da cooperação *no* processo e que ocorre em esfera nacional. Dos relatos colhidos até o momento, um ponto importante dessa cooperação acontece em torno dos métodos de solução consensual. Como há uma hipótese dedicada exclusivamente a este instituto, limitamos aqui a abordar o aspecto da cooperação. Dois entrevistados, da AGU[56]e do MPF,[57] embora reconheçam a importância dos métodos de solução consensual para a eficácia dos resultados, relatam episódios de falta de coordenação entre as instituições na celebração desses acordos. Em um dos episódios, houve a celebração de um acordo de leniência com uma instituição, enquanto outra dava início a uma investigação contra a mesma empresa envolvida e, ainda, com provas obtidas por meio da leniência.

Ao longo do tempo o diálogo interinstitucional foi aprimorado. Atualmente, a prática de cooperação ocorre por meio do que o entrevistado denomina de "acordos espelho. Entre instituições que celebram acordos com a mesma parte, há entendimento tácito de compensar as penalidades e o de observar os mesmos parâmetros, entretanto, são raros os acordos nos quais as instituições negociam conjuntamente com o delator, essa raridade é resultado de divergências na agenda política das instituições por desconfiança de instituições ligadas ao Executivo estarem sob influência política e também por concepções distintas sobre o que seria uma contribuição suficiente da empresa para ser beneficiada com o acordo[58].

No que diz respeito à cooperação durante o processo penal, vale mencionar que, no caso de cartéis em licitações – que também figuram como ilícitos anticoncorrenciais -, existe a atuação do Cade. Desde o ano de 2003, o acordo de leniência celebrado no âmbito da autarquia já previa a repercussão criminal do ilícito. Assim, para que o acordo

55. Entrevistado 12.

56. Ver entrevista: entrevistado 9.

57. Ver entrevista: entrevistado 8.

58. Ver entrevista: entrevistado 8.

atendesse aos interesses de quem colaborava, sempre houve uma preocupação em trazer o MP para negociar a extinção da pena na esfera criminal,[59] essa dinâmica originou uma cooperação profícua também na fase de investigação. A partir do ano de 2009, pela proximidade com as Olimpíadas e a Copa do Mundo, o Cade passou a focar no combate a cartéis em licitações, em colaboração com CGU e TCU.

O segundo tipo de cooperação o que ocorre além do processo, é uma articulação capitaneada pela ENCCLA, criada no ano de 2003, que conta com a Coordenação-Geral de Articulação Institucional sediada no DRCI. Segundo representante da Estratégia, "a ENCCLA não pertence ao Ministério da Justiça [do qual o DRCI faz parte], mas é uma articulação interinstitucional secretariada pelo MJ e a sua coordenação é compartilhada por todos os órgãos membros". A seguir, descreveremos as principais ações da Estratégia para, em seguida, abordar a natureza dessa cooperação, segundo relato dos entrevistados.

A ENCCLA organiza-se em plenárias onde participam todas as instituições de combate à corrupção. Ela foi criada com o objetivo de estabelecer um espaço de diálogo que envolvesse atores de órgãos e hierarquias distintas para a troca de experiências e o estabelecimento conjunto de metas, entretanto, devido à natureza interinstitucional, essa relação ocorreu de modo informal - a única exigência foi de que os membros assumissem compromissos públicos e que depois poderiam ser cobrados pelos demais atores interessados, políticos e sociais, incluindo especialmente a mídia[60].

Entre as realizações da ENCCLA podemos mencionar PNLD, a criação dos Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro, com a posterior coordenação da REDE-LAB, e, mais recentemente, a criação da Renacor, uma rede de articulação entre as polícias judiciárias estaduais e federais. A ENCCLA ainda auxilia na comunicação do Coaf com os demais órgãos e as esferas federativas na elaboração dos relatórios para a avaliação do GAFI.[61] Em síntese[62], a atuação da ENCCLA consiste na formação e na troca de experiências dos membros, na elaboração de estatísticas sobre os processos de persecução penal, no fornecimento de insumos para mudanças legislativas e, sobretudo, na articulação interinstitucional.

É interessante notar como os mecanismos de perpetuação da ENCCLA e das metas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro foram concluídas por meio de exigências informais. A Estratégia atua a partir da adesão voluntária dos órgãos que assumem os já mencionados compromissos públicos. Segundo um dos entrevistados, esses "compromissos funcionam como uma *soft law*, uma vez que não há decreto ou portaria que os obrigue" e continua: "a ENCCLA sobrevive a diferentes governos porque tem essa característica da informalidade [...] Não há decreto ou portaria que a institui. "[63].

Um segundo vetor de influência na política anticorrupção são os tratados e foros internacionais, em especial a Convenção contra Corrupção da ONU (UNCAC) e o GAFI. De acordo com um dos relatos, ao explicar os principais marcos temporais sobre o assunto,

59. Entrevistado 11.

60. Ver entrevista: entrevistado 1.

61. Ver entrevista: entrevistado 2.

62. Ver entrevistas: entrevistados 1, 2, 3 e 10.

63. Ver entrevista: entrevistado 1.

"a efervescência desses temas acontece no mundo e no Brasil, pois o que reverbera no mundo chega ao Brasil de alguma forma", o que indica uma sintonia entre os desenvolvimentos institucionais nacionais e os tratados internacionais.

5.3.2 Cooperação, complexidade e disputa de competências

Em linhas gerais, mostrou o *survey*, a maioria esmagadora dos entrevistados (94%) considerou que "a multiplicidade de órgãos de controle impõe a necessidade de cooperação entre eles" (83% concordaram totalmente e 11% em parte com essa afirmação). Mais do que uma necessidade imperiosa, a cooperação interinstitucional é vista muito positivamente pelos juízes porque ela tende a aumentar a qualidade da produção probatória, a efetividade e a celeridade da investigação/processo, segundo os entrevistados. Pelo menos no *survey*, a visão geral é a de que os benefícios alcançados pela cooperação interinstitucional compensam eventuais conflitos de interesses entre esses órgãos. Em concordância com essa visão positiva de cooperação, sequer tem apoio a ideia de que "a clara separação e o desempenho das diferentes competências desses órgãos são mais importantes do que a cooperação entre eles" (55% discordaram dessa ideia e 38% concordaram, somados o "totalmente" e "em parte").

Com efeito, a hipótese da pesquisa sugeria que, se bem-sucedidos, os mecanismos de cooperação levam maior celeridade às investigações e consistência do processo judicial. Entretanto, ainda que a visão geral obtida pelo *survey* confirme nessa direção, a reconstrução da cooperação por meio das entrevistas qualitativas apresentou ser mais complexa e permeada por aspectos antes não imaginados. Primeiramente, o sucesso da cooperação varia ao longo das fases do processo e depende sobretudo das instituições envolvidas. Conforme hipotetizado, os principais entraves acontecem quando há conflitos de interesse ou suspeitas de captura. Na sequência, a construção dessa cooperação ainda está sob movimento, gerando, ora externalidades positivas, ora negativas.

Na fase investigativa, o processo de cooperação é o mais consolidado. Na relação entre a PF e o Ministério Público essa consolidação integra a tal ponto que, nas entrevistas, os atores pressupõem que essas instituições trabalhem conjuntamente.[64] Como visto no *survey*, 80% dos entrevistados concordam totalmente ou em parte com a afirmação de que "em casos de corrupção e lavagem de dinheiro, a Polícia e o Ministério Público devem agir sempre em conjunto e de maneira coordenada, pois compartilham dos mesmos objetivos". Também há possibilidade do MP conduzir as investigações autonomamente por meio dos Procedimentos Investigatórios Criminais (PIC), todavia, relata-se que, quando o MP adota essa via, os processos são mais lentos. Sob outra ótica, há ganho de eficiência quando a polícia assume a tarefa investigativa por meio dos inquéritos.

Nas operações de corrupção mais complexas, a necessidade de atuação conjunta dá origem às forças tarefas, sendo que o benefício trazido por essas vai além da celeridade. Os relatos são de que a produção de provas em conjunto, entre MP e PFPF, torna a instrução processual por parte da acusação muito mais cuidadosa e efetiva para alcançar a condenação. O que não acontece em alguns casos quando, por exemplo, o MP apenas toma conhecimento do material após a conclusão do inquérito criminal.

64. Entrevistado 12.

A sintonia entre as duas instituições é importante tanto para que sejam produzidas provas válidas e relevantes quanto para que sejam arguidas estrategicamente nas audiências. Ademais, quando estão envolvidas grandes operações de corrupção ou é necessária a investigação de fraude e do sistema financeiro, a CGU e, sobretudo, o Coaf aparecem como parceiros naturais da Polícia.

Conforme apresentado no *survey*, mesmo com certa dose de cautela, os juízes concordam que as grandes operações elevam de maneira significativa a qualidade das provas, porque utilizam conhecimentos, recursos e meios técnicos especiais que somente podem ser reunidos nesse modelo de cooperação ou que permitem adequada gestão das investigações, na medida em que sintonizam Polícia, Ministério Público e Judiciário nos mesmos propósitos. Essa forma de trabalhar parece necessária sempre que os alvos forem pessoas do alto escalão social, político ou econômico e sempre que se estiver diante de organização criminosa, ou mesmo, em função do potencial lesivo dos investigados.

O reconhecimento de que uma instituição detém a expertise técnica para o desempenho de uma determinada função – investigação de fraudes, análise do sistema financeiro, deflagração de buscas e apreensões entre outros – é o principal mecanismo que legitima a atuação. Esse é o primeiro passo para uma cooperação bem-sucedida. Quando as instituições, por exemplo, reconhecem a imprescindibilidade dos RIF elaborados pelo Coaf, tal como as entrevistas e o *survey* revelaram, essa se torna a instituição de referência nos crimes de lavagem e as análises passam a ser incorporadas no processo investigatório.

A relação entre CGU e PF estão fortalecendo conforme uma passa a reconhecer a importância da outra nas análises sobre fraudes. No mesmo sentido, um dos entrevistados do Cade, ao explicar porque as ações de cooperação foram bem-sucedidas, destacou que, de um lado, a autarquia necessitava do aparato investigatório que a Polícia e o MP tinham à disposição. Por outro lado, o Cade oferecia um conhecimento econômico que auxiliava aos demais órgãos na produção de provas.

Na contramão dessa tendência, o reconhecimento da expertise não mostrou condição suficiente para evitar o conflito de competência em relação à função de autoridade central para cooperação internacional. Algumas falas do Ministério Público apontam para a necessidade de maior agilidade nos trâmites de cooperação, desconfiança em relação ao DRCI devido à ligação com o Executivo e a preocupação técnica com a análise jurídica, além da recuperação de ativos. Em contrapartida, no Judiciário, a instituição de referência, quando é necessária alguma orientação sobre cooperação internacional, ainda é o Ministério da Justiça.[65] Com efeito, o DRCI realizou uma avaliação entre "ótima + boa" da ordem de 37% no *survey*, mas o que chamou a atenção é que 1/3 dos entrevistados não souberam avaliar a atuação deste órgão.

Considerando a heterogeneidade geográfica dos processos de combate à corrupção e lavagem de dinheiro demonstrada na seção anterior, permanece uma questão em aberto: em qual medida a centralização da autoridade central para cooperação internacional em uma única instituição mostra devida importância a ponto de garantir que o acesso

65. Entrevistado 4.

a essa expertise chegue às diversas regiões do país? – E qual instituição está realmente apta a essa tarefa? Outro ponto de destaque é quando segmentamos a cooperação internacional entre a direta e aquela para fins probatórios; apenas em relação à última há disputa de competência. Os próprios atores do DRCI reconhecem a importância da troca de informações como momento que auxilia na produção de provas.

A desconfiança em relação ao Executivo, por sua vez, também é mencionada como um gargalo que dificulta a cooperação entre MPF e CGU nos acordos de colaboração premiada e leniência. Essa desconfiança foi sendo mitigada ao longo dos anos sobretudo devido à crescente tecnicidade e burocratização do órgão.

Por mais que a decisão final caiba ao Ministro da CGU, acordos de solução consensual sob a égide da instituição têm origem, por meio de processos pré-estabelecidos, nas equipes técnicas. As propostas de acordo partem da área de auditoria e, em seguida, são encaminhadas para comissões que recomendam ou não a aprovação, a partir da análise de legalidade. A aprovação final é responsabilidade da Diretoria de Acordo de Leniência e do Secretário de Combate à Corrupção. Os relatos indicam que a decisão dessas áreas é preservada na grande maioria dos casos. Da mesma forma, o órgão central da instituição em Brasília tem por praxe não interferir nas investigações estaduais e apenas mantém o controle informacional das operações conduzidas.[66]

Outro aspecto que contribuiu para a dificuldade de cooperação no âmbito dos métodos de solução consensual foi a diferença de interesses na utilização dos acordos. Os entrevistados de ambos os órgãos apontaram três critérios como relevantes para levar à assinatura do acordo por parte do Estado: (i) a quantidade de informações novas que o acordo traz para a investigação; (ii) o pagamento de valores a título de ressarcimento e multa; e (iii) a implementação de programas de integridade.[67]

Entretanto, na experiência prática dos atores, surge uma divergência sobre o que seria uma contribuição suficiente em relação ao primeiro critério e o seguinte assume maior importância nos acordos celebrados pela CGU. São essas divergências que levam a maior morosidade do processo de negociação ou geram insegurança jurídica quando um acordo negociado frente a uma instituição não se aplica a outra.

É interessante trazer a experiência bem-sucedida do Cade de cooperação com o MP na elaboração dos acordos. Nesta também havia uma divergência quanto ao rigor na análise do material probatório. Enquanto as investigações criminais no âmbito do MP necessitavam de robusto material probatório para levar à condenação, no Cade, os acordos eram apenas uma forma de iniciar o processo – o qual não necessariamente levaria à condenação. O embate entre esses interesses apenas foi superado com o surgimento de um terceiro interesse em comum: o de garantir a proteção dos colaboradores e que a situação deles fosse melhor em relação àqueles que escolheram não colaborar[68]. Nesse ponto, é importante mencionar que o Cade tem um histórico de cooperação junto aos MPs, condição que iniciou de modo mais pessoalizado, porém foi institucionalizando ao longo dos anos.

66. Entrevistado 16.

67. Ver entrevistas: 8 e 15.

68. Entrevistado 11.

5.4 Hipótese 3 – especialização temática

A hipótese 3 aborda o papel das unidades judiciárias especializadas em lavagem de dinheiro sobre o tempo de processamento e julgamento de casos relativos à matéria. De modo completo:

Hipótese 3: O exame judicial de ilícitos de lavagem de dinheiro e corrupção é beneficiado pelo acúmulo de conhecimento específico decorrente da especialização temática, não apenas aquele incorporado aos magistrados, mas também aquele desenvolvido no corpo administrativo de apoio técnico e institucional. Por esse motivo, varas especializadas em Lavagem de Dinheiro propiciam aumento significativo na celeridade em que casos referentes ao tema são processados e julgados.

É bastante difundida a proposição de que unidades especializadas trariam maior celeridade aos processos e maior aprofundamento em temas complexos, como é o caso dos processos envolvendo corrupção e lavagem de dinheiro. O Ministro Gilson Dipp, por exemplo, relata que com a introdução de unidades judiciárias especializadas nessa matéria, "o número de inquéritos relativos a esses crimes começou a crescer e passaram a acontecer as primeiras condenações" (DIPP, 2016, p. 26). O Ministro afirma ainda que a especialização temática trouxe maior eficiência ao trabalho de investigação quando são evitadas "investigações sobrepostas ou paralelas." (DIPP, 2016: 26).

Essa posição encontra amparo na literatura nacional (BALDINOTI e ZERBINI, 2018; MADEIRA e GELISKI, 2021) e internacional, onde há tempos são discutidos os custos e benefícios da especialização de cortes (JORDAN, 1981; BRUFF, 1991; e ZIMMER, 2009). Em síntese, unidades judiciárias especializadas permitiriam o acúmulo de expertise e maior divisão do trabalho, o que levaria a uma maior celeridade no serviço judicial e maior profundidade no tratamento de temas complexos. Em particular, em situações em que o tempo de decisão é crítico e a complexidade temática é maior, como é o caso de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, unidades judiciárias especializadas seriam uma solução superior na organização do judiciário, embora experiências recentes também tenham suscitado críticas acerca de seus procedimentos quando envolvem operações de grande repercussão (MADEIRA e GELISKI, 2021).

Com a finalidade de testar essa hipótese, foram combinadas evidências quantitativas, derivadas dos dados do Datajud, e qualitativas, a partir dos resultados das entrevistas semiestruturadas com atores-chave e uma pergunta do *survey*. A seguir, são apresentadas as evidências quantitativas, as quais serão analisadas após os resultados das entrevistas.

Evidências quantitativas

Dados das ações judiciais constantes no Datajud permitem investigar se a especialização temática está, de fato, associada a maior celeridade no processamento e julgamento de ações judiciais de ilícitos de corrupção e lavagem de dinheiro. Essa base de dados possui variáveis que, além de identificar nome, ano, segmento de justiça e local de origem da ação, permitem determinar o nome do órgão responsável pelo processamento. Dessa forma, é possível comparar ações que tramitam ou tramitaram em unidades judiciárias especializadas com aquelas cujo processamento ocorreu em órgãos sem especialização temática.

Para a identificação das unidades especializadas, foi utilizado mapeamento realizado por Rodrigues (2020) de unidades judiciárias especializadas na Justiça Federal. Como estratégia adicional, foram incorporadas as informações fornecidas no *survey* quanto ao tipo da unidade judiciária e consultas aos regulamentos de cada TRF. Como o *survey* foi direcionado às unidades judiciárias com maior proporção de processos que versem sobre os assuntos cobertos pelos temas de corrupção e lavagem de dinheiro, foi possível checar a consistência entre o mapeamento realizado por Rodrigues (2020) e a real proporção de casos de cada unidade judiciária nos assuntos de interesse.

Os três testes apresentados na Seção 5.1 contribuem para investigar a hipótese 3. Nesse caso, foi preciso limitar a amostra a processos que tramitam ou tramitaram na Justiça Federal, totalizando 135.039 processos. Essa restrição foi necessária em razão da classificação de Rodrigues (2020) estar restrita à Justiça Federal.

Considerando também as características da base do Datajud, foram produzidos dois subconjuntos de dados: um composto por todas as ações que tiveram início no ano de 2020 em diante, com 22.139 processos, e outro composto pelas ações iniciadas entre os anos de 2014 e 2019, que totalizaram 112.900 processos. Conforme apresentado na Seção 3, os dois subconjuntos possuem graus de representatividade distinta com dados mais antigos sendo compostos por amostra não aleatória. Mesmo que não sejam representativos do universo de processos judiciais, os dados entre os anos de 2010 e 2019 compreendem um período mais extenso de tempo, o que é desejável para testar a relação entre celeridade e natureza da unidade judiciária. Por isso, optou-se pela realização de análises com os dois subconjuntos de dados, separadamente, sempre considerando características e limites.

Conforme apresentado na Seção 5.1, para testar o potencial efeito da especialização temática na duração dos processos, foram adotadas duas estratégias. A primeira delas, empírica, buscou relacionar a natureza da unidade judiciária ao tempo geral de tramitação dos processos. Esta estratégia tem como vantagem obter um retrato geral da tramitação, contemplando as diferentes fases processuais. Os resultados apresentados na Seção 5.1.1 sugerem que processos que tramitam em unidades judiciárias especializadas tendem, em média, a ter menor intervalo de tempo do início ao trânsito em julgado, em comparação com processos que tramitam em unidades judiciárias não especializadas. Essa tendência também envolve unidades judiciárias especializadas exclusivas e não exclusivas. Nelas, processos possuem, em média, 16% e 13% de chances a mais de transitar em julgado do que aqueles que tramitam em unidades judiciárias não especializadas.

Os modelos da Seção 5.1.2, relativos à sobrevivência do processo até a tomada de decisão em primeiro grau, revelam que processos que tramitam em unidades judiciárias especializadas exclusivas tendem, em média, a ter maior intervalo de tempo entre o início e a sentença do que processos que tramitam em unidades judiciárias não especializadas ou especializadas não exclusivas. As unidades judiciárias especializadas não exclusivas não possuem diferença estatisticamente significante em relação a unidades judiciárias não especializadas.

As evidências do primeiro conjunto de regressões, quanto à duração geral dos processos até o trânsito em julgado, corroboram com a hipótese de que unidades judiciárias

especializadas conferem maior celeridade ao andamento dos processos judiciais. Como é possível observar, há relação positiva e estatisticamente significante entre a natureza da unidade (se especializada ou não) e as chances de trânsito em julgado. Esse efeito se mantém para os processos iniciados a partir do ano de 2020 e para a amostra de processos, com início anterior ao ano de 2020 (neste caso, apenas para unidades exclusivas). Sobre o segundo conjunto de regressões, relacionado à tomada de decisão de mérito em primeiro grau, está indicado que unidades judiciárias especializadas exclusivas estão relacionadas a maior duração dos processos em primeiro grau. De uma maneira contraintuitiva, as evidências indicam que, embora unidades exclusivas não decidam mais rápido em primeiro grau, a duração geral do processo até o trânsito em julgado é menor, sugerindo que, após a decisão de primeiro grau, as instâncias seguintes decidem mais rapidamente processos oriundos de unidades judiciárias especializadas exclusivas.

As evidências quantitativas permitem, ainda, investigar se a especialização está relacionada a maiores chances de confirmação das decisões de primeiro grau em segundo grau. Diferentemente das evidências acima, os resultados do modelo que mensura a probabilidade de confirmação de decisões de primeiro grau (para os casos anteriores ao ano de 2020) não apresentou significância estatística, de tal modo que não é possível afirmar que as ações que tramitam em unidades judiciárias especializadas, exclusivas ou não exclusivas, estão associadas a maiores chances de reforma em instância recursal. Apesar disso, o modelo restrito ao período de 2014 a 2019 (amostra não aleatória, portanto), apresenta alta correlação entre os processos que tramitaram em unidades judiciárias especializadas exclusivas e confirmação de sentenças em segunda instância.

Ao comparar os resultados entre o maior tempo médio de duração até decisões de primeiro grau e maior agilidade média até o trânsito em julgado, é possível que a complexidade dos processos implique mais detalhes a serem apreciados em primeiro grau e, portanto, demande maior volume de produção probatória e tempo para avaliação. Além disso, os conhecidos "crimes do colarinho branco", como lavagem de dinheiro e corrupção, podem também estar associados a réus com alto poder aquisitivo e que tenham condições de contratar advogados com mais recursos para litigar no processo. Apesar disso, possíveis explicações para tal fenômeno exigiriam uma avalição mais detalhada do conteúdo dos processos em trâmite em unidades judiciárias especializadas. Sob outra análise lado, parece que, ao chegarem a instâncias recursais, o julgamento ocorre de forma mais ágil do que processos que não tenham tramitado em unidades judiciárias especializadas.

Em síntese, os resultados dos modelos de sobrevivência, quanto às chances de trânsito em julgado, confirmam as expectativas estabelecidas na literatura nacional e internacional sobre o tema ao associar as unidades especializadas a uma maior celeridade no andamento processual. Por outro lado, a aparente contradição entre a agilidade para trânsito em julgado e a morosidade comparativa para a ocorrência de decisões de primeiro grau aponta para agendas frutíferas de investigação. As evidências qualitativas obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas corroboram o entendimento de que unidades judiciárias especializadas não só fornecem celeridade, mas também conferem profundidade de análise, como apresentado a seguir.

Evidências qualitativas

Ouvidos pelo *survey*, a maioria dos juízes afirmou que a especialização da unidade judiciária nos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro é uma medida eficaz (73%, somados "muito eficaz" e "eficaz"), mas entre as 16 medidas e instrumentos penais, cíveis e administrativos citados pela pergunta, a especialização ficou na nona posição em termos de eficácia (*vide* Tabela 15).

De modo mais nuançado, as entrevistas com atores-chave proporcionaram dois grupos de evidências sobre o papel de unidades judiciárias especializadas em processos de investigação e persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção. O primeiro apresenta uma descrição das principais instituições responsáveis pela investigação e como ocorre a consequente distribuição às unidades judiciárias para julgamento. O segundo apresenta as avaliações dos entrevistados sobre a operação das unidades judiciárias. Os relatos não tratam apenas da celeridade do processo, então, do ponto de vista qualitativo, a hipótese foi expandida para considerar outros aspectos desse arranjo institucional – como a efetividade e a qualidade das investigações, bem como a comparação com outros arranjos possíveis – como as forças-tarefas.

Os entrevistados afirmam ter ocorrido um salto qualitativo nas decisões após a sua criação em decorrência de um acúmulo de expertise e contato com órgãos especializados, uma vez que a persecução desses crimes exige provas específicas, ligadas ao rastreio do sistema financeiro. Nos estados, os relatórios de inteligência financeira do Coaf são direcionados aos LAB-LD – estratégia desenvolvida pela ENCCLA para criar unidades de inteligência no âmbito das polícias e ministérios públicos; essas unidades de inteligência passam então a auxiliar os órgãos de investigação e persecução.

Com os juízes alocados nas unidades especializadas, o contato é mais contínuo e qualificado, gerando eficiência na análise dos relatórios, por exemplo. Ademais, é gerada uma rede informal de referência entre pessoas que atuam no tema nas relações interinstitucionais. Assim, aqueles que participam da REDE-LAB ou de ações e formações da ENCCLA acabam se tornando uma referência no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro em suas respectivas instituições.

Aqui, há um aspecto análogo entre as forças tarefas e as unidades judiciárias especializadas. Por exemplo, em grandes operações parece haver ganho de eficiência devido ao compartilhamento de informação entre polícia e MP, cada qual contribuindo com sua expertise. A eficiência gerada por esses processos não se dá apenas em decorrência da especialização temática, mas também porque o contato entre as instituições torna-se mais próximo e intenso, embora dele não se possa dizer que seja sempre formalizado e burocrático, independentemente de relações pessoalizadas. Acrescente-se que, além de contar com um tipo de cooperação qualificada entre órgãos de investigação, o caso da 13ª Vara Federal de Curitiba durante a Lava Jato ilustra a diferença alcançada por uma unidade judiciária que se tornou exclusiva não apenas para o tema, mas para o processamento de ações relativas exclusivamente à operação, tendo o magistrado sido desincumbido de outros processos. Em síntese, é necessário levar em consideração a ocorrência de outros fatores, que não a especialização temática, que possam também estar correlacionados com a celeridade no andamento dos processos. Talvez por essas

razões, os resultados do survey apontam para um entusiasmo maior dos(as) juízes(as) com as grandes operações e a cooperação interinstitucional, quando comparadas à especialização das unidades judiciárias.

Na contramão, nota-se que essa sincronia na atuação não acontece como regra. Há relatos de inúmeros casos nos quais o MP não acompanha o inquérito e apenas toma conhecimento dos eventos com o início da ação penal. Isso ocorre sobretudo nos casos de menor importância. Essa assimetria sugere que a operação de grupos de trabalho e a especialização das unidades judiciárias não diminuem a importância dos processos de rotina na condução dos trabalhos. Pelo contrário, mostra que essas engrenagens são potencializadas, estimulando conduções mais cuidadosas dos processos.

Um outro gargalo relatado diz respeito à distribuição administrativa do trabalho nas unidades judiciárias. Do ponto de vista da acusação, o processo é alocado a um procurador principal, que fica responsável pela denúncia e pelas alegações finais; todavia, os atos processuais entre tais etapas – como audiências e perícias – podem ser realizados por um procurador[69] diferente. Ou seja, em um mesmo processo, o procurador que comparece às audiências muda semanalmente, e não raro percebe-se um leve desconhecimento do caso, o que dá uma grande vantagem aos advogados de defesa ou à defensoria, reforçando as chances de obterem a absolvição[70]. Do mesmo modo, quando o processo muda de competência, há grandes entraves à sua continuidade devido à necessidade de reanalisar o trabalho anteriormente feito.

Há dois aspectos obtidos nas entrevistas semiestruturadas que, em especial, contribuem para a interpretação dos resultados obtidos pela análise quantitativa. O primeiro é que, segundo a percepção dos atores-chave, as unidades especializadas não estão apenas associadas a uma maior celeridade processual, mas, sobretudo, a uma mudança substantiva na qualidade da investigação e utilização de evidências produzidas nas esferas administrativas de rastreamento financeiro. Isso significa que os processos conduzidos em uma unidade judiciária especializada tendem a tornar-se qualitativamente distintos daqueles que tramitam nas unidades judiciárias generalistas, mesmo que versem sobre o mesmo assunto.

O segundo ponto a ser destacado é que unidades especializadas podem não resultar nos benefícios indicados pela hipótese aqui testada a depender como os órgãos de investigação se organizam e se relacionam com a unidades judiciárias. Como aqui reportado, ainda que a unidades judiciárias seja especializada, a rotatividade de procuradores pode comprometer a acumulação de conhecimento sobre o tema e casos específicos. O mesmo ocorre quando há mudança de competência e a consequente necessidade de reanálise do caso.

Esse problema de natureza prática na implantação de unidades judiciárias especializadas já havia sido alertado por Maranhão et al. (2014, p. 256), que apontavam que os benefícios da especialização requerem a redução da rotatividade de procuradores, juízes e do corpo de assessores, de forma a assegurar acúmulo de conhecimento. Tanto a

69. Isso ocorre porque o trabalho entre os procuradores é repartido por semanas: o procurador vai em uma semana e folga em outras duas.
70. Relatam-se casos nos quais o próprio juiz supre o desconhecimento do MP e faz apontamentos.

rotatividade, quanto mudanças de competências têm o condão de mitigar os benefícios esperados pelas unidades judiciárias especializadas.

Tomadas como um todo, as evidências aqui reportadas reforçam a relevância da hipótese de que, em média, há ganhos de celeridade e profundidade na organização em unidades judiciárias especializadas para o julgamento de matéria em corrupção e lavagem de dinheiro. Elas sugerem que unidades especializadas e a centralização temática que lhes acompanha são variáveis promissoras para investigar o processamento de crimes de lavagem de dinheiro e corrupção.

5.5 Hipótese 4 – organização burocrática e independência de lideranças

A hipótese 4 se refere à resiliência dos órgãos que atuam no controle da corrupção, da lavagem de dinheiro e na recuperação de ativos relativamente a mudanças em cargos de comando, de acordo com o descrito:

Hipótese 4: o modo de organização da burocracia dos órgãos de controle, na forma de carreiras de estado e regramento interno formal, permite a formação de competências características desses órgãos que independem da pessoa que exerce a liderança em determinado momento. Por esse motivo, o sistema normativo e institucional dedicado ao controle da lavagem de dinheiro e corrupção e à recuperação de ativos é resiliente a mudanças em cargos de comando dos órgãos envolvidos, mantendo padrão uniforme de funcionamento.

As evidências relativas a essa hipótese fundamentam-se principalmente em três fontes: entrevistas, dados de origem administrativa e *survey* com magistrados e magistradas. De maneira geral, os entrevistados apontam que instituições formadas por um corpo técnico conseguem, até certo ponto, criar uma barreira contra possíveis ingerências provenientes de mudanças na cúpula dos órgãos. Apesar disso, ressaltam que, ainda assim, trocas de comando podem afetar, mesmo que em alguns casos marginalmente, o funcionamento da instituição. Este posicionamento, no entanto, não é consensual, com alguns entrevistados apontando que mudanças de cargos de chefia são acompanhadas de mudanças drásticas de procedimentos[71]. Entre os mecanismos capazes de mitigar a discricionariedade relativa a mudanças de gestão está o estabelecimento de procedimentos decisórios por intermédio de critérios mais objetivos, como o uso de uma matriz de risco para definir casos prioritários, por exemplo. Esse cenário é exemplificado pela análise dos dados administrativos. Com base em um evento externo que afetou as atividades do Coaf, descrito com mais detalhes na sequência, foi possível identificar uma mudança momentânea de performance do órgão, retomando-se, no entanto, em um momento seguinte a trajetória que vinha se desenvolvendo antes do episódio. Este exemplo é ilustrativo de como a organização burocrática pode ser resiliente a mudanças e como, mesmo que com poder limitado, alterações de contexto podem afetar o andamento dos órgãos de combate à corrupção, lavagem de dinheiro e voltadas à recuperação de ativos.

71. Entrevistados 12 e 13, por exemplo.

Durante um bom tempo após a Constituição de 1988, a literatura especializada no estudo dos órgãos de controle apontou a fragilidade do arranjo institucional e criticou a impunidade de agentes públicos e privados acusados de corrupção e lavagem de dinheiro (TAYLOR; BURANELLI, 2007). Paulatinamente, passou-se a reconhecer avanços nas esferas administrativa e judicial de combate àqueles crimes, mediante a difusão da linguagem do *accountability* (POWER, TAYLOR, 2011). Tornada componente essencial do projeto de consolidação democrática, a institucionalização de uma rede de órgãos de controle passou a constituir um dos interesses centrais de pesquisa. Assim, estudos sobre órgãos específicos passaram a apontar os significativos processos de reconstrução institucional – embora com limitações e contradições – do Ministério Público (ARANTES, 2002; KERCHE 2007), do Tribunal de Contas União (SPECK, 2011), da Controladoria Geral da União (OLIVIERI, 2010), da PF (ARANTES, 2011, 2021) e mesmo de atores transnacionais (MADRUGA et al., 2019; STAFFEN, 2020). Outros se lançaram ao exame do conjunto das instituições de controle e dos fluxos processuais em seu interior (ARANHA, 2017; ARANHA e FILGUEIRAS, 2016; DA ROS, 2019), inclusive analisando as possíveis vantagens da multiplicidade institucional (PRADO, 2016a, 2016b, 2016c). Nesse processo, a dimensão endógena dessas instituições, observada não apenas do ponto de vista de suas garantias formais, mas do empenho coletivo e articulado de seus membros no sentido de assegurar sua própria afirmação institucional, foi detectada pela pesquisa (ARANTES e MOREIRA, 2019). Nesse campo, o dilema envolvendo a construção de um corpo burocrático resiliente e imune às influências dos dirigentes ou às mudanças de lideranças políticas foi um dos temas centrais de observação dos analistas. Entretanto, antes mesmo que essa experiência pudesse se consolidar, a ascensão e queda da operação Lava Jato passou a dividir as opiniões dos analistas no que diz respeito às potencialidades e contradições envolvendo o desenvolvimento institucional dos órgãos de controle (AVRITZER e MARONA, 2017; AVRITZER, 2019; KERCHE, 2018; PRADO, mimeo.; MARONA e KERCHE, 2021, 2022).

Com efeito, balanços sistemáticos recentes têm destacado que grandes operações de combate à corrupção como a Lava Jato podem ter se baseado tanto no voluntarismo dos atores quanto no acúmulo de inovações legais, organizacionais e tecnológicas que se consolidaram ao longo do tempo (RODRIGUES, 2020). Assim, seria provável que nossa investigação da Hipótese 4 encontrasse provas de resiliência de nosso arranjo institucional, ao lado de dados e fatos capazes de desestabilizá-lo durante esse período tão conturbado.

Esses elementos foram buscados principalmente nas entrevistas qualitativas, nos dados administrativos e no *survey* com juízes e juízas selecionados. Nas entrevistas realizadas, questões relativas à estrutura e funcionamento internos da instituição ou órgão foram feitas, especialmente quanto à sua maior ou menor "hierarquização" ou "burocratização". Procuramos ouvir dos entrevistados avaliações e diagnósticos sobre a capacidade das respectivas cúpulas institucionais de determinarem prioridades, agendas, ou comportamentos de atores em outros estratos da instituição.

Como seria esperado, o tema se mostrou particularmente relevante para entrevistados com atuação no âmbito do Poder Executivo, em especial nas entrevistas com integrantes e ex-integrantes da AGU e da CGU, bem como na de um Delegado da PF com atuação na ENCCLA. De maneira geral, embora esses atores enfatizem o caráter técnico e burocrático do funcionamento dessas instituições na base, em diversas falas a questão

da mudança de direção a partir da cúpula – ou mesmo a possibilidade de ingerência direta sobre a atuação na base – é problematizada.

Um ex-AGU, integrante do DRCI, afirma que o Ministro da Justiça da época em que atuou nunca tentou intervir no órgão. Por outro lado, reconhece que, do ponto de vista do desenho institucional, o DRCI não está "blindado politicamente". Para atenuar esse problema, observa haver uma prática recorrente de manter sempre no órgão um conjunto de especialistas selecionados por critérios técnicos, sem filiação partidária. Por outro lado, registra que, em última instância, as garantias da carreira de servidor público são decisivas, e que essas garantias permitiam sua atuação inclusive sabendo que a posição que externaria não seria a esperada.

Outro integrante (atual) da AGU aponta que a formalização de procedimentos reduz a ocorrência de decisões baseadas em "vontades passageiras" ou com desvio da função pública. Aponta que o trabalho dentro da própria AGU tem se tornado cada vez mais burocratizado e técnico, positivamente falando. Essa tendência seria importante para superar o que, segundo ele, ainda ocorre com frequência, isto é a atuação dependente de pessoas, sobretudo no que diz respeito à cooperação entre os órgãos.

O tema das práticas consolidadas que tenderiam a imunizar a atuação na base de interferências, ainda que relativamente, aparece em outros atores do Executivo. No caso da CGU, o entrevistado registra que as condutas seguem uma regra de espelhamento hierárquico: quando a comunicação de desvio deve ser feita a um delegado, os coordenadores gerais que a fazem; quando se trata de uma comunicação ao superintendente da PF, é responsabilidade do diretor comunicar; e quando a comunicação é feita ao diretor geral da PF ou ao Ministro da justiça, é o Ministro ou o secretário executivo da CGU que faz o comunicado. Quando órgão realiza operações especiais, o próprio ministro da CGU sequer tem como avisar o Presidente se as investigações forem supostamente de seu interesse porque o chefe da instituição só toma conhecimento dessas operações sigilosas no próprio dia em que ocorrem. Para além dessas práticas, observa que os órgãos que recebem denúncias envolvendo o Executivo têm a proteção legal de poder quebrar a hierarquia no âmbito do Executivo quando se trata de informações sobre essas investigações. Aponta que essa ideia da proteção máxima do sigilo está disseminada na CGU ao menos desde 2018, e que a Lava Jato foi um marco na confiança entre diferentes instituições, incluindo o âmbito do Poder Executivo.

Em sua entrevista, por sua vez, o delegado da PF ressaltou o processo de construção de uma burocracia que permanece constante ao longo das trocas de gestão. Observou que a crítica (associada em sua fala ao MPF) de que haveria ingerência política nunca teria se mostrado procedente. Por outro lado, o mesmo entrevistado observou que a ingerência política pode se disseminar inclusive em órgãos classificados como independentes; nesse cenário, o que seria decisivo, então, seria pensar em formas de controle. No caso do DRCI, observou que há diversos mecanismos de controle em funcionamento.

O Delegado observou que trocas de comando podem deixar em suspenso certos processos que estejam nos níveis mais altos da instituição (cargos de indicação política). Por outro lado, nos níveis mais baixos, há muito mais continuidade e os ocupantes desses cargos tendem a permanecer a partir de critérios técnicos (cita como exemplo a sua

própria permanência na ENCCLA). Aponta que as expectativas das próprias instituições do sistema de combate à corrupção e lavagem constituem uma pressão relevante nesse sentido. Isso acaba fortalecendo a *institucionalização* do sistema, independentemente de mudanças no topo, o que permite que quadros mais antigos possam continuar contribuindo com expertise e sua memória das escolhas feitas no processo de construção das estratégias ao longo dos anos.

Se nos órgãos de controle a continuidade é um valor a ser perseguido, no âmbito da ENCCLA a renovação é algo que se valoriza. Segundo o entrevistado, em 2021, cerca de 200 representantes da Estratégia seriam inteiramente novos na organização. Isso seria também positivo, no entender desse entrevistado, em contraste com o que ele aponta ser um traço "personalista" da cultura institucional brasileira, focado em "heróis" individuais. Por outro lado, no mesmo sentido, afirma a importância de troca de quadros em alguma medida inclusive para disseminar essa cultura e aprendizado entre diferentes instituições.

No caso do MPF, a literatura especializada sempre destacou a independência funcional de seus membros, algo que os protegeria de influências externas e, também, da cúpula dirigente da instituição. Com efeito, um dos entrevistados ressaltou o baixo impacto que a cúpula tem sobre quem está atuando pela instituição. Exemplificando com a experiência da 5ª Câmara, observa que esse órgão (embora seja um órgão de assessoria ao PGR) é plenamente independente, adotando posicionamentos de forma não vinculada ao entendimento do próprio PGR, inclusive porque seus integrantes são escolhidos pelo Conselho Superior da instituição. No caso de crimes de corrupção, a mudança da PGR seria quase indiferente para os procuradores, tanto de primeira como de segunda instância. Esse entrevistado diz que, por mais que a PGR seja relevante para órgãos como o STF ou a Presidência da República, para os procuradores, internamente, não implicaria ingerência alguma nos trabalhos.

Todavia, a experiência da Lava Jato também colocou em questão esse princípio da independência funcional dos procuradores. Desde que a Força-Tarefa de Curitiba relativizou o princípio do promotor natural, a discricionariedade da composição da FT, durante a maior parte do tempo administrada pelos procuradores de Curitiba, mudou de sinal com a crise da operação e a nomeação de um PGR contrário àquela forma de organização. Um segundo entrevistado reconheceu esse choque, indicando que a dinâmica começou a se alterar já no ano de 2017, com a troca de comando no MPF. Segundo ele, desde então, o apoio da cúpula se tornou indispensável para a realização de um trabalho que não era devidamente regulamentado. Num cenário em que as forças-tarefas carecem de regulação, o trabalho se tornaria inviável sem o apoio da liderança, completa o entrevistado, citando como exemplo justamente o modelo de designação de membros para atuar de forma coletiva, como ocorre nos Gaecos. Com efeito, a relação entre o modelo formal que prevê a independência dos procuradores e as práticas informais que estruturam as relações de poder no interior da instituição começa a ser descortinada pela literatura (VIEGAS, 2020). Entre os juízes que responderam ao *survey*, 26% concordam totalmente e 43% concordam em parte com "a substituição, em casos relevantes de investigação, do modelo de Força-Tarefa pelo modelo de Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO)", algo que vem sendo de fato implementado pelo atual PGR. Em suma, quando a atuação do MPF ganha contornos organizacionais mais amplos, como

nos modelos da força-tarefa ou dos GAECOs, as prerrogativas da cúpula na montagem e nas indicações de integrantes rivalizam com a independência institucional dos promotores e procuradores naturais da causa.

De um modo geral, os dados administrativos coletados a partir do Coaf e DRCI indicam que tais órgãos não estão imunes à alternância no poder dos dirigentes políticos ou a processos mais amplos como aquele que levou à desaceleração e crise da operação Lava Jato. Por outro lado, seus graus de institucionalização e resiliência também podem ser atestados pela capacidade de rápida recuperação na medida em que o cenário ao seu redor volta a um mínimo de estabilidade. Assim, para interpretar os dados administrativos coletados a partir destes órgãos, para além das entrevistas citadas acima, deve-se ter em mente que o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro conheceu seu ápice no Brasil no ano de 2018, depois da mais extensa e longa operação de combate à corrupção política já realizada no país, a Lava Jato. Iniciada no ano de 2014 (mas deitando raízes em operações anteriores), a Lava Jato representou o auge da performance dos órgãos de controle, mas também da cooperação entre eles, em grande medida fora do alcance da influência política dos dirigentes políticos do país. Diversos dados levantados pela presente pesquisa atestam essa performance, como por exemplo a recuperação de ativos do exterior registrada pelo DRCI da ordem de USD 175,67 milhões (60,21% do total recuperado pelo órgão durante sua existência). Todavia, o ano de 2019 marca o início do declínio da operação, por diversos motivos. O mais destacado foi a revelação das conversas mantidas no interior da Força-Tarefa da Lava Jato e com o então juiz Sergio Moro, pelo site *The Intercept*, que expuseram os bastidores da operação. A essa altura, Moro e Delegados da PF que haviam liderado a operação tinham assumido cargos no governo Bolsonaro. Outras fases da operação chegaram a ser deslanchadas, mas o ano de 2019 – que havia começado sob a perspectiva de ampliação da Lava Jato – terminou com a liberação do ex-presidente Lula, por decisão do STF considerando inconstitucional o cumprimento da pena após decisão de segunda instância e sem o trânsito em julgado da condenação. Na esteira dessa decisão, outras revisaram os resultados e o alcance da Lava Jato entre os anos de 2020 e 2021, até a completa anulação das decisões do juiz de Curitiba, por suspeição e incompetência, no ano de 2021.

O ano de 2019 não marcou apenas o refluxo da Lava Jato, mas uma instabilidade nos órgãos de controle decorrentes da mudança de governo. Logo de saída, o Coaf foi transferido do Ministério da Fazenda para o Ministério da Justiça, sob o novo comando de Sergio Moro para, cinco meses depois, voltar ao Ministério da Economia por meio de medida provisória editada pelo presidente. Na apreciação da MP, o Congresso terminou por transferir o órgão para o Banco Central, por meio de lei promulgada no ano de 2020. Ainda no ano de 2019, o ministro Dias Toffoli suspendera as investigações contra Flavio Bolsonaro baseadas em dados compartilhados pelo Coaf sem autorização judicial, estendendo os efeitos da medida para todas as investigações em curso na justiça brasileira, baseadas em informações do Coaf e da Receita Federal, desamparadas de autorização judicial. Ao longo do ano, trocas foram feitas no comando da Receita Federal que atenderam menos o desejo de alguns de reforçar seus poderes de fiscalização e mais a crítica dos que viram abusos de sua atividade, embalados pelas grandes operações de combate à corrupção e pelas recentes investigações contra um filho do presidente. No final do ano, a liminar de Toffoli sobre o intercâmbio de dados foi derrubada pelo plenário do

STF, que declarou a constitucionalidade do compartilhamento dos relatórios do Coaf e dados fiscalizatórios da Receita Federal com o Ministério Público e as polícias, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, desde que "resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional", nos termos do voto do ministro Alexandre de Moraes.[72] No *survey* aplicado aos juízes, perguntamos a eles sobre a tese fixada pelo STF e 62% dos respondentes concordaram totalmente e 24% em parte com ela, indicando que o compartilhamento de informações é altamente desejável e a falta de autorização judicial não é algo que incomoda os magistrados.

Como se pode notar pela Figura 55, da Seção 4.2, o ano de 2019 marca de fato a interrupção do ritmo de crescimento que vinha sendo observado dos Relatórios Anuais de Atividades do Coaf, tanto os de COS quanto os de COE. Entretanto, readquirida a estabilidade ameaçada e definida a tese jurídica do compartilhamento de informações produzidas pelo órgão, os números voltam a crescer entre os anos de 2020 e 2021 numa proporção que sugere mais do que o mero restabelecimento da tendência histórica, mas um deságue do que havia sido represado no período de turbulência. De fato, em entrevista, representante do Coaf confirmou tanto o impacto negativo das investidas contra o órgão no ano de 2019, bem como a retomada da performance a partir do ano de 2020. Como se vê pela Figura 55, no ano de 2020, foram reportadas mais que o dobro de operações suspeitas, em comparação com o ano de 2019, volume esse que alcançou quase 1,3 milhão de comunicações no ano de2021. As comunicações de operações em espécie também retomaram ritmo maior de crescimento entre os anos de 2020 e 2021, depois de certo arrefecimento no ano de 2019.

Se as comunicações de Operações Suspeitas e de Operações em Espécie dizem respeito a informações transmitidas por entidades e empresas instadas por lei a desempenhar essa tarefa, os Relatórios de Informação Financeira (RIF) produzidos pelo Coaf a partir dessas comunicações e compartilhados com outras instituições constituem indicador ainda mais preciso da turbulência pela qual passou o órgão no ano de 2019, mas também de sua capacidade de retomada a partir do ano de 2020. A Figura 56, da Seção 4.2, mostra um crescimento contínuo desses relatórios desde o início da década do ano de 2010, até que essa taxa de crescimento sofre importante interrupção no ano de 2019, voltando a ser observada de modo vigoroso no ano de 2020, com mais de 11 mil RIF, e no ano de 2021, com mais de 12 mil RIF.

As entrevistas com representantes do Coaf ajudam a compor a explicação desses números. Um dos entrevistados pondera que as mudanças que afetaram a vinculação do órgão a este ou àquele ministério não foram suficientes para abalar a logística interna de seu funcionamento. Argumenta ele que a atividade de inteligência financeira, centro do Coaf, e a área de supervisão funcionam de maneira independente da vinculação ministerial, já que dispõem de estruturas próprias que independem do órgão ao qual estão subordinadas. Também defendeu que não há interferências externas na pauta do Conselho de Controle, já que a agenda da área de supervisão é determinada pelas matrizes de risco feitas por ela e a área de inteligência segue de acordo com a ordem de

72. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=431690

recebimento das comunicações. A ideia de certa imunidade do órgão também se ampara na dimensão endógena e no fato de que o Coaf não detém missão de investigar, o que desarma qualquer ativismo nessa direção. Segundo um dos entrevistados fez questão de destacar, "**o Coaf não realiza investigação** no sentido estrito do termo. A UIF brasileira segue o **modelo administrativo**. Nesse modelo, a UIF é uma **autoridade administrativa, central** e **independente**, que recebe e analisa informações recebidas do setor financeiro e de outros setores obrigados e dá conhecimento sobre os fatos suspeitos identificados às autoridades competentes" (grifos do entrevistado). Outro entrevistado explicou que o órgão atua por meio de uma matriz de risco, assim, quando uma comunicação chega ao órgão, essa já passou por uma série de critérios contidos nessa matriz, o que demonstraria seu peso e importância; aquelas que chegam ao órgão, mas não são consideradas pela matriz como muito relevantes, acabam por ser arquivadas na base do Coaf e podem ser retomadas no futuro. Outro entrevistado explicou que sequer a ideia de uma ação discricionária, que priorize casos em detrimento de outros, se coloca uma vez que "a ordem de distribuição para aprofundamento da análise é estabelecida de acordo com a pontuação de risco atribuída na CGRP" (Central de Gerenciamento de Risco e Prioridades, que opera segundo os critérios objetivos da matriz de risco). Sob esse sistema, portanto, não há alteração na prioridade das análises com eventuais trocas de dirigentes do Coaf." Essa forma de proceder neutralizaria eventual tendência ativista do órgão, sendo sua relativa independência também garantida por sua autonomia técnica e operacional, na visão de outro entrevistado também pertencente ao Coaf. Os compromissos internacionais firmados pelo Brasil na área de fiscalização e combate à lavagem de dinheiro também assegurariam à UIF brasileira formas de proteção contra retrocessos e/ou ingerência indevidos. Por outro lado, o risco de cair em certa inércia é contrabalançado pelo dinamismo provocado pelas comunicações, mas também pelos pedidos de RIFs por parte de outros órgãos responsáveis por investigações em andamento (os chamados RIFs de intercâmbios).

Seja como for, a transferência do Coaf do Ministério da Justiça para o Banco Central tem dividido a opinião dos juízes: entre os entrevistados, 40% concordam total ou parcialmente com a mudança e 39% discordam total ou parcialmente dela. Quanto aos RIFs, como se viu, estes gozam de grande reconhecimento positivo por parte dos juízes e juízas, o que de algum modo contribui para a resiliência do órgão que o produz.

5.6 Hipótese 5 – métodos de solução consensual

A hipótese 5 tem por objetivo investigar o efeito de mecanismos relativos à solução consensual sobre casos referentes à corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos. Mais especificamente:

Hipótese 5: Métodos de solução consensual de questões envolvendo lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos (ex. acordos de colaboração premiada e de leniência) propiciam aumento significativo na eficácia e eficiência no atingimento dos objetivos legislativos do sistema normativo e institucional correspondente, em comparação à situação em que tais métodos consensuais não sejam utilizados.

Métodos de solução consensual em ações judiciais é um termo genérico que engloba diversas modalidades de acordo entre autoridade (judicial ou administrativa) e os investigados em processos sancionadores. O nome, a competência para celebração e diversos de seus contornos podem variar conforme legislação específica, podendo-se citar, como ilustração não exaustiva, delação premiada, acordo de leniência e termo de ajustamento de conduta. Por se materializarem na forma de um acordo, os métodos de solução consensual podem ser analisados como um contrato, em que são transacionados alguns direitos, como o direito de litigar na matéria objeto do acordo, e oferecimento de provas sobre investigações em andamento ou que possam ser iniciadas, ainda sem o conhecimento da autoridade (SCOTT e STUNTZ, 1992). Por se tratar de um acordo entre investigado e autoridade, é um modelo que se contrapõem ao modelo adversarial, mais tradicionalmente associado aos processos judiciais (WILLS, 2008).

A relação entre métodos consensuais e a eficiência e eficácia do *enforcement* da norma legal, estabelecida pela hipótese 5, encontra amparo em ampla literatura, nos campos do Direito e da Economia. Em apertada síntese, métodos consensuais permitem a redução dos custos de litigância incorridos pelas partes privadas e pela autoridade pública (LANDES, 1971); reduzem a incerteza intrínseca a processos judiciais e auxiliam na identificação de culpados e inocentes (GROSMANN e KATZ, 1983) e possibilitam a obtenção de provas com relação à infração em investigação ou úteis a outros processos em andamento ou ainda desconhecidos pela autoridade (HAMOND, 2006a; HAMOND, 2006b). Em que pesem esses benefícios, parte da literatura manifesta preocupações com o uso de métodos consensuais pelo seu potencial efeito de mitigar o direito à defesa e, em particular, de induzir investigados a assumir delitos não praticados em troca de benefícios concedidos pela autoridade (SCHULHOFER, 1992; BAR-GILL e GAZAR-AYAL, 2006). Essas potenciais fontes de distorção na utilização de métodos consensuais devem também ser examinadas na avaliação da hipótese 5, ainda que seu fundamento principal sejam os benefícios que possam conferir maior eficiência e eficácia ao *enforcement* das normas de controle da corrupção e lavagem de dinheiro.

Assim como no exame das hipóteses precedentes, para o teste da hipótese 5 foram utilizadas evidências quantitativas, baseadas em dados de movimentação processual constantes no Datajud, e qualitativas, obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas com atores-chave e do *survey*. A análise que se segue inicia-se pelas evidências quantitativas, as quais são depois cotejadas e interpretadas com o auxílio da análise das percepções dos atores.

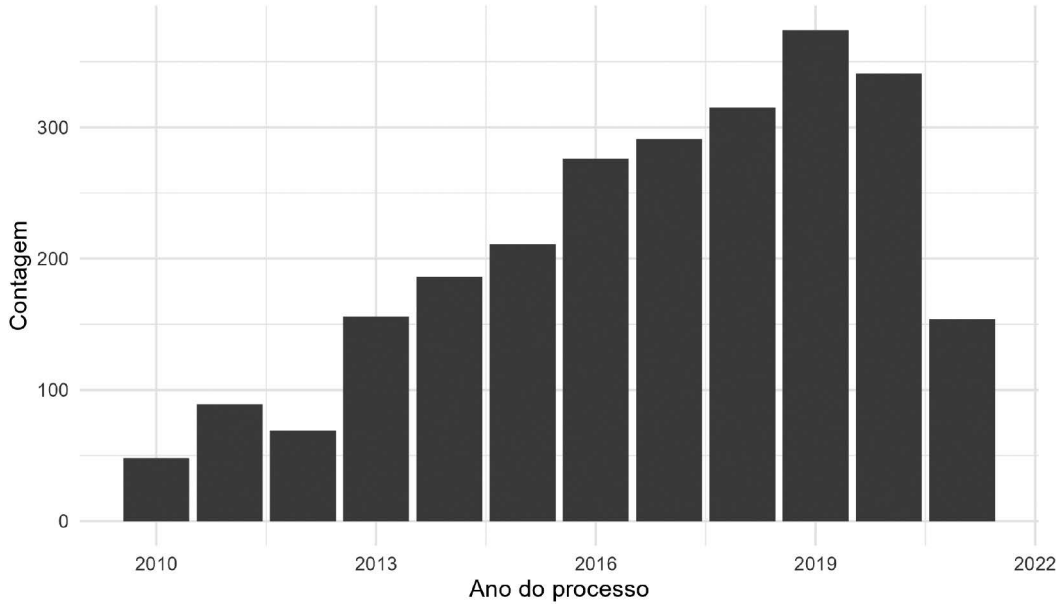
Evidências quantitativas

A estratégia empírica para o exame da relação entre métodos consensuais e eficiência processual consistiu na identificação dos processos em que houve acordo e na correlação condicional dessa variável com outras, como a duração dos processos. Os dados de movimentação processual constantes no Datajud permitem identificar quais processos tiveram algum tipo movimentação que indique a ocorrência de acordo entre autoridade e investigados ou, mais genericamente, métodos consensuais. De acordo com os movimentos identificados pelo CNJ, foram utilizados os códigos: 466 (Homologação de Transação), 884 (Transação Penal), 12733 (Homologação do Acordo de Não Persecução

Penal), 12738 (Homologação de Transação Penal) e 14099 (Homologação de Acordo em Execução ou em Cumprimento de Sentença) para a identificação de ocorrência ou não de acordos nas ações judiciais sobre corrupção e lavagem de dinheiro.

A Figura 93 mostra a frequência de ações por ano com ao menos uma dessas ocorrências indicativas de acordos. Conforme já exposto anteriormente, cabe a ressalva de que os dados do ano de 2022 não estão completos e que o período anterior ao ano de 2020 não é representativo do universo de casos judiciais. Dessa forma, a análise realizada nesta seção ficará restrita aos dados a partir do ano de 2020.

Figura 93 – Histograma de ações com acordos

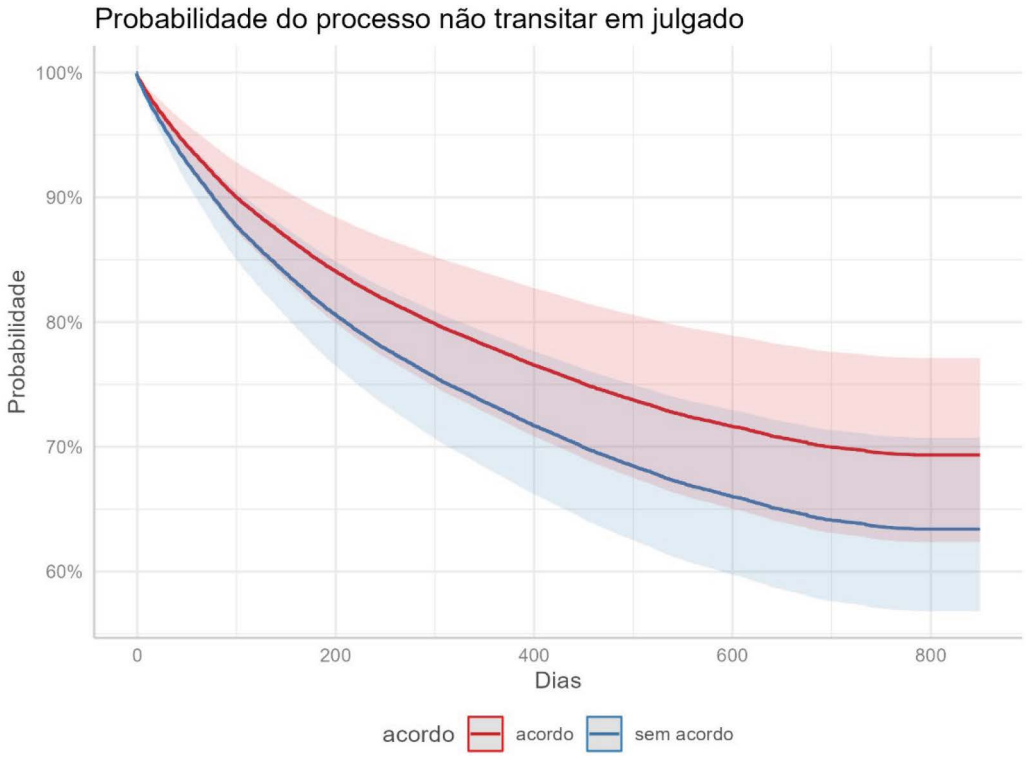


Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Os modelos de sobrevivência também contribuem para testar se processos com acordos possuem duração menor até o trânsito em julgado do que processos sem acordo, pois indicam a probabilidade de um processo atingir esse estágio, condicional ao tempo de trâmite desse processo. O propósito final é avaliar se os parâmetros estimados diferem entre processos que em algum momento firmaram algum acordo e aqueles em que não houve acordo algum, controladas as demais variáveis relevantes.

A Figura 94 apresenta os resultados do modelo de sobrevivência para o teste efetuado na Seção 5.1.1 quanto à relação entre a celebração de acordo e a probabilidade de o processo transitar em julgado. Uma ressalva, no entanto, é necessária relativa às Figuras 94 e 95. Como as análises processadas nesta seção reportam a trajetória da análise de sobrevivência de modo desagregado por dia, é possível que os resultados não apontem necessariamente no mesmo sentido.

Figura 94 – Análise de sobrevivência: probabilidade de o processo não transitar em julgado (2020 em diante)

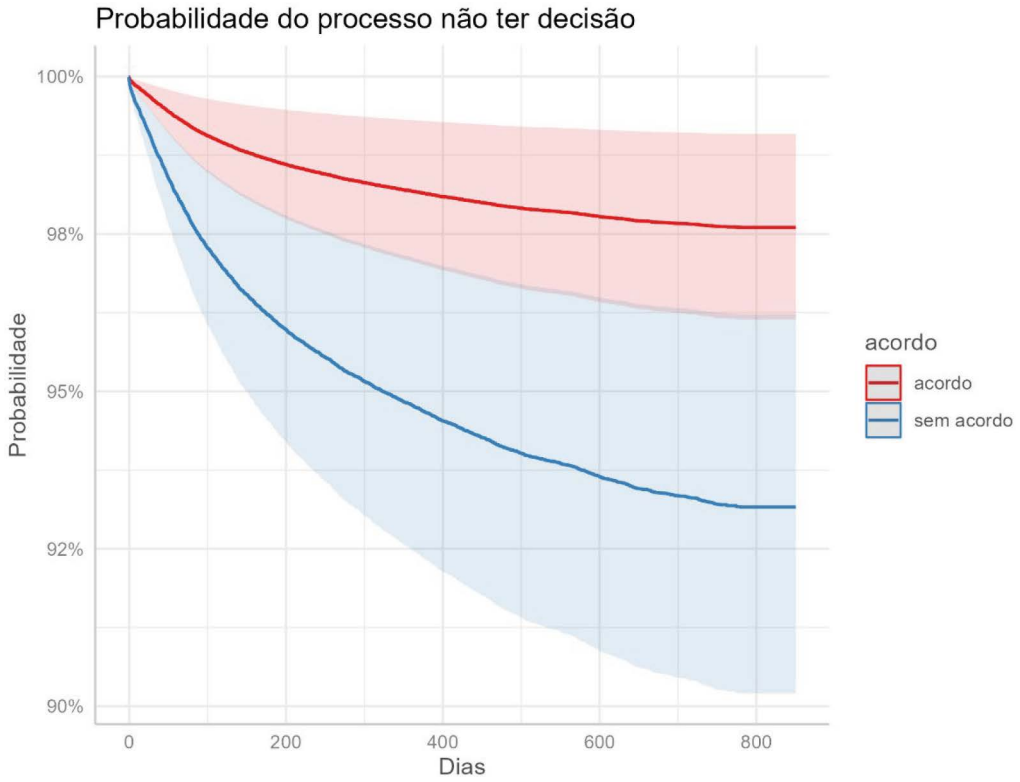


Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

A Figura 94 indica que, controlada pelas variáveis incluídas nos modelos reportados nas Seções 5.1.1 e 5.1.2, a celebração de acordos não exerce influência significativa na probabilidade de o processo transitar em julgado, com sobreposição entre os intervalos de confiança durante todos os intervalos de tempo de tramitação para o período do ano de 2020 em diante.

Apesar disso, o resultado é distinto quando avaliamos a relação entre a celebração de acordos e a probabilidade de tomada de decisão de primeiro grau. Em processos ajuizados do ano de 2020 em diante, a diferença é significativa: processos com acordo estão associados a maior demora de tomada de decisão em primeiro grau. A Figura 95 compara, com base no modelo apresentado na Seção 5.1.2, a probabilidade de processos com e sem acordo firmado não receberem decisão de primeiro grau. Como esperado, à medida que o tempo passa, as chances de que um processo não receba decisão diminuem. Entre processos sem celebração de acordos, essa tendência se acentua mais rapidamente, para os quais as chances de não receber decisão são significativamente menores ao longo de todo o período.

Figura 95 – Análise de sobrevivência: decisão de primeiro grau (2020 em diante)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Datajud.

Por fim, também buscou-se investigar o impacto da celebração de acordos na probabilidade de confirmação de decisões de primeiro grau em instância recursal. No entanto, dada a pouca variabilidade dos dados, não foi possível mensurar seus efeitos.

Evidências qualitativas

As entrevistas realizadas com múltiplos atores institucionais do sistema de justiça e instituições de controle ofereceram diversos elementos relevantes para discussão da hipótese relativa a impactos de métodos consensuais.

Diversos entrevistados fizeram referência a elementos fragmentários da chamada "justiça consensual", que já estavam presentes nos anos 1990 (por exemplo, a transação penal de infrações de menor potencial ofensivo). Contudo, de maneira geral, os entrevistados reportam como momento decisivo para a utilização de métodos consensuais a edição das Leis 12.850/13 (acordo de colaboração premiada) e 12.846/13 (acordo de leniência anticorrupção). A essa legislação vieram depois a ser acrescidas as disposições da Lei 13.964/19 (o chamado "Pacote Anticrime"), que previu novas figuras de colaboração, como o acordo de não persecução cível no âmbito da Lei de Improbidade.

Na avaliação do cenário criado por esse marco regulatório, quanto ao impacto da utilização de métodos consensuais, três pontos relevantes aparecem na análise qualitativa das entrevistas:

(i) métodos consensuais podem representar melhora, em variadas dimensões, no atingimento dos objetivos legislativos aplicável à lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos;

(ii) na utilização desses métodos, é fundamental que as autoridades envolvidas obedeçam a padrões estritos de observância legal; e

(iii) em um cenário de múltiplas instituições de controle e persecução com relação a corrupção e lavagem de dinheiro, há desafios institucionais particulares para a utilização de métodos consensuais que permanecem mesmo no âmbito do marco legal já existente.

Nas entrevistas, com relação a (i), os parâmetros exatos para a avaliação desse impacto como positivo variam, de celeridade à qualidade das provas produzidas, em consonância com o esperado na fundamentação da hipótese 5. Com relação à qualidade das provas, a principal justificativa que esses atores mencionam diz respeito à natureza contemporânea dos ilícitos de corrupção e lavagem de dinheiro, que se valem de mecanismos – tecnológicos e organizativos – que tornam sua identificação e prova particularmente difíceis (por exemplo, rastreamento de contas bancárias no exterior). Com relação à celeridade, observa-se que a lentidão e burocracia em processos administrativos e judiciais litigiosos é justificativa para a busca e aplicação de métodos consensuais, cujos resultados tendem a ser mais céleres em comparação com a duração esperada processos sem acordos.

Com relação a (ii), vários entrevistados ressaltam sobretudo o caráter juridicamente sensível dos instrumentos de colaboração, considerando em especial que esses instrumentos envolvem algum tipo de renúncia ao direito de não se autoincriminar. Em especial, destacam que as investigações e procedimentos nos quais os acordos ocorrem têm potencial de ser causa de constrangimentos reais, que poderiam ser motivo determinante – eventualmente, mesmo diante da inexistência de culpa – para a decisão de colaborar com as autoridades. Essas preocupações mostram significativa percepção desses atores quanto aos debates de caráter normativo que têm acompanhado (no Brasil e em outros países, em especial nos EUA) a adoção de mecanismos consensuais em processos sancionatórios.[73] Embora a discussão normativa em si esteja fora do âmbito deste relatório, é importante notar como ela faz parte do discurso dos entrevistados – ainda que apenas como preocupação de fundo que, nas entrevistas, não tenha nunca aparecido como rejeição ou crítica forte ao uso de mecanismos consensuais.

Eom relação a (iii), algumas entrevistas reportam a insegurança jurídica na aplicação de métodos de solução consensual como possível problema na continuidade e expansão desse meio de obtenção de provas. Entre os motivos da insegurança jurídica, reportam-se a multiplicidade de autoridades com competências sobrepostas sobre os mesmos ilícitos e a baixa regulamentação dos institutos jurídicos da colaboração. Essa característica teria o condão de mitigar eventuais efeitos positivos das soluções consensuais sobre a eficiência e eficácia do controle da corrupção e da lavagem de dinheiro, como esperado pela redação da Hipótese 5.

Aqui, é interessante retomar as considerações feitas pelos entrevistados quanto ao marco legal vigente. Sem prejuízo à referência da existência anterior, no ordenamento jurídico brasileiro, de elementos fragmentários da chamada "justiça consensual" (por

73. Ver, por exemplo, Schulhofer, (1992); Bar-Gill e Gazar-Ayal (2006) e Subramanian et al. (2020).

exemplo, a transação penal de infrações de menor potencial ofensivo), as falas também reportam como momento decisivo para a utilização de métodos consensuais a edição das Leis 12.850/13 e 12.846/13, que previram, respectivamente, o acordo de colaboração premiada e o acordo de leniência anticorrupção. A essa legislação vieram depois a ser acrescidas as disposições da Lei 13.964/19 (conhecida como "Pacote Anticrime"), que previu novas figuras de colaboração, como o acordo de não persecução cível no âmbito da Lei de Improbidade.

Quanto ao ponto da insegurança jurídica, algumas entrevistas apontam para práticas e medidas institucionais que vêm vendo adotadas para enfrentar esse problema. Mencionam que, desde a edição, em 2013, das leis supramencionadas, os parâmetros de aplicação dos institutos e as práticas de colaboração se desenvolveram progressiva e indutivamente, pela prática das autoridades. Dessas práticas, são exemplos:

1) no âmbito do Ministério Público Federal, as orientações e recomendações da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à Corrupção);
2) no âmbito da Controladoria Geral da União – CGU e da Advocacia Geral da União – AGU, a definição de um protocolo de atuação conjunta em acordos de colaboração empresarial e a regulamentação de aspectos específicos – por exemplo, o cálculo da indenização devida a título de danos ao erário e de penalidades pecuniárias, bem como a prática de monitoramento do cumprimento de acordos de leniência; e
3) no âmbito do Judiciário, diversas decisões do STF reconhecendo a aplicabilidade e definindo alcances e limites aos acordos de colaboração, inclusive em face de outros órgãos, como oTCU.

É interessante observar que as práticas mencionadas acima se desenvolvem em contextos distintos de organização burocrática. No caso da CGU, por exemplo, um entrevistado destaca que a estrutura da instituição – da diretoria de acordos de leniência ao Ministro, passando pelo Secretário de combate à corrupção e os órgãos de consultoria jurídica – promove centralização na análise do próprio mérito dos acordos (após análise de legalidade por comissões internas não permanentes). No caso do MPF, porém, dada a estrutura da instituição conforme a ideia de independência funcional, entrevistados destacam que as recomendações da 5ª CCR(Combate à Corrupção) não tem caráter vinculante.

Na interseção dos pontos (i), (ii) e (ii), é possível observar um cenário mais geral. Por um lado, o enunciado da Hipótese 5 – que se refere a "eficácia e eficiência" de métodos de solução consensual no âmbito de persecuções criminais e cíveis de ilícitos de lavagem de dinheiro e corrupção e de iniciativas de recuperação de ativos – parece estar amplamente reforçado nas entrevistas com atores importantes do sistema investigativo. Por outro, porém, associado a esse diagnóstico compartilhado emergem preocupações com a legalidade e regularidade jurídica da utilização de tais métodos, bem como da previsibilidade e segurança jurídica no seu uso. Essas preocupações ganham particular força, em algumas falas, em face da importância do respeito a direitos de defesa e do risco de utilização de investigações para propósitos estranhos ao cumprimento da lei (por exemplo, persecuções com cunho político).

Por fim, a maior parte das entrevistas não diferenciou de forma expressa, na resposta às perguntas colocadas pelos entrevistadores, entre as situações de colaboração por pessoas físicas – ex., colaborações premiadas – e por pessoas jurídicas – ex., acordos

de leniência anticorrupção. Uma exceção relevante é um entrevistado do MPF, que fez uma distinção potencialmente útil quanto aos incentivos que pessoas físicas e pessoas jurídicas têm para realizar acordos.

Segundo esse entrevistado, no caso de pessoas físicas o interesse em realizar acordo decorre do potencial de medidas restritivas penais que podem surgir de uma investigação (prisão, multa ou bloqueio de bens). Esse incentivo recomendaria certas cautelas por parte de quem propõe o acordo, em especial o respeito à livre manifestação de interesse pelo investigado. Segundo o entrevistado, o MPF em si nunca propõe o acordo, com foco em evitar futuros questionamentos.

Quanto às pessoas jurídicas, observa haver duas situações diferentes – pessoas jurídicas estrangeiras (submetidas à legislação estrangeira), e pessoas jurídicas brasileiras (maior parte dos casos). No primeiro caso, é frequente que a pessoa jurídica já traga para a negociação propostas de acordos baseadas em modelos e práticas adotados em outras jurisdições, e pode ocorrer que os resultados dessas negociações no Brasil sejam então apresentados para autoridades estrangeiras.

No caso mais comum (PJs brasileiras), porém, o entrevistado considera difícil ocorrer um cenário em que as investigadas já se antecipem e proponham um acordo antes da conclusão da investigação. Na sua avaliação, a tendência é evitar discussão de acordo e não cooperar até que não seja mais possível sair "impune" da investigação. Pessoas jurídicas brasileiras tendem a só manifestariam interesse na negociação de acordo quando consideram que as autoridades já têm provas suficientes.

Quanto ao marco legal, um entrevistado também faz considerações específicas quanto ao desenvolvimento de práticas de acordo de leniência, a partir do ano de 2014, mas tendo como base a própria Lei do Cade a colaborações premiadas transformadas em acordo de leniência para pessoa jurídica, como os da operação Banestado. Nesse processo, os acordos (como qualquer outro de processo cível) eram submetidos à homologação (geralmente bem-sucedida) perante as câmaras do MPF. Esse procedimento teria gerado, segundo o entrevistado, incentivo à normatização e regulamentação dos acordos – embora a primeira regulamentação tenha quase três anos após os primeiros acordos, ela tomou como base as práticas que já vinham se desenvolvendo no MPF em anos anteriores. A comissão para assessoramento de acordos de leniência, na 5ª Câmara, foi um desdobramento desse processo.

Essa diferenciação entre os dois tipos de acordo, embora pontual e só ocorra em uma entrevista, é interessante para a hipótese 5 por alguns motivos. Primeiro, reforça que esses atores são frequentemente sensíveis aos problemas normativos envolvidos no uso de mecanismos consensuais em processos sancionatórios nesses casos, em especial no caso de pessoas físicas. Segundo, mostra que o problema da previsibilidade e segurança jurídica atravessa os dois tipos de acordo, ainda que com particularidades. Terceiro, porém, sugere que pode haver diferenças relevantes para perguntas como as deste estudo, o que sugere uma agenda futura de investigações que procure distinguir hipóteses sobre acordos celebrados com pessoas físicas e com pessoas jurídicas (que, no caso do direito brasileiro, acabam se confundindo também com procedimentos e tipos de sanção de naturezas distintas). Para os fins deste relatório, porém, considerando que

o conjunto mais amplo das entrevistas não permite discutir a pertinência de distinções como as propostas por este entrevistado, os dois tipos de acordo (e as falas dos entrevistados nesse aspecto) foram tratados como funcionalmente equivalentes para o fim de verificação quanto à pertinência da Hipótese 5.

O *survey* contribuiu para essa discussão ao perguntar aos juízes e juízas sobre o grau de eficácia dos acordos de colaboração no controle da corrupção e lavagem de dinheiro. Como se viu pela Tabela 15, não deixa de ser alto o percentual dos que atribuem eficácia ao acordo de colaboração individual (65% somados o "muito eficaz" e "eficaz") e, em menor medida, ao acordo de colaboração empresarial (53% somados o "muito eficaz" e "eficaz"), mas considerando o ranqueamento que a mesma tabela proporciona, estes instrumentos ocupam as últimas posições da lista. Problematizamos a utilização dos acordos quando levantamos a hipótese de que poderiam estar sendo excessivamente condescendentes. A questão dividiu as opiniões dos magistrados, como se viu na Tabela 13. O posicionamento dos entrevistados só ficou mais claro e positivo quando perguntamos se os acordos de colaboração que estabelecem a devolução do valor, providenciada pelo colaborador, como uma das contrapartidas, seria uma medida eficaz para a recuperação de ativos. Como se viu pela Tabela 17, 87% atestaram essa eficácia. Aprofundando o exame dos acordos de colaboração, procuramos saber dos juízes o seu grau de satisfação com a regulação atual desses instrumentos, relativamente a uma série de aspectos citados na Tabela 14. Embora a visão geral da regulação seja positiva, destacamos que, em média, cerca de 30% dos entrevistados consideram que essa regulação pode melhorar nos diferentes tópicos (o papel homologatório do Judiciário, a participação do Ministério Público na celebração de acordos, a impossibilidade de contestação do acordo por terceiros, os tipos de crimes para os quais está disponível a hipótese de acordo de colaboração, e o registro e formalização da fase de negociações). A maior insatisfação demonstrada pelos magistrados está na regulação da participação da Polícia na celebração de acordos, apontada como insatisfatória por 48% deles.

Tomando-se em seu conjunto, as evidências quantitativas e qualitativas corroboram parcialmente a hipótese de que acordos contribuem para o aumento da eficácia do *enforcement* das normas de controle da corrupção e da lavagem de dinheiro. Quanto à eficiência, os diagnósticos parecem ser contraditórios: enquanto as evidências qualitativas reforçam um diagnóstico de eficiência, os modelos de sobrevivência indicam que processos que contam com acordos apresentam menor probabilidade de trânsito em julgado e, especialmente, de proferimento de decisões em primeiro grau, o que pode estar associado a uma maior complexidade dos processos em que acordos são celebrados. A interpretação de que processos com celebração de acordos possuem maior qualidade do conjunto probatório é presente em diversas entrevistas, que concluem pelos efeitos positivos de soluções consensuais sobre o andamento e qualidade do conjunto probatório. As entrevistas qualitativas ofereceram ainda dois importantes achados que merecem ser reforçados neste parágrafo de conclusão. O primeiro são as preocupações, já identificadas na literatura, de eventual distorção dos mecanismos de acordo, ao prover incentivos fortes para a autoincriminação. O segundo trata da peculiaridade do desenho institucional brasileiro, de múltiplas competências, que pode gerar insegurança jurídica e, assim, mitigar os benefícios esperados do emprego de soluções consensuais. Este ponto é fundamento para proposições de políticas públicas, desenvolvidas na próxima seção deste relatório.

6. Sugestões de políticas

Finalmente, o presente documento apresenta sugestões de políticas a serem consideradas no intuito de aprimorar o controle da corrupção e da lavagem de dinheiro, bem como aperfeiçoar as práticas relacionadas à recuperação de ativos. Dada a complexidade do tema, tais recomendações não têm por objetivo exaurir todas as possibilidades de melhorias, estando restritas àquelas que são derivadas das conclusões da presente pesquisa. As propostas foram também submetidas ao escrutínio de diversos atores envolvidos no controle da corrupção e da lavagem de dinheiro, em três *workshops,* com a finalidade de conferir coerência entre os resultados de pesquisa e prática vivida por esses atores.

6.1.1 Advertências e processo de seleção de propostas

Ao longo desta pesquisa, foram identificados e analisados empiricamente padrões relativos ao arranjo institucional de controle judicial e administrativo dos ilícitos de lavagem de dinheiro e corrupção, incluindo o processo de recuperação de ativos a eles associados. Por meio dessa análise empírica, foram elaboradas recomendação de propostas para aprimorar as regras e os procedimentos existentes e enfrentar os desafios encontrados.

A par das ressalvas e limitações metodológicas do presente estudo, as proposições normativas, como a formulação de recomendações de política pública e o desenho institucional de que trata esta seção, demandam determinado grau de cautela. Por essa razão, as recomendações que seguem não se apresentam como as únicas conclusões possíveis, nem mesmo como corolários lógicos necessários, das evidências descritas nas seções anteriores.

Um risco adicional seria a formulação de propostas desconectadas da realidade e das possibilidades institucionais. Nesse sentido, julgamos fundamental prestar atenção à experiência de agentes que têm um ponto de vista interno, para ancorar a pauta de recomendações o máximo possível no que é realisticamente viável. Essa preocupação esteve embutida na condução do projeto. Nas entrevistas semiestruturadas com diversos atores-chave (por exemplo, procuradores da República, procuradores federais e gestores públicos de órgãos de controle), bem como na elaboração do *survey* com magistrados e magistradas, procuramos explorar possibilidades de propostas de aprimoramento potencialmente úteis, na percepção desses diversos agentes. Em seguida, discutimos internamente os principais pontos sobre aprimoramentos possíveis suscitados por integrantes da equipe e levantados nas entrevistas, comparando-os com a revisão da bibliografia e com os dados quantitativos observados na pesquisa. Essa discussão e comparação resultou em uma pauta inicial de recomendações de propostas ou subsídios para propostas. Estas foram submetidas inicialmente a uma análise preliminar junto ao Departamento de Pesquisas do CNJ. Posteriormente, realizamos três sessões de *workshop* remotas, nas datas de 19 de setembro e 10 e 17 de outubro do ano de 2022, com integrantes do arranjo institucional voltado às ações de combate à corrupção e lavagem de dinheiro, bem como à recuperação de ativos, para que eventuais críticas e sugestões ao material elaborado pudessem ser incorporadas ao documento final.

Os critérios de seleção das recomendações ora apresentadas se limitam a incluir aquelas que, cumulativamente: (i) decorram das evidências identificadas na pesquisa; (ii) representem avaliação global da equipe de pesquisa quanto à importância, pertinência e utilidade de indicações, ainda que não conclusivas, inclusive considerações laterais manifestadas em entrevistas semiestruturadas; e (iii) exemplifiquem propostas de modificação, ou sugestões de estudo de modificações, pontuais ou adjacentes às regras e procedimentos já estabelecidos, elas mesmas sujeitas a futuros testes empíricos e avaliações[74].

Esta seção é organizada da seguinte forma: primeiro, o panorama dos problemas a serem tratados; segundo, a apresentação de recomendações, sob a forma de propostas ou subsídios para propostas, voltadas ao aprimoramento de regras e procedimentos, que permitam construir possíveis soluções aos problemas identificados.

6.1.2 Macroproblemas

6.1.2.1 Eficácia e devido processo legal

No discurso público geral relativo ao controle de ilícitos como os de corrupção e lavagem de dinheiro, é comum encontrarmos a referência à existência de um *trade-off* regulatório entre eficácia do controle e devido processo legal. Esse *trade-off* – entre a capacidade efetiva de detecção e punição do ilícito e o conjunto de garantias e procedimentos de defesa em face da investigação e eventual acusação de cometimento do ilícito – evidencia-se, no discurso jurídico, de diversas formas, inclusive como disputa entre lugares-comuns, popularmente identificados pelos termos "punitivismo" e "garantismo". Acontece mesmo de, por vezes, os lugares comuns serem atribuídos a posições no espectro profissional, por exemplo, em promotores de justiça, de um lado, e advogados de defesa, em outro[75].

Por definição, o *trade-off* mencionado supõe um jogo de soma-zero, em que cada aumento ou redução do grau de eficácia corresponde, respectiva e proporcionalmente, à fragilização ou ao fortalecimento das proteções do devido processo legal.

Entretanto, o *trade-off* não pode ser universalizado para todos os casos e não representa o único horizonte possível da discussão quanto ao aprimoramento das regras e dos procedimentos aplicáveis. O exemplo das anulações de processos da Operação Lava Jato o ilustra, pelo lado negativo. O desafio estaria em encontrar a zona de intersecção possível pelo lado positivo.

Condição necessária, embora insuficiente, a resposta a esse desafio de maneira sustentável passa pela atuação dos diferentes atores do sistema. Por exemplo, com o reforço de mecanismos de impessoalidade e transparência, bem como de controles e contrapesos aos próprios órgãos de controle.

74. Adicionalmente, as recomendações formuladas não têm pretensão de originalidade. Diversos estudos abrangentes, tendo em vista a realidade brasileira, foram realizados nos últimos tempos e parte deles, na medida em que preencha os critérios indicados no corpo do texto, pode ser aproveitada criticamente neste projeto. A título exemplificativo, pode-se mencionar os trabalhos coligidos no suplemento especial sobre "Law and Systemic Corruption" do *University of Toronto Law Journal* (Volume 71, Supplement 1, 2021) e Mohallem, Michael Freitas; Brandão, Bruno (orgs.), **Novas Medidas Contra a Corrupção**, FGV Editora, 2018 ("Novas Medidas").

75. A própria distinção é reveladora de uma assimetria que dificulta o avanço produtivo da discussão, pois, ao passo que advogados de defesa aceitam tranquilamente a qualificação de "garantistas", promotores dificilmente aceitam a de "punitivistas", o que leva à formulação de novas terminologias (exemplo, dado que todos quereriam ser identificados como "garantistas", advogados de defesa teriam que ser "hiper-garantistas") que só servem para deixar os problemas de fundo passar e revelam que a função precípua da discussão é em grande medida retórica.

O que essa condição exclui pode não ser muito, nem muito claro à primeira vista, mas implica, ao menos, uma atitude de prudência em face de propostas que pressuponham um projeto amplo de moralização ou virtuosismo social ou de soluções que se apresentem como definitivas ou simples demais, no estilo "tudo ou nada", por assim dizer.

Essas considerações recomendam como mais plausível, ainda no nível mais geral, uma estratégia: (i) com pauta múltipla, cujos respectivos elementos não se condicionem reciprocamente; (ii) que se valha de instrumentos normativos de diferentes tipos; (iii) diferida em etapas no tempo, inclusive com regras de transição; e (iv) passível de monitoramento e revisão a partir da experiência.

6.1.2.2 Distinção entre espécies de corrupção

Antes de ingressar nas recomendações, faz-se necessária uma ressalva relativa à determinada confusão terminológica – e, consequentemente, a potencial utilidade de se distinguir com clareza – entre ao menos dois conjuntos de ilícitos que, apesar de receberem o mesmo nome no discurso público (corrupção) e aparentemente o mesmo regime de regulação no ordenamento jurídico, têm características marcadamente diferentes, seja quanto às suas causas, seja quanto às suas consequências, acarretando, portanto, diferenças relevantes quanto às suas formas de controle e tratamento.

De um lado, pode-se identificar a corrupção episódica ou convencional ("Corrupção 1"), que se descreve de maneira satisfatória como a troca entre ato de ofício (devido ou indevido) e vantagem indevida, seja essa troca presente ou futura. O ato de ofício pode ser a outorga de contrato administrativo ou uma licença de obras, por exemplo. A vantagem indevida pode ser o pagamento em dinheiro não rastreável, que precisará ser lavado em algum momento. Essa espécie corresponde à noção típica do ilícito em direito penal[76] e funciona analogicamente, isto é, pelos mesmos princípios, como uma forma de furto de dinheiro público ou desvio funcional.

De outro lado, pode-se identificar uma prática, que também se designa de corrupção, porém que funciona não como um desvio episódico, mas como parte do exercício reiterado e sistemático de uma forma de arraigar e estabilizar contra possíveis contestações certas situações de poder, sejam elas econômicas, sejam elas políticas ou de ambas as naturezas ("Corrupção 2"). Essa espécie não se deixa definir por trocas isoladas de atos de ofício e vantagem indevida. Diferentemente de uma troca, os interesses das partes não estão necessariamente contrapostos (pagar o menos possível pelo ato de ofício pretendido, por exemplo, como é o caso do interesse do corruptor ativo na corrupção convencional), mas podem incluir a preservação de um equilíbrio informal e flexível, mutuamente benéfico, diante de um horizonte de interações no longo prazo.

Em analogia com o crime organizado, os agentes da "Corrupção 2" também não incluem indivíduos por si próprios, mas apenas como parte de organizações às quais estão vinculados, e não restringem sua atuação a domínios geográficos necessariamente coincidentes com a demarcação de circunscrições judiciárias únicas, sendo sua atuação

76. Greco, Luís; Teixeira, Adriano, "Aproximação a uma Teoria da Corrupção", in **Crime e Política: Corrupção, Financiamento Irregular de Partidos Políticos**, **Caixa Dois Eleitoral e Enriquecimento Ilícito**, FGV Editora, 2017, pp. 19 a 51.

mais fluida e distribuída (o que torna mais complexa, por exemplo, a determinação de competência e coloca em questão as regras típicas de conexão), além de frequentemente internacional. Podem também incluir práticas anticompetitivas concertadas, como cartéis.

Com efeito, 51% dos magistrados que responderam ao *survey* afirmaram que o número de denúncias de organização criminosa, quadrilha e associação criminosa oferecidas pelo Ministério Público e acompanhando denúncias sobre casos de corrupção e de lavagem de dinheiro aumentaram nos últimos anos, sendo que para 30% este crescimento foi significativo (apenas 9% afirmaram que elas diminuíram e 30% não souberam avaliar). A causa deste aumento pode estar tanto no mundo real das práticas de corrupção e lavagem, que se tornaram mais organizadas nos termos mencionados acima, como pode ser derivada da adoção do conceito de organização criminosa como central na reforma da legislação e dos instrumentos de persecução penal da corrupção ocorrida nos últimos anos.

O conjunto de evidências reunidas por esta pesquisa nos dirige especialmente para recomendações sobre o controle da "Corrupção 2". Preliminarmente, consideramos como mais adequadas e promissoras as seguintes proposições gerais: (i) adoção de mecanismos mais flexíveis do que aqueles tradicionalmente disponíveis ao direito penal, que não impliquem penas privativas de liberdade e que possam se valer da instrumentalidade típica do processo civil; (ii) sanções de natureza patrimonial ou quanto ao exercício do *status* profissional/empresarial; (iii) correção de evidentes ineficiências processuais, que permitem uma proliferação quase infinita de recursos processuais àqueles que dispõem de meios para tanto; e (iv) transparência no uso de recursos públicos e nas relações público-privadas de qualquer natureza, por exemplo, quanto à interlocução para representação organizada de interesses, inclusive para facilitar o controle popular e descentralizado.

6.1.3 Recomendações

Com base nas considerações feitas acima, esta subseção apresenta recomendações de políticas assentadas no conjunto de observações realizadas pela pesquisa, especialmente as entrevistas com atores selecionados, a análise quantitativa de dados de origem judicial e administrativa, respostas ao *survey* junto a magistrados e magistradas e as sessões de *workshop* com agentes-chave com atuação no arranjo institucional de controle da corrupção e lavagem de dinheiro. Ressalte-se novamente que estas sugestões não têm a pretensão de exaurir a temática, mas de colaborar para possíveis caminhos de aperfeiçoamento deste arranjo.

Na sequência são listadas as principais recomendações:

1) Medidas de caráter preventivo seguem sendo um bom caminho, antes e quiçá no lugar do sempre cogitado recrudescimento da ordem penal. Mecanismos de transparência e de reforço da participação social no controle das contas públicas são fortemente recomendáveis, não apenas no poder Executivo, mas junto aos demais poderes e órgãos com orçamentos relevantes.
2) Diante de casos configurados de corrupção, lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos, recomenda-se a criação de novos mecanismos de transparência e

aperfeiçoamento dos existentes de modo que estes sejam mais amigáveis para o acompanhamento por parte do cidadão comum. Tal ação implica disponibilizar informações públicas sobre os casos não sigilosos de maneira organizada, com indicadores relativos ao tempo de tramitação dos processos em cada um dos estágios de investigação e julgamento, bem como os órgãos responsáveis.

3) Criação e modernização dos sistemas de informação necessários ao bom funcionamento do arranjo institucional que congrega múltiplos órgãos, na linha dos atuais e bem-sucedidos sistemas identificados por essa pesquisa. Complementarmente, fornecer treinamento adequado e estimular o uso de ferramentas que visem à modernização de ações relativas ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, bem como fomentem a recuperação de ativos. Como exemplo, citamos o uso adequado do SISBAJUD (Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário). Embora a ferramenta possibilite o envio de ordens judiciais e solicitações de informações via internet, durante a pesquisa foram relatados casos em que a tramitação física de documentos que poderiam ser efetuadas de maneira eletrônica persiste, o que tende a gerar ineficiências ao processo.

4) Em virtude das heterogeneidades regionais apontadas sobre o tempo de tramitação dos processos, desenvolver ações de intercâmbio entre as diversas localidades com o intuito de que as melhores práticas sejam compartilhadas e possam ser institucionalizadas em patamares mais elevados.

5) Com o objetivo de facilitar a cooperação, fortalecer instituições que reúnam diferentes órgãos e entidades voltadas ao combate à lavagem de dinheiro e corrupção e à recuperação de ativos, como a ENCCLA, de modo que os diversos agentes tenham um espaço de discussão e aprimoramento das práticas por eles adotadas, bem como de formulação de propostas, metas e ações com vistas ao aprimoramento contínuo do arranjo institucional.

6) Também com o intuito de aprimorar a cooperação, definir de maneira clara os limites de competência entre os diversos órgãos e entidades responsáveis pelo combate à corrupção e lavagem de dinheiro, bem como às ações voltadas à recuperação de ativos.

7) Ainda no que diz respeito à competência, definir, de maneira clara, quando os processos relacionados à corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos deveriam mudar de competência para julgamento. Isso se deve, principalmente, ao fato de que eventuais mudanças podem gerar ineficiências no tempo de tramitação.

8) Também no que se refere à competência, retornar à Justiça comum Federal e dos Estados a competência para o julgamento dos crimes comuns conexos aos delitos eleitorais recentemente transferida para a Justiça Eleitoral. Parece consenso que a Justiça Eleitoral, por suas características estruturais e missão institucional, não constituiu foro adequado para processamento e julgamento dos crimes comuns de corrupção e lavagem de dinheiro (tal como, por analogia, a Justiça do Trabalho, que não julga crimes que envolvam relações de trabalho).

9) Em virtude de os resultados da pesquisa apontarem para uma maior celeridade dos processos que tramitam em unidades judiciárias especializadas até o trânsito em julgado, no entanto, também apontarem para uma aparente contradição de maior morosidade comparativa para decisões de primeiro grau, recomenda-se uma avaliação mais detalhada sobre as razões que levam à especialização das unidades judiciárias e de seus efeitos concretos sobre o processo e a prestação jurisdicional.

10) Com o intuito de criar organizações burocráticas mais resilientes e estáveis a eventuais tentativas de ingerências externas ou mudanças em cargos de liderança, sugere-se à adoção de critérios objetivos, sempre que possível, para definição de procedimentos e prioridades, bem como de orientação de suas ações. Como exemplo nesse sentido, a pesquisa identificou o efeito positivo do uso de uma matriz de risco por parte do Coaf para a definição de casos prioritários, que minimiza as chances de ações seletivas, mas também protege a burocracia de eventuais tentativas de ingerência superior ou externa indevida.

11) Para aprimorar o uso de métodos de solução consensual, cuja melhor regulação foi uma necessidade detectada pela pesquisa, sugere-se o estabelecimento e adoção de guias padronizados para acordos, com o envolvimento dos diversos atores relacionados à atividade. Tal procedimento tenderia a aumentar a efetividade, evitar eventuais nulidades e trazer mais segurança jurídica ao processo.

12) Aproximar as experiências da Justiça Federal e da Justiça Estadual e destas com os órgãos administrativos que compõem o arranjo institucional dedicado ao enfrentamento da corrupção e lavagem de dinheiro e à recuperação de ativos, uma vez que a pesquisa identificou elevado grau de desconhecimento entre eles acerca de suas práticas e realidades mais específicas.

13) Considerando o contínuo processo de aperfeiçoamento normativo e organizacional nessa área, a pesquisa concluiu que permanecem como questões relevantes o excesso de possibilidades de recursos processuais, os riscos de prescrição e a morosidade da justiça. Ao lado desses problemas já conhecidos, vieram se juntar preocupações quanto a nulidades cometidas na fase pré-processual e a seletividade dos órgãos de investigação. Medidas legais e institucionais que ataquem esses velhos e novos problemas são recomendáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANHA, Ana Luiza M. (2017). Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps. *Brazilian Political Science Review*. 2017.

ARANTES, Rogério B. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

ARANTES, Rogério B. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 99-132.

ARANTES, Rogério B. Polícia Federal: entre a justiça e a política. In: Marco Aurelio Ruediger; Renato Sergio de Lima. (Org.). **Segurança Pública após 1988: história de uma construção inacabada**. 1ed.Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2021, v. 1, p. 95-136.

ARANTES, ROGÉRIO B.; MOREIRA, THIAGO M. Q. . Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. OPINIÃO PÚBLICA, v. 25, p. 97-135, 2019.

AVRITZER, Leonardo**. O pêndulo da *democracia.*** São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRA, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. 2011.

AVRITZER, Leonardo.; MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.

BAR-GILL, Oren; GAZAL AYAL, Oren. Plea bargains only for the guilty. **The Journal of Law and Economics**, v. 49, n. 1, p. 353-364, 2006.

BRUFF, Harold H. Specialized courts in administrative law. **Admin. L. Rev.**, v. 43, p. 329, 1991.

CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Mapping corruption and its institutional determinants in Brazil. 2014.

COAF. **Relatório de Atividades**. Brasília, 1999-.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas do CNJ. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica.php. Acesso em: 02 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL JUSTIÇA (Brasília). **Justiça em Números.** Gestão Judiciária. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT. Acesso em: 03 abr. 2022.

BALDINOTI, Bruno; ZERBINI, Maiara Santana. A instituição de varas especializadas em recuperação judicial e (auto) falência sob a ótica da terceira onda renovatória. **Revista Estudo & Debate**, v. 25, n. 3, 2018.

DA ROS, Luciano. Accountability legal e Corrupção. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 11, n. 20, p. 1251-1275. 2019

DIPP, Gilson Langaro. CRIME ORGANIZADO E A IMPORTÂNCIA DAS VARAS ESPECIALIZADAS DA JUSTIÇA FEDERAL. **Revista CEJ**, 2016.

DRCI. **Indicadores DRCI/SENAJUS/MJSP - Cooperação Jurídica Internacional**. Brasília, 2016-.

DRCI. **Indicadores DRCI/SENAJUS - Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**. Brasília, 2016-.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. **American Economic Review**, v. 101, n. 4, p. 1274-1311, 2011.

GEMPERLE, Sergio Marco. Comparing anti-corruption agencies: a new cross-national index. **International Review of Public Administration**, v. 23, n. 3, p. 156-175, 2018.

GROSSMAN, Gene M.; KATZ, Michael L. Plea bargaining and social welfare. **The American Economic Review**, v. 73, n. 4, p. 749-757, 1983.

HAMMOND, Scott. The US Model of Negotiated Plea Agreements: A Good Deal With Benefits For All. **US Department of Justice**, 2006a.

HAMMOND, Scott D. Measuring the value of second-in cooperation in corporate plea negotiations. In: **The 54th Annual American Bar Association Section of Antitrust Law Spring Meeting**. 2006.

INSPER (São Paulo). **Proposta de Pesquisa.** Pesquisa: Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos. Coord.: AZEVEDO, Paulo F. A. e ARANTES, Rogério B. CNJ, 2021. Não publicado.

INSPER (São Paulo). **Relatório Parcial 1.** Pesquisa: Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos. Coord.: AZEVEDO, Paulo F. A. e ARANTES, Rogério B. CNJ, 2022. Não publicado.

JORDAN, Ellen R. Specialized Courts: A Choice. **Nw. UL Rev.**, v. 76, p. 745, 1981.

KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e mãos limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova**, São Paulo, v. 105, p. 255-286, 2018.

KODINARIYA, Trupti M.; MAKWANA, Prashant R. Review on determining number of Cluster in K-Means Clustering. **International Journal**, v. 1, n. 6, p. 90-95, 2013.

LANDES, William M. An economic analysis of the courts. **The Journal of Law and Economics**, v. 14, n. 1, p. 61-107, 1971.

MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, p. 11-36, 2016.

MADEIRA, Ligia e GELISKI, Leonardo. An analytical model of the specialized anti-corruption courts? Institutional design in the Global South: Brazil and Indonesia in comparative perspective. DADOS-REVISTA DE CIENCIAS SOCIAIS, v. 64, p. 1-33, 2021

MARONA, Marjorie e KERCHE, Fábio. Do Caso Banestado à Operação Lava-Jato: Construindo uma Estrutura Institucional Anti-Corrupção no Brasil. **Dados**. n. 64, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Brasília). **Painel de Acordos.** Disponível em: https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=DE8159D411EA799D1A090080EF2586DD&Server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Unico&Port=0&share=1. Acesso em: 18 mai. 2022.

OLIVIERI, Cecilia. **A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo, Annablume, 2010.

OLKEN, Benjamin A.; PANDE, Rohini. Corruption in developing countries. **Annual Review of Economics**, v. 4, n. 1, p. 479-509, 2012.

PAGANELLA, Marco Aurélio et al. O Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF no Combate aos Crimes de "Lavagem", Ocultação de Bens, Direitos e Valores e Atividades Ilícitas Afins. **Revista Uniítalo em Pesquisa**. v. 10, n. 2, 2020.

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Eds.). **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. University Of Notre Dame Press, 2011

PRADO, MARIANA MOTA. Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design (with Lindsey Carson), **Journal of Self-Governance and Management Economics**, Vol. 4(1) (2016c), pp. 34–71.

PRADO, MARIANA MOTA. Using Criminal Law to Fight Corruption: The Potential, Risks and Limitations of Operation Car Wash (Lava Jato) (with Marta Rodriguez Machado), **American Journal of Comparative Law** (mimeo)

RODRIGUES, Fabiana A. *Lava Jato. Aprendizado Institucional e Ação Estratégica na Justiça.* São Paulo: Editora Martins Fontes, 2020.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corruption and government: Causes, consequences, and reform**. Cambridge university press. 2016.

SCHULHOFER, Stephen. Plea Bargaining as Disaster'(1992). **Yale Law Journal**, v. 101, p. 1979.

SCOTT, Robert E.; STUNTZ, William J. Plea bargaining as contract. **Yale Law Journal**, v. 101, p. 1909, 1991.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. **The quarterly journal of economics**, v. 108, n. 3, p. 599-617, 1993.

SOBREIRA FILHO, Enoque Feitosa et al. Direito Regulatório Específico: Controle pelo Banco Central do Brasil (BACEN) e pela Unidade de Inteligência Financeira do Brasil na Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro em Instituições Financeiras. **Administração de Empresas em Revista**. v. 2, n. 16, 2019.

SPECK, Bruno. W. Auditing institutions, 127-161. In: Power, T. J. & Taylor, M. M., **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. University of Notre Dame Press. 2011

STAFFEN, Márcio Ricardo. Burocratizar para não Corromper: o impacto de atores transnacionais nas medidas anticorrupção da estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. **Seqüência**. n. 85, 2020.

SUBRAMANIAN, Ram et al. In the shadows: A review of the research on plea bargaining. **Vera Institute of Justice**, 2020.

TAYLOR, Matthew and BURANELLI, V. C. (2007). Ending up in pizza: Accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**.

VIEGAS, RAFAEL RODRIGUES. Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal: os -procuradores políticos profissionais-. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, v. 33, p. e234299, 2020.

WILS, Wouter PJ. The use of settlements in public antitrust enforcement: Objectives and principles. **World Competition**, v. 31, n. 3, 2008.

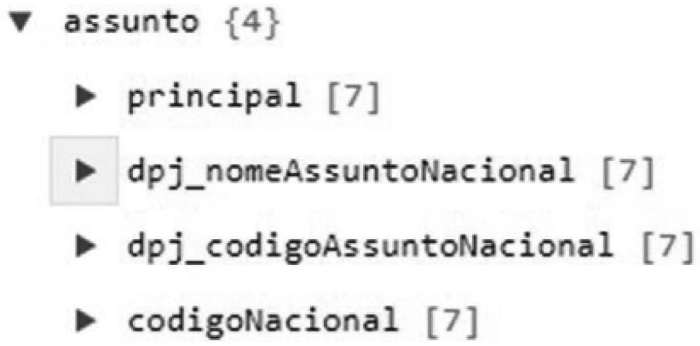
ZIMMER, Markus B. Overview of specialized courts. In: **IJCA**. 2009. p. 46.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Sobre a utilização dos campos dpj

Os arquivos que nos foram enviados relativos ao DataJud são estruturados em formato JSON. No processamento dos dados, dividimos cada processo em um arquivo separado no mesmo formato. Dessa forma, o processamento dos dados no *software* R seria facilitado devido à demanda computacional que o volume de tantas ações requer. Como cada ação pode conter diversos assuntos, criamos separadamente um banco de dados onde cada linha é uma ação, com um número de identificação, e as informações que constam no campo assunto. A Figura 96 mostra quais são estas informações, ilustrada por uma ação selecionada aleatoriamente.

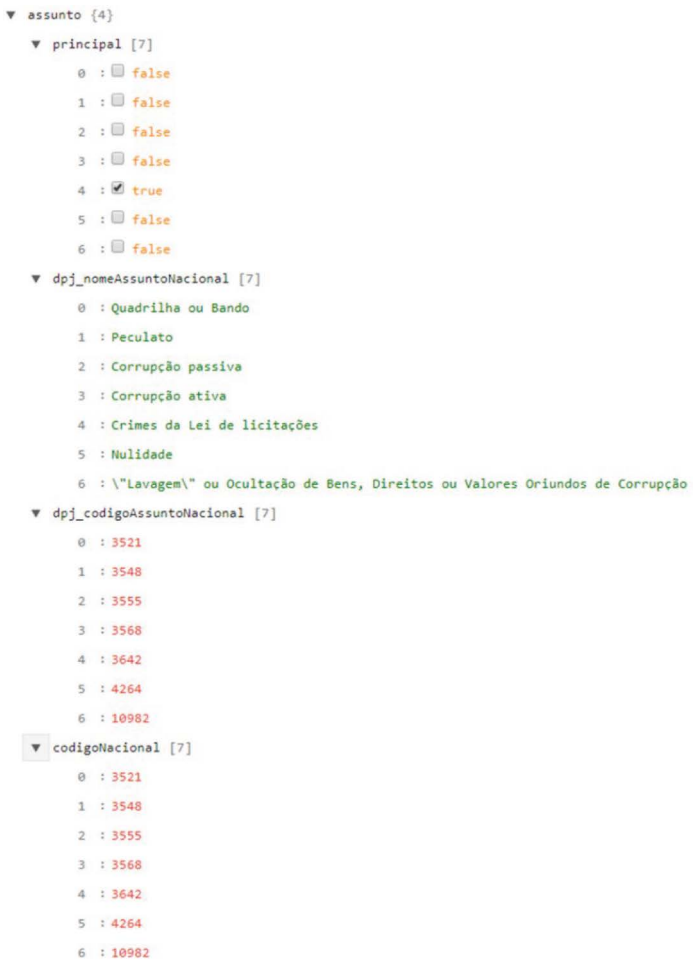
Figura 96 – Exemplo da estrutura do campo assunto do arquivo JSON de uma ação



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do DataJud.

Os subcampos internos ao campo *assunto* constituem as colunas do banco de dados que criamos especificamente sobre o assunto das ações. Dessa forma, as colunas são *principal, dpj_nomeAssuntoNacional, dpj_codigoAssuntoNacional, codigoNacional*, e outras que não constam no exemplo, *assuntoLocal, codigoAssunto, assuntoLocalPai, codigoPaiNacional* e *descricao*. Como ilustrado na Figura 96, cada um destes campos possui ainda sete entradas. Cada entrada corresponde a um assunto da ação, como pode ser verificado na Figura 97. Dessa forma, esta ação seria representada no banco de dados por sete linhas diferentes, cada uma tendo como unidade de análise um assunto da ação.

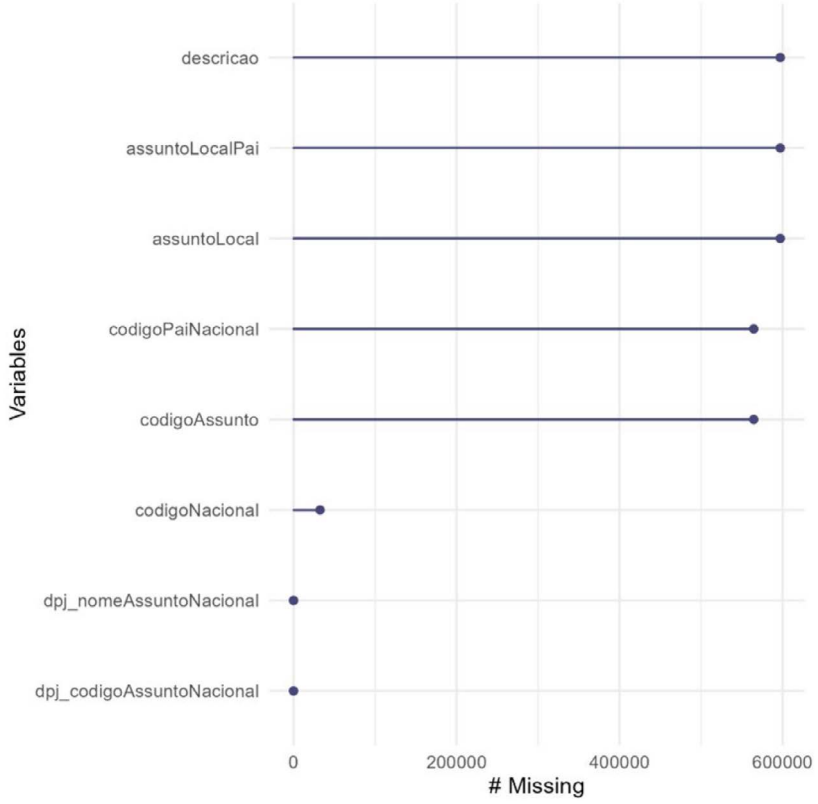
Figura 97 – Exemplo da estrutura dos subcampos de assunto do arquivo JSON de uma ação



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do DataJud.

Em reuniões com a equipe do CNJ, nos foi recomendado evitar o uso de campos cujos nomes iniciam em *dpj_*. No entanto, nem sempre tal indicação foi possível de ser seguida devido à falta de preenchimento de outros campos que nos permitissem identificar cada um dos assuntos de todas as ações. A Figura 98 mostra a quantidade de linhas em que cada uma das colunas não possui o respectivo dado preenchido.

Figura 98 – Preenchimento das principais colunas do banco de dados de assuntos



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do DataJud.

Observamos que os campos cujos nomes se iniciam com dpj_ são justamente os mais preenchidos, com nenhum *missing*. Utilizar os campos *assuntoLocalPai, assuntoLocal, codigoPaiNacional* e *codigoAssunto* torna inviável a identificação de todos os assuntos devido à grande quantidade de *missings*. O campo *codigoNacional* possui um bom preenchimento, com 35.530 *missings*, representando apenas 5,45% das ações. Dessa forma, apesar de darmos preferência por outros campos para determinar o assunto de uma ação, utilizamos os campos *dpj_nomeAssuntoNacional* e *dpj_codigo_AssuntoNacional* para os poucos casos onde existiam *missings* no campo *codigoNacional*, uma vez que ambos possuem preenchimento para todas as ações.

Para verificar se a utilização dos campos *dpj_nomeAssuntoNacional* e *dpj_codigoAssuntoNacional* poderia causar prejuízo à pesquisa, por inconsistência dos dados quando comparados com os campos não precedidos por *dpj_*, procedemos com uma análise para averiguar em que medida tais campos divergem entre si. Em uma amostra aleatória representativa, constatamos que em todas as ações em que *codigoNacional* e *codigoPaiNacional* possuem valores preenchidos, o campo *dpj_codigoAssuntoNacional* possui exatamente os mesmos valores. Dessa forma, não existe preenchimento no campo *dpj_codigoAssuntoNacional* sem que exista outro que corresponda com o mesmo valor nos campos *codigoNacional* ou *codigoPaiNacional*. Como exemplo, a correspondência entre os valores pode ser verificada na Figura 97 para a ação que selecionamos aleatoriamente.

Concluímos, dessa maneira, que a utilização dos campos *dpj_nomeAssuntoNacional* e *dpj_codigoAssuntoNacional* não causa prejuízos à presente pesquisa quando comparamos seu preenchimento com os outros campos não precedidos por *dpj_*.

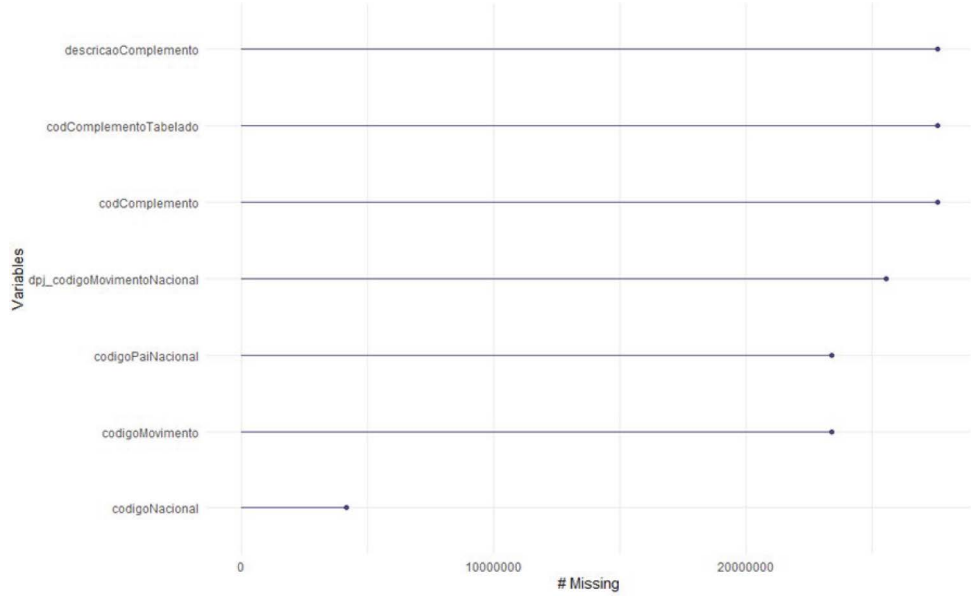
Um terceiro banco de dados foi construído constando cada uma das movimentações das ações. A unidade deste bando de dados, portanto, é uma movimentação de uma determinada ação. A Figura 99 ilustra os subcampos que constam no campo *movimento* da mesma ação que usamos como exemplo anteriormente.

Figura 99 – Exemplo da estrutura dos subcampos de movimento do arquivo JSON de uma ação

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do DataJud.

Os subcampos internos ao campo *movimento* constituem as colunas do banco de dados que criamos especificamente sobre os movimentos das ações. Dessa forma, as colunas são *responsavelMovimento, identificadorMovimento, tipoResponsavelMovimento, dataMovimentoInvalida, movimentoNacional, dpj_DataHora, dataHora, tipoDecisao, complementNacional* e outras que não constam no exemplo, *descricaoComplemento, codComplementoTabelado, instancia, codigoMunicipioIBGE, nivelSigilo, codigoNacional, codigoPaiNacional, descrição, dpj_codigoMovimentoNacional, codigoMovimento* e *complemento*. Como ilustrado na Figura 99, cada um destes campos possui ainda 117 entradas. Cada entrada corresponde a 1 movimento da ação. Dessa forma, esta ação seria representada no banco de dados por 117 linhas diferentes, cada uma tendo como unidade de análise um movimento da ação. A Figura 100 representa o preenchimento das colunas que nos permitem identificar qual é o movimento da ação.

Figura 100 – Preenchimento das principais colunas do banco de dados de movimentos



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do DataJud.

Diferente do que ocorreu no banco de dados de assuntos, a coluna cujo nome se inicia com *dpj_* não é a que possui maior preenchimento. Dessa maneira, a recomendação da equipe do CNJ de dar preferência a outras colunas foi seguida de maneira mais satisfatória, já que a coluna *codigoNacional* possui preenchimento para um grande número de linhas. No caso de não preenchimento desta coluna, utilizamos as outras (*codigoMovimento* e *codigoPaiNacional*) antes de termos que recorrer a coluna iniciada em *dpj_*. No entanto, caso nenhuma das colunas estivessem preenchidas, esta foi utilizada para identificarmos os movimentos, constituindo um banco de dados com o maior número possível de movimentos

APÊNDICE B – Técnicas de processamentos dos diários e separação das publicações (“recortes”)

Para ter acesso às publicações de forma organizada e “recortada”, três grandes conjuntos de técnicas foram operacionalizadas pela complexidade dos diários oficiais: expressões regulares, expressões regulares combinadas com a extração dos textos em parágrafos e requisições no site do DJEN. Esta seção descreve a aplicação de cada uma delas e o contexto na qual foram utilizadas.

1) Expressões regulares

A primeira técnica empregada foi a utilização somente das expressões regulares (Regex Python). Para esses casos, o algoritmo “cortador” encontra os números nos padrões indicados nas expressões regulares para as quais foi instruído, que indicam o começo de uma publicação.

Encontrado esse padrão de início, o algoritmo identifica a posição do caractere inicial desse início. Esse processo é repetido em todos os padrões de início encontrados na página. Com essa lista de posições que marcam o início de cada publicação, o algoritmo realiza o “recorte”, ou seja, separa as publicações de um início a outro, individualizando o texto no intervalo entre eles como correspondendo a uma publicação.

A última publicação de cada página é sempre guardada pelo algoritmo, pois pode ser que a publicação exceda mais de uma página. Na página seguinte, o algoritmo realiza o mesmo procedimento e, se houver algum trecho de texto antes do primeiro padrão de início encontrado, esse trecho anterior ao padrão é unificado à última publicação da página anterior, sendo considerado parte dela.

Esse procedimento permite separar de forma adequada publicações grandes, que se estendem por várias páginas. Por outro lado, o final de algumas publicações pode vir com alguns cabeçalhos de seções do .pdf, como no seguinte exemplo:

JUÍZO DE DIREITO DA 4ª VARA CÍVEL

JUIZ(A) DE DIREITO ARTHUR DE PAULA GONÇALVES

ESCRIVÃ(O) JUDICIAL ANTONIO JOSE CRUZ DE SOUSA

EDITAL DE INTIMAÇÃO DE ADVOGADOS

RELAÇÃO Nº 0117/2013

A utilização somente da expressão regular como único critério de separação só é possível em diários que seguem padrões muito constantes de organização. Nos tribunais trabalhados nessa pesquisa, somente foi possível verificar tal situação no Estado de São Paulo. Os padrões que orientaram a marcação dos inícios das publicações no algoritmo

podem ser verificados com detalhes nos códigos, disponíveis no repositório relativo à presente pesquisa[77].

2) Expressões regulares combinadas com a extração dos textos em parágrafos

A segunda técnica, além das expressões regulares, leva em consideração, para realizar os "recortes", os blocos na forma como os textos estão organizados nos documentos – ou seja, a organização dos parágrafos –, já que eles estão organizados, em sua grande maioria, em um formato que marca o início e o fim da publicação.

Utilizando o python, é possível acessar o .pdf no formato da sua estrutura, gerando o seguinte resultado:

{'number': 0, 'type': 0, 'bbox': (24.0, 361.0083312988281, 85.38816833496094, 368.7727966308594), 'lines': [{'spans': [{**'size': 6.949999809265137, 'flags': 16,** 'font': 'Arial,Bold', 'color': 0, 'ascender': 0.9052734375, 'descender': -0.2119140625**, 'text': 'TRIBUNAL PLENO'**, 'origin': (24.0, 367.29998779296875), 'bbox': (24.0, 361.0083312988281, 85.38816833496094, 368.7727966308594)}], 'wmode': 0, 'dir': (1.0, 0.0), 'bbox': (24.0, 361.0083312988281, 85.38816833496094, 368.7727966308594)}]}

Essa estrutura de informações que o algoritmo extrai do .pdf define cada elemento que é visualizado como, por exemplo, o texto escrito, sua posição na página, a forma como está escrita, se está dentro de uma caixa, se tem cor de fundo, se está em negrito ou não, o tamanho da letra, entre outras coisas. Em resumo, a estrutura informacional acima descreve o .pdf pela estrutura. No exemplo mostrado, todas aquelas informações dizem respeito apenas sobre como, onde e de que forma está escrito o texto "Tribunal Pleno" na página do .pdf, correspondendo a um detalhamento das informações que o computador processa para exibir o que visualizamos.

Essa estrutura, chamada na linguagem de programação Python de "dicionário", também é manuseada pelo algoritmo, do qual são extraídos os elementos indicados em negrito no exemplo acima – especificamente *text, size e flag*. A escolha por manusear esses elementos foi para filtrar os textos que interessavam dos conteúdos desnecessários, como índices, caixas de texto de seções, cabeçalhos, entre outros.

O atributo 'text' guarda o texto que visualizamos no .pdf. O exemplo acima possui apenas um título – "Tribunal Pleno" –, mas nas publicações temos uma série de atributos como esse com inúmeras linhas de textos dentro delas.

Para cada tribunal, analisamos os dois atributos *size* e *flag* mais frequentes dos textos – como uma tupla (*size*, *flag*) – pegando apenas o número inteiro de cada característica. Com isso, é possível separar os textos que são de publicações de outros que são elementos como cabeçalhos e rodapé, índices, subtítulos, entre outros. O algoritmo primeiro faz uma varredura do arquivo .pdf verificando quais são os dois atributos (size, flag) mais frequentes. Abaixo um exemplo do resultado dessa varredura, que selecionaria os textos que possuíssem a tupla com os respectivos valores dos dois elementos indicados em negrito.

77. O repositório do GitHub está acessível pelo link: https://github.com/pesquisas-crd-insper/crawlers_diario_oficial.

Exemplo de varredura do algoritmo:

	valores	ocorrências no .pdf
0	**(8, 0)**	**193.527**
1	**(7, 0)**	**11.701**
2	(10, 0)	8.485
3	(9, 0)	5.423
4	(5, 0)	1.805
5	(8, 16)	1.014
6	(11, 16)	466
7	(6, 0)	428
8	(18, 0)	381
9	(6, 16)	132
10	(20, 0)	131
11	(7, 20)	28
12	(10, 4)	5
13	(10, 16)	2
14	(24, 0)	2
15	(36, 4)	2

(grifo nosso)

Selecionados esses dois conjuntos, o algoritmo retorna ao .pdf, selecionando os textos apenas que possuam aqueles atributos (size,flag) nos respectivos valores indicados nas duas primeiras posições. Com isso, são selecionados apenas os textos das publicações, eliminando os textos de títulos, índices e outros elementos que apenas atrapalhariam os "recortes" das publicações.

Com os textos separados em parágrafos e apenas de posse dos textos das publicações, as expressões regulares são mobilizadas para, novamente, identificar os padrões que marcam o início das publicações. Em publicações pequenas, em geral, a divisão em parágrafos já realizada na extração do texto sintetiza o início e o final da publicação. Nesse contexto, as expressões regulares servem de orientação para as publicações que excedem mais de uma página ou que começam em um lado da página e terminam em outro – no caso de diários com páginas que são divididas em dois lados –, ou ainda para permitir que o algoritmo "pule" determinadas partes dos diários – como páginas que tratam apenas de publicações de editais de nubentes, por exemplo.

Diferentemente do algoritmo de São Paulo, cujas expressões regulares são orientadas pela numeração do processo, os diários dos Estados que são manuseados por esse tipo de algoritmo possuem expressões regulares que variam de acordo com as características de cada unidade federativa, portanto, variando de acordo com as características do Tribunal. As características de cada um deles podem ser verificadas com detalhes no código disponível no repositório relativo à pesquisa[78]. Utilizam esse modelo de algoritmo todos os Estados da pesquisa, com exceção de São Paulo.

78. O repositório do GitHub está acessível pelo link: https://github.com/pesquisas-crd-insper/crawlers_diario_oficial.

3) Requisições via API (requests) – DJEN

Por fim, a terceira técnica consiste nas requisições extraídas do DJEN. A API ainda em desenvolvimento permite a extração das informações de maneira sistematizada no formato JSON, em que cada campo já vem discriminado de forma organizada com seu conteúdo, sendo necessário apenas o manuseio para organizar os campos em formato de bancos de dados – que no Python pode ser feito de maneira muito simples.

A requisições são comandos enviados pelo usuário para a página usando uma URL – um endereço de internet – que, tratando-se de um endereço direto de uma API de dados, retorna ao usuário um conjunto de dados de acordo com os elementos indicados na URL, como no exemplo seguinte de URL da API-DJEN:

*'https://comunicaapi.pje.jus.br/api/v1/comunicacao?pagina=**1**&itensPorPagina=**100**&siglaTribunal=**TRF1**&meio=D&dataDisponibilizacaoInicio=-**2020-01-01**&dataDisponibilizacaoFim=**2020-12-31***

(grifo nosso)

Os itens em negrito são os que podem ser modificados para retornar informações diferentes, enquanto o restante da URL é da própria estrutura da API. Portanto, para ter informações de outros períodos ou outros tribunais, bastaria ao usuário alterar os elementos indicados em negrito para outras datas ou tribunais, por exemplo.

Ao fazer esse comando para a página, a resposta recebida é um conjunto de informações que, tratadas da forma adequada na linguagem de programação de preferência do usuário, são convertidas em bancos de dados com as informações organizadas. Na URL exemplificada, fazemos uma simulação com 100 itens por requisição – ou seja, 100 publicações – e no exemplo a seguir temos o JSON das informações de um desses itens, correspondendo a uma publicação:

{

"id": 21273,

"data_disponibilizacao": "2020-12-31",

"siglaTribunal": "TRF1",

"tipoComunicacao": "Intima\u00e7\u00e3o",

"nomeOrgao": "Gab. 21 - DESEMBARGADORA FEDERAL GILDA SIGMARINGA SEIXAS",

"texto": "Tribunal Regional Federal da 1\u00aa Regi\u00e3o PROCESSO: 0044469-49.2003.4.01.3400 PROCESSO REFER\u00caNCIA: 0044469-49.2003.4.01.3400 CLASSE: APELA\u00c7\u00c3O C\u00cdVEL POLO ATIVO: CASTILHO CONTABILIDADE E ASSESSORIA LTDA - ME Advogado do(a) APELANTE: CLAUDIA SIMONE PRA\u00c7A PAULA - RJ94953 POLO PASSIVO: FAZENDA NACIONAL FICA AUTORIZADO O PETICIONAMENTO NESTE PROCESSO POR MEIO DO PJE DESTINAT\u00c1RIO(S): CASTILHO CONTABILIDADE E ASSESSORIA LTDA - ME CLAUDIA SIMONE PRA\u00c7A PAULA - (OAB: RJ94953) INTIMA\u00c7\u00c3O Os autos deste processo foram migrados para o sistema Processo Judicial Eletr\u00f4nico - PJe, nos termos da Lei n. 11.419/2006, da Resolu\u00e7\u00e3o TRF1/Presi n. 22/2014 e da Portaria Presi - 10105240. Advogados e procuradores ficam, desde j\u00e1, cientes da autoriza\u00e7\u00e3o ao peticionamento neste processo por meio do PJe. BRAS\u00edLIA, 30 de dezembro de 2020. (assinado eletronicamente) Usu\u00e1rio do sistema",

“numero_processo”: “00444694920034013400”,
“meio”: “D”,
“link”: “http://pje2gmigra.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20123003284724100000089465006”,
“tipoDocumento”: “Intima\u00e7\u00e3o - Usu\u00e1rio do Sistema”,
“nomeClasse”: “APELA\u00e7\u00e3O C\u00edVEL”,
“codigoClasse”: “198”,
“numeroComunicacao”: 2,
“ativo”: true,
“hash”: “mw37ay8AkZrBUyC5TwpGzGZ4dOjxNQ”,
“datadisponibilizacao”: “31/12/2020”,
“meiocompleto”: “Di\u00e1rio Eletr\u00f4nico de Justi\u00e7a Nacional”,
“numeroprocessocommascara”: “0044469-49.2003.4.01.3400”,
“destinatarios”: [
{
“nome”: “CASTILHO CONTABILIDADE E ASSESSORIA LTDA - ME”,
“polo”: “A”,
“comunicacao_id”: 21273
}
],
“destinatarioadvogados”: [
{
“id”: 15513,
“comunicacao_id”: 21273,
“advogado_id”: 3637,
“created_at”: “2020-12-30 03:28:49”,
“updated_at”: “2020-12-30 03:28:49”,
“advogado”: {
“id”: 3637,
“nome”: “CLAUDIA SIMONE PRA\u00c7A PAULA”,
“numero_oab”: “94953”,
“uf_oab”: “RJ”
}
}
]
}

(grifo nosso)

Cada requisição pode retornar de uma única vez até no máximo 100 elementos. Alguns elementos do texto parecem desconfigurados, mas na operação com a linguagem de operação os caracteres aparentemente “estranhos” são convertidos para a versão correta do texto. Como é possível notar pelos elementos em negrito, as informações da publicação já vêm separadas em campos específicos, bastando apenas que o usuário, ao receber essa informação, organize os dados da forma que achar mais conveniente, inclusive eliminando dados considerados desnecessários.

Utilizando essa técnica, uma boa parte das publicações pode ser obtida, sobretudo dos TRFs. Ao que tudo indica pelas resoluções do CNJ e pelas estruturas que vêm sendo construídas, todo o futuro das publicações processuais será através dessa API, o que poderá facilitar muito o manuseio e a democratização dessas informações, com inúmeras aplicações para a prática da advocacia, instituições da justiça, empresas de tecnologia, atividades de pesquisa, entre outras. Utilizam essa técnica de requisições as publicações do TRF1 e TRF5, além do Estado de Santa Catarina.

APÊNDICE C – Agrupamentos dos termos presentes no tópico “assuntos” utilizados nas análises dos diários oficiais

Tabela 25 – Agrupamentos dos termos utilizados nas análises dos diários oficiais como assuntos

Classificação	Termos
improbidade administrativa	atos de improbidade|atos improbos|pratica de improbidade|administrativo improbidade|assunto improbidade administrativa|conduta improba|civel assunto improbidade
tributario	creditos|divida ativa|exercicio financeiro|contribuinte de direito|isencao|correcao monetaria|arrecadacao|tributaria|contra ordem tributaria|credito tributario|debito tributario|sonegacao fiscal|debito fiscal|inadimplemento tributario|pagamento de tributos|crime de sonegacao
indenizacao ou multa	indenizacao por dano|multa civil|pagamento de multa|civel indenizacao|prestacao pecuniaria|indenizacao
sigilo bancario	sigilo bancario|sigilo|bancarias|conta bancaria|extratos|bancario fiscal
enriquecimento ilicito	apropriacao de imposto|apropriacao indebita|enriquecimento ilicito|vantagem ilicita
trafico de drogas	trafico de drogas|entorpecente|trafico de entorpecentes|ilicito de entorpecentes|delito de trafico|penal trafico
lesao ao erario	recursos federais|recursos publicos|prestacao de contas|ressarcimento ao erario|ressarcimento de danos|lesao ao erario|lesao ao patrimonio|danos ao erario|patrimonio publico|dinheiro publico|protecao do patrimonio|contas de gestao
corrupcao	corrupcao ativa|crime de corrupcao|delito de corrupcao
cargo ou servico publico	remuneracao|adicional de tempo|adicional por tempo|cargo de prefeito|exercicio do mandato|cargo de vereador|irredutibilidade da remuneracao|aposentadoria|nomeacao|cargo publico|servico publico|cargo em comissao|valor da remuneracao|exoneracao|exercicio do cargo|exame de admissibilidade|nomeacoes|cargo comissionado|cobranca servidor|irredutibilidade salarial|reintegracao|estatuto dos servidores|pagamento do adicional
licitacoes	comissao de licitacao|procedimento licitatorio|dispensa de licitacao|contrato administrativo|inexigibilidade de licitacao|processos licitatorios|dispensa ou inexigibilidade
lavagem e ocultacao patrimonial	lavagem ou ocultacao|lavagem de dinheiro|dilapidacao do patrimonio|dilapidacao patrimonial
bens e direitos	empreendimentos imobiliarios|contribuicao social|pagamento de honorarios|alimentar|alienacao fiduciaria|consumidor|contrato social|personalidade juridica|gestao da empresa|danos materiais|bens moveis|bens direitos|bens valores|incorporacao|credito financiamento
atos administrativo	procedimento investigatorio|procedimento administrativo|moralidade administrativa|atos administrativos
crimes funcao publica	crimes de responsabilidade|crime de peculato|prevaricacao|assunto peculato crimes|assunto concussao crimes
dados falsos e estelionato	falsificacao de documento|falsidade|falsificacao|dados falsos|estelionato

Classificação	Termos
ilegitimidade ativa e passiva	ilegitimidade passiva|ilegitimidade ativa
responsabilidade civil e penal	responsabilidade civil|responsabilidade penal
organizacoes criminosas	organizacao criminosa|associacao criminosa
reiteracao criminosa	reincidencia|reiteracao delitiva|reiteracao criminosa"
coacao	coacao ilegal|coacao|constrangimento ilegal
NADA (descartados)	prestacao de servicos|pratica do crime|pratica do delito|crimes praticados|conduta dolosa|pratica delitiva|conduta ilicita|pratica delituosa|crimes do sistema|condutas criminosas|assunto acao penal
homicidio	homicidio qualificado|assunto homicidio qualificado

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos diários oficiais.

APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido

Você está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada "*Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos: características processuais, funcionamento do arranjo institucional e alternativas de aperfeiçoamento*", desenvolvida pelo Insper Instituto de Ensino e Pesquisa e sob coordenação dos professores Paulo Furquim de Azevedo (INSPER) e Rogério Bastos Arantes (USP). A pesquisa é financiada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no âmbito do Edital da 5a Edição da Série Justiça e Pesquisa, no campo temático 3 - "Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos". A pesquisa terá como foco principal o exame do arranjo institucional voltado à prevenção, controle e repressão destes ilícitos, com ênfase no tratamento dispensado pelo Judiciário.

Por gentileza, preencher o termo a seguir escolhendo uma entre a três possíveis formas de participação abaixo indicadas, a assinatura poderá ser digital.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) no âmbito da pesquisa de campo referente ao projeto intitulado "*Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos: características processuais, funcionamento do arranjo institucional e alternativas de aperfeiçoamento*" desenvolvida pelo Insper Instituto de Ensino e Pesquisa.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo.

Fui ainda informado(a) de que posso me retirar dessa entrevista a qualquer momento, sem sofrer prejuízo, sanções ou constrangimentos.

Minha colaboração será por meio de uma entrevista semiestruturada, a qual poderá ser gravada caso concedida autorização. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelos pesquisadores.

Por fim, registro que a minha participação será da seguinte forma:

(1) completamente anônima,

(2) com identificação do meu cargo,

(3) com identificação de meu cargo e meu nome

(Preencher abaixo)

Opção escolhida (1, 2 ou 3):

Data:

Assinatura do(a) participante: _____

Insper, Instituto de Ensino e Pesquisa.

Rua Quatá, 300, Vila Olimpia

São Paulo - SP, 04546-042.

Telefone: (11) 4504-2400

APÊNDICE E – Instrumentos de coleta

1) Roteiro MPF

Questões relacionadas à hipótese sobre métodos de solução consensual

Como se dá a negociação em torno dos acordos de leniência?

Quais são os critérios que levam à execução do acordo?

Como esses critérios e o próprio instituto foi alterado ao longo do tempo?

Caso o acordo não seja vantajoso, há outros meios de investigação que possibilitariam a persecução do ilícito?

Questões relacionadas à hipótese sobre cooperação

Com quais instituições o MPF coopera?

Em que estágios do processo de prevenção ou combate à corrupção se dá essa cooperação?

Por quais meios jurídicos ocorre a cooperação? Ela é formalizada?

Quais são os principais desafios da cooperação?

Questões relacionadas à hipótese sobre burocracia

Como se dá a gestão interna do MPF (ou da sua área de atuação) dos processos de prevenção e combate à corrupção?

Esses processos se alteram ao longo do tempo a depender do Secretário ou da liderança?

Como é organizado o fluxo de trabalho?

Quais processos que têm permanecido constante nos últimos anos?

2) Roteiro DRCI

Questões mais gerais

Quais as principais ações de coordenação/cooperação interinstitucional nacional sob responsabilidade do DRCI?

Como ocorre o processo de recuperação de ativos?

Questões relacionadas à hipótese sobre cooperação

Como se dá a cooperação/coordenação em âmbito nacional?

Essa cooperação ocorre no âmbito do processo de investigação judicial ou fora dele (em termos de políticas públicas ou metas institucionais)?

Por quais meios jurídicos ocorre a cooperação? Ela é formalizada?

Quais os principais desafios da cooperação?

Como se dá a cooperação internacional?

Quais são os principais marcos legais da cooperação internacional?

Qual a importância dos acordos de colaboração para tornar viável a recuperação de ativos?

O DRCI toma parte em algum método de solução consensual ou acordo de colaboração?

Questões relacionadas à hipótese sobre burocracia

Como se dá a gestão interna das ações do DRCI?

Quais alterações acontecem quando há troca de diretorias?

Quais processos que têm permanecido constante nos últimos anos?

3) Roteiro CGU

Questões mais gerais

Quais são as principais atribuições da Controladoria-Geral da União na prevenção e na repressão à corrupção e da Diretoria de Operações Especiais?

Atua no processo judicial? Se atua, em quais fases a sua diretoria ou as demais atuam?

Como se dá a coordenação e execução das operações especiais?

Questões relacionadas à hipótese sobre cooperação

Com quais instituições a CGU coopera?

Em que estágios do processo de prevenção ou combate à corrupção se dá essa cooperação?

Por quais meios jurídicos ocorre a cooperação? Ela é formalizada?

Quais os principais desafios da cooperação?

Questões relacionadas à hipótese sobre burocracia

Como se dá a gestão interna à CGU ou a sua diretoria dos processos de prevenção e combate à corrupção?

Esses processos se alteram ao longo do tempo a depender do Secretário ou do Diretor de cada Diretoria?

Quais processos têm permanecido constantes nos últimos anos?

Questões relacionadas à hipótese sobre métodos de solução consensual

Como se dá a negociação em torno dos acordos de leniência?

Quais os critérios que levam à execução do acordo?

Caso o acordo não seja vantajoso, há outros meios de investigação que possibilitariam a persecução do ilícito?

4) Roteiro AGU

Questões relacionadas à hipótese sobre cooperação

Como se dá a cooperação entre AGU e CGU?

Em que estágios do processo de prevenção ou combate à corrupção se dá essa cooperação?

A iniciativa parte de qual instituição?

Quais ações a AGU compartilha ou atua em conjunto com a ENCCLA?

Como o entrevistado enxerga o papel da ENCCLA?

Com quais outras instituições a AGU coopera?

Questões relacionadas à hipótese sobre métodos de solução consensual

Como se dá a negociação em torno dos acordos de leniência?

Quais os critérios que levam à execução do acordo?

Quais os principais marcos históricos e institucionais que consolidaram esse instituto?

Quais as principais vantagens e benefícios desse instituto no combate à corrupção?

Questões relacionadas à hipótese sobre burocracia

Como se dá a gestão interna da AGU (ou da sua área de atuação) dos processos de prevenção e combate à corrupção?

Esses processos se alteram ao longo do tempo a depender da liderança?

Como é organizado o fluxo de trabalho?

Quais processos têm permanecido constantes nos últimos anos?

5) Roteiro CADE

Questão introdutória

Gostaria que o senhor nos contasse um pouco da sua trajetória e como o tema do combate à corrupção acabou se intercalando com a sua atuação no CADE.

Questões relacionadas a acordos de leniência

Como se dá a negociação em torno dos acordos de leniência?

Com quais outras instituições o CADE coopera nesse processo (CGU, MPF, TCU, COAF) e como se dá essa cooperação?

Quais são os principais marcos temporais em que essa cooperação foi sendo desenvolvida?

Quais são os gargalos dessa cooperação?

6) Roteiro COAF

Questões sobre o trabalho e a estrutura interna do COAF

Como o trabalho do COAF se interliga a outros órgãos (PF, MP, DRCI, por exemplo) no que diz respeito aos casos de corrupção, lavagem e recuperação de ativos?

Como o COAF coopera com esses outros órgãos e em qual fase da investigação dos crimes se dá essa cooperação?

Essa cooperação ocorre também em políticas públicas de prevenção à corrupção? Como o órgão se relaciona e participa da ENCCLA?

Como se dá a gestão interna ao COAF (ou da sua área de atuação) dos processos de investigação e auditoria?

Seria possível descrever as etapas ou os fluxos de trabalho dos principais processos investigativos do órgão?

Como são definidos os casos prioritários de investigação?

A prioridade das investigações se altera com a troca da presidência ou das diretorias?

RIF (Relatórios de Inteligência Financeira)

Com base nos Relatórios Anuais de Atividades do COAF, quando analisamos a evolução na quantidade de RIF por ano, parece haver um caminho de crescimento quase contínuo. E isso se aplica também às comunicações e pessoas envolvidas. Com base nas informações do Relatório de 2021, notamos uma diminuição no ano de 2019, no entanto, com posterior crescimento nos anos seguintes. Poderia, por favor, explicar o que aconteceu nesse ano (2019)?

Ainda com base nos Relatórios Anuais de Atividades do COAF, 2007 parece ser um ano atípico no que diz respeito a pessoas relacionadas nos RIF. Algum motivo especial para esse movimento?

Intercâmbio de informações

Com base nos Relatórios Anuais de Atividades do COAF, notamos um aumento percentual na participação das autoridades policiais (Departamento de Polícia Federal, Polícia Civil e Polícia Militar) na quantidade total dos intercâmbios realizados pelo COAF (por exemplo, em 2019, esse público representava 56,83% dos intercâmbios – 4.487 de um total de 7.895, de acordo com o Relatório de Atividades de 2021. Em 2020, passou para 63,12% e, em 2021, atingiu 72,95%). Algum motivo específico para esse aumento da participação?

Ainda com base nos Relatórios Anuais de Atividades do COAF, quando analisamos o intercâmbio de informações com o exterior, notamos que, no caso de informações recebidas, há um destaque para a Europa e, para as enviadas, Europa e EUA. Por que as parcerias com esses locais acabam sobressaindo?

PAS (Processo Administrativo Sancionador)

Os Relatórios Anuais de Atividades também trazem informações sobre o PAS. Poderia falar um pouco sobre os tipos de ilícitos para os quais usualmente o PAS é utilizado?

Em valores aproximados, é possível dar uma estimativa percentual de quantos casos de PAS instaurados são relativos à corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos?

Os Relatórios Anuais de Atividades indicam uma maior atividade por meio de PAS nos anos de 2016 a 2019. Alguma explicação para isso?

Alguma explicação para as multas aplicadas em 2018 serem tão elevadas em comparação aos outros anos, conforme reportado no Relatório Anual de Atividades de 2021?

Alguma razão para o segmento de factoring ser o grande responsável pelas multas aplicadas, principalmente até 2013, conforme apontado nos Relatórios Anuais de Atividades?

APÊNDICE F – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 1

Surgimento do DRCI. O DRCI surge a partir de um planejamento estratégico feito pelo Ministério da Justiça para tratar sobre o tema da lavagem de dinheiro. À época, a persecução penal desse ilícito era muito incipiente. Em seguida, percebe-se que, para o DRCI trabalhar com recuperação de ativos, era necessário que o órgão também tratasse do tema da cooperação internacional. Constatou-se que uma política pública voltada a essa área deveria envolver outros órgãos que não se subordinam ao Executivo. Ademais, essa estrutura não poderia ser de grupos de trabalho, pois envolvia pessoas/órgãos de hierarquias distintas. Surge então a ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro) como uma estratégia informal com o comprometimento de que seus membros assumam compromissos públicos, que possam então ser cobrados pelos demais atores interessados, especialmente a mídia. A informalidade da ENCCLA e o envolvimento de diversas instituições permitiu que a estratégia passasse por governos distintos. Assim, o DRCI possui dois papéis principais: (i) coordenação da ENCCLA e (ii) autoridade central para celebrar acordos bilaterais e multilaterais de cooperação internacional.

Relação com o COAF. O COAF é criado a partir das recomendações do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional), que também produz uma espécie de *soft law*, operando como uma força-tarefa e emitindo recomendações. Os países que não cumprem essas recomendações entram em uma lista de localidades com deficiências na prevenção desses tipos de crimes e os bancos desses locais acabam tendo problemas com o sistema financeiro internacional (trata-se de uma *soft law* bem *hard*, nas palavras do entrevistado). O GAFI foi muito influenciado pela área do Tesouro dos Ministérios da Fazenda dos países envolvidos (modelo americano). Por isso, o COAF surge no Ministério da Fazenda no Brasil. O entrevistado menciona que isso não fez tanto sentido do ponto de vista da responsabilidade política do combate à corrupção, mas acabou sendo realizado dessa forma.

DRCI como autoridade central. A agenda de combate à corrupção surge já em 1988, com a independência dada ao MP (Ministério Público) e a independência administrativa do Judiciário, havendo a separação entre AGU (como advogado da União) e MP (como fiscal da Lei). À época da Presidência de Fernando Henrique Cardoso, o entrevistado relata também ter trabalhado em diversos casos. Já a autoridade central é criada para evitar os canais diplomáticos, pois estes tendem a ser lentos. Todos os acordos internacionais preveem uma autoridade central justamente para agilizar esse processo. A ideia é que essa autoridade central seja o mais próxima possível do *law enforcement*. Historicamente, o DRCI, após 1988, tornou-se a autoridade central por ser parte do Poder Executivo (antes de 1988, o MP não possuía independência em relação ao executivo e, por isso, assumia também este papel). Entre os anos de 2006 e 2007, o MP começou a disputar esse papel de autoridade central. O entrevistado relata que o Ministro da época (Márcio Thomaz Bastos, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva) nunca tentou intervir no órgão, mas isso poderia acontecer porque o DRCI não está blindado politicamente. Uma prática recorrente do DRCI era ter um quadro de funcionários especialistas no assunto – e não filiados a um determinado partido político.

Processo de cooperação internacional. Inicialmente, a agenda do DRCI era o combate ao crime organizado – e não necessariamente repatriar o que foi desviado. Para repatriar o produto do crime era fundamental uma expertise de como isso poderia ser feito em cada caso, e o DRCI foi fundamental no papel de acumular esse conhecimento. O DRCI se propunha a ser um *think tank* da cooperação nesses diversos casos. A cooperação ativa (quando o Brasil busca a cooperação) pode se dar desde as fases iniciais do processo (para citar, intimar uma pessoa, para produzir provas no exterior) até para tomar medidas cautelares no processo, como bloqueio de bens e prisão provisória. Ademais, a forma do pedido depende de cada país. Assim, o DRCI auxilia a escrever, na forma mais adequada para o país de destino, qual é o fruto do pedido. Além disso, o entrevistado aponta que houve um aprendizado institucional de um caso para o outro.

Relação com a Secretaria de Cooperação Internacional do MPF. A Secretaria de Cooperação Internacional do MPF (Ministério Público Federal) foi criada muito depois do DRCI. Segundo o entrevistado, o MPF normalmente quer ter o contato direto com a autoridade estrangeira. Quando o MPF fazia isso de forma esporádica e não detinha expertise sobre o assunto, o promotor naturalmente buscava o DRCI para assessoria. Entretanto, para o entrevistado, quando um grupo de promotores passou a fazer isso de forma mais recorrente, começou a existir um conflito de competência. A atuação autônoma de promotores e delegados, todavia, não pode ser de tal forma que prejudique a cadeia de custódia da prova, de modo que esta não possa ser utilizada no âmbito do processo judicial. Tanto o MPF como o Judiciário passaram a fazer contatos direitos com outros países. Segundo o entrevistado, a SCI (Secretaria de Cooperação Internacional) pelo menos conseguiu reduzir o fato de que cada promotor fizesse o seu canal direto. O entrevistado entende que não havia problema que o promotor fizesse contato com o promotor de outro país, mas era importante que fosse estabelecido um canal formal. Outra discussão pertinente ao assunto é se esses contatos devem ou não ser documentados. Para o entrevistado, trata-se de prática importante para controle.

Possível conflito de interesse: DRCI como órgão do Executivo. Para o entrevistado, o argumento de que a autoridade pode prevaricar não é argumento suficiente para que haja apenas o funcionalismo público de carreira. Segundo o entrevistado, o que protege o funcionário público das influências políticas são as garantias que a sua carreira oferece. Como funcionário da AGU, o entrevistado conta de pareceres que já deu nos quais tinha plena consciência de que o que ele dizia não era o esperado, e fazia isso por saber que nada lhe aconteceria.

Acordos de delação e repatriação de ativos. Segundo o entrevistado, os acordos de cooperação, de fato, têm se mostrado um caminho mais curto para a recuperação de ativos, pois a pessoa indica qual a conta no exterior está o dinheiro. O entrevistado menciona que sempre pode haver distorções. Na experiência americana, por exemplo, há pessoas que fazem um acordo para fugir de uma condenação injusta, enquanto outros criam fatos que não são verdade para se beneficiar dos acordos.

Discrepância entre os valores bloqueados e repatriados. Para o entrevistado, não é só uma questão de morosidade. Os sistemas penais são por natureza domésticos. Durante muito tempo não se permitia a homologação de sentença penal estrangeira

para outros fins que não cíveis e de medida de segurança. O sistema penal internacional ainda precisa avançar em mecanismos que permitam maior globalização.

Outras considerações. O entrevistado fala da necessidade de migrarmos, por meio de acordos, para espaços de livre circulação de decisões judiciais. Deve haver uma estrutura que permita o controle ou o recurso em relação a certas decisões, mas ele acredita que a cooperação intermediada deve ser temporária. Antes da criação desse espaço comum, o caminho deveria ser uma homologação a posteriori, e não uma homologação prévia através do STJ e do STF dos pedidos de extradição. Deveria haver uma espécie de controle difuso.

APÊNDICE G – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 2

Marcos temporais da política anticorrupção. Os marcos internacionais mencionados pelo entrevistado são: Convenção interamericana de combate à corrupção (década de 90); OCDE (por volta de 1986 e depois em 2000, com o combate ao suborno transnacional); a convenção de Mérida (UNCAC) (anos 2000). O entrevistado menciona que os temas que reverberam no mundo acabam também influenciando o Brasil. No país, o grande marco foi o ano de 2003, quando foi criado o DRCI dentro do Ministério da Justiça pelo Ministro Márcio Thomaz Bastos. Na estrutura do DRCI foi criada uma coordenação geral para tratar da cooperação nacional e, dentro desta coordenação geral, está a ENCCLA.

Em 2003 foi criada a CGU, que tem a atribuição específica de combate à corrupção. A Lei 13.844, de 18 de junho de 2019, que define as atribuições da Presidência da República e dos Ministérios, define quais segmentos do Poder Executivo Federal possuem competência para lidar com essa matéria. A CGU tem essa atribuição do Poder Executivo Federal, ademais ela encabeça alguns programas que articulam com estados e municípios – especialmente em questões preventivas. Além disso, o entrevistado destaca que entre 2006 e 2007, o caso Mensalão foi importante para despertar a população para esse tema. O caso também provocou nas instituições a necessidade de mudar técnicas de investigação e processos de trabalho.

Em 2003 foi criada a ENCCLA, inicialmente com a pauta de lavagem de dinheiro (surgiu com o propósito de respaldar a Lei 9.613/98) e, em 2006, passou a tratar também do combate à corrupção. A ENCCLA é formada por 70 órgãos públicos e outras 12 instituições (que não são órgãos públicos – como Caixa Econômica, Banco do Brasil, associações de classe, entre outros), dos três Poderes e de todas as esferas federativas. A ENCCLA não pertence ao Ministério da Justiça, é uma articulação interinstitucional secretariada pelo Ministério da Justiça, mas a coordenação é compartilhada entre todos os órgãos membros. A forma de tomada de decisão na ENCCLA é através do consenso, que é construído.

No início da ENCCLA, em 2004, foi criado o PNLD (Programação Nacional de Treinamento e Capacitação contra a Lavagem de Dinheiro). Em 2006, identificou-se que uma das falhas institucionais era a falta de metodologia para a análise de grandes volumes de dados. Como consequência, foi criado o Laboratório de Tecnologia para o Combate à Lavagem de Dinheiro. A ideia inicial era que fosse construída uma unidade central no Ministério da Justiça, que atenderia o país inteiro. Logo se percebeu, no entanto, que a ponta – neste caso, polícias e Ministérios Públicos – deveria ter essas unidades especializadas –, o que foi feito por meio do programa PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania). Com exceção do Acre e do Amapá, todas as polícias civis e os ministérios públicos federal e estadual possuem uma unidade especializada do LAB-LD. Assim, a coordenação do DRCI tem sob sua responsabilidade a ENCCLA, o PNLD e a coordenação da REDE LAB (para troca de experiências e rotinas de trabalho).

Em 2013, temos a lei anticorrupção, a qual foi estabelecida junto com a lei de combate às organizações criminosas (Lei 12.850/2013). A Lei 12.850 trata especificamente da colaboração premiada, que é para pessoa física, e a lei anticorrupção traz o instituto da

integridade, do *compliance* e do acordo de leniência. Em 2012 houve também uma importante alteração na lei de lavagem (também como fruto das discussões da ENCCLA). Em 2012 houve também alteração das 40 recomendações do GAFI. Outro marco importante ressaltado pelo entrevistado aconteceu em 2019, com o plano de 100 dias. Foi criado o CICC (Comitê Interministerial de Combate à Corrupção), coordenado pela CGU. O CICC fez um plano de ações anticorrupção para o Executivo Federal, com ações a serem realizadas e indicadores. Há também um projeto para criar, em cada polícia civil, uma unidade de combate especializada anticorrupção. Em 2020, isso foi implementado em todas as polícias civis do Brasil e agora a ENCCLA também está iniciando uma coordenação dessa rede.

Chegamos então a 2020, com a criação do PNPC (Programa Nacional de Prevenção à Corrupção). Trata-se de um programa que teve início no TCU do Mato Grosso do Sul, que trouxe a ideia para ser aprimorada e implementada pela ENCCLA em escala nacional. Consiste na elaboração de uma plataforma de autogestão para o gestor público entender quais as melhores práticas de prevenção à corrupção, onde seu órgão está na escala de medidas de combate à corrupção e quais aprimoramentos são possíveis. É um programa de incentivo para o gestor público, sem cunho fiscalizatório ou punitivo. Um subproduto desse programa foi a identificação e catalogação de mais de 18.000 gestores públicos, com adesão de mais de 10.000. A governança deste programa está com as redes de controle da gestão pública – são redes de articulação regionais, no âmbito dos estados, a cada ano um estado exerce o papel de centralizador dessas redes.

Marcos do combate à Lavagem de Dinheiro. Primeiro, o entrevistado menciona a Convenção de Viena de Tráfico de Entorpecentes de 1988. Seguindo, em 1989, houve a criação do GAFI e, como consequência, do COAF em 1998 através da Lei 9.613. Em 2001, o GAFI amplia sua atuação para o antiterrorismo e, em 2012, reformula sua metodologia de avaliação. Vale mencionar que a última avaliação do Brasil pelo órgão foi em 2010 e a próxima será em 2022. O ponto focal do GAFI no Brasil é o COAF, sendo que a ENCCLA tem auxiliado na transferência das informações do primeiro aos demais órgãos e estados. Resumidamente, o entrevistado menciona que a avaliação tem dois eixos: (i) a aderência às 40 recomendações – marcos normativos, estruturas administrativas e fluxo operacional e (ii) resultados.

Resiliência às trocas de gestão. Os debates interinstitucionais modificam a estrutura dos órgãos gerando um maior engajamento, segundo o entrevistado. Ao longo dos anos, foi construída uma burocracia de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro que permanece constante ao longo das trocas de gestão. Na experiência do entrevistado, no entanto, quando há troca de comando, os processos ficam em suspenso, ainda mais para as pessoas em cargos por indicação política. Já nos níveis abaixo dos coordenadores, que são os níveis mais técnicos, há uma menor troca, inclusive porque os coordenadores dependem desses técnicos para cumprir as metas. Por exemplo, o entrevistado menciona que, quando houve recentemente a troca do Ministro da Justiça, ele não saiu como coordenador de articulação institucional porque era fundamental dar continuidade à ENCCLA. Há uma pressão por parte dos próprios órgãos públicos engajados, que indicam representantes e possuem uma expectativa em relação à estratégia. Há também um fortalecimento da burocracia estatal no sentido de fazer com que os

órgãos sigam participando da ENCCLA, há uma expectativa para que todos participem e colaborem com a estratégia.

Mecanismos de cooperação. O entrevistado relata que há mecanismos tanto formais como informais de cooperação. Por exemplo, o profissional que atua na REDE LAB já é reconhecido como diferenciado no processamento de dados e acaba se diferenciando e sendo procurado para algumas tarefas mais sensíveis.

Experiência com as unidades judiciárias especializadas. As unidades judiciárias especializadas deram um salto qualitativo nas decisões, especialmente porque esses juízes têm um contato frequente com outros órgãos especializados (como os laboratórios), enquanto para os outros juízes esse contato é mais esporádico.

Relação entre COAF e REDE LAB. Os relatórios de inteligência financeira são direcionados, nas polícias e MPs, para os laboratórios. É importante mencionar que cada unidade da polícia estrutura o laboratório de uma forma, em algumas ele se situa na parte de inteligência e em outras na parte de investigação. Na maioria dos casos, o laboratório está na unidade de inteligência e apenas auxilia a unidade que conduz a investigação. É importante mencionar que o relatório não é a prova. A prova, em alguns casos, seria o extrato bancário, por exemplo, de acordo com o que foi ressaltado pelo entrevistado. O relatório auxilia na compreensão dessa prova, e não é perícia. Para fins de identificar os relatórios em processos judiciais, o entrevistado recomendaria fazer um filtro naqueles processos que possuem quebra de sigilo, porque as grandes massas de dados chegam com a quebra de sigilo.

Busca por informações. De acordo com o entrevistado, as investigações buscam informações em diversas origens, em fontes abertas de órgãos públicos, tais como notas fiscais do governo e contas públicas, por exemplo. No Ministério da Economia, a plataforma Brasil + traz os dados de todas as transferências públicas da União. Ademais, há dois tipos de relatórios de inteligência financeira que são produzidos pelo COAF. O primeiro é o que ele produz de forma espontânea e envia para as autoridades e o segundo é aquele solicitado pelas autoridades. É importante também mencionar que os relatórios de inteligência financeira trazem alguns tipos de informação, mas não as informações completas – que depois podem ser solicitadas, por exemplo, com uma quebra de sigilo. O RIF (Relatório de Inteligência Financeira) pode ser um insumo para a posterior produção de prova. O entrevistado menciona como estatística exigida pelo GAFI - mas que o COAF não produz - a de quantas investigações foram auxiliadas por relatórios do COAF. Ele menciona que é algo que o COAF também teria interesse em produzir.

Cooperação jurídica internacional (e burocracia). O DRCI é a autoridade central na seara da cooperação jurídica internacional. Todo pedido de cooperação internacional – civil e penal – passa pelo DRCI, mas o MP disputa essa competência. O argumento do MP é que essa informação eventualmente poderia vazar ao tramitar pelo Poder Executivo, não obstante isso nunca tenha acontecido, segundo o entrevistado. Nos acordos bilaterais com Portugal, o MP conseguiu a competência de autoridade para cooperação internacional, mas como há outros acordos multilaterais, o DRCI também segue fazendo essa intermediação.

O entrevistado menciona que a cultura brasileira é muito personalista e, às vezes, exige que uma pessoa encabece as ações para que elas tenham visibilidade (a figura do herói). No entanto, na questão da cooperação internacional, o DRCI busca exatamente o contrário – fortalecer as instituições. A ENCCLA trabalha com os representantes indicados pelas instituições. No ano passado, a ENCCLA trabalhou com 560 pessoas. Dessas, em torno de 200 nunca tinham participado da estratégia. Manter alguns quadros e alterar outros é importante para fortalecer a instituição e disseminar a cultura. Os quadros antigos, por sua vez, são importantes para relembrar os objetivos iniciais da estratégia. O entrevistado também relata o aprendizado institucional da construção do consenso - no passado as discussões eram muito mais conflituosas.

Outras ponderações. A Lei 9.613 (art. 9º) elenca os sujeitos obrigados a prestar informações ao COAF, entre eles os advogados. No entanto, a OAB entende que prestar essa informação violaria o sigilo da profissão. Para o entrevistado, a falta de regulamentação sobre a prestação dessas informações é algo que irá gerar impacto negativo na avaliação do GAFI. É importante mencionar que essa obrigação seria apenas daqueles advogados que exercem alguma função comercial – e não daqueles que representam o cliente no âmbito de alguma investigação.

Em relação à REDE LAB, o ideal seria que todas as instituições tivessem uma unidade especializada, de acordo com a opinião do entrevistado. Isso aconteceu na PF, onde foram feitas capacitações para milhares de policiais e fornecidas as ferramentas necessárias, de forma que há profissionais especializados em várias unidades diferentes. Há algumas polícias civis que estão conseguindo criar outros laboratórios, mas essa ainda não é a tendência.

O entrevistado também menciona uma ação do CNJ e do Ministério da Justiça através da SENAD (Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas) em 2020 (ação 6): voltada à gestão de bens apreendidos e que finalizou com um acordo de cooperação para fazer a alienação dos bens. O MJ organizava isso no âmbito dos órgãos do Executivo (polícia e MP) e o CNJ no âmbito do Judiciário. Agora as instituições estão trabalhando em conjunto. A ideia é criar uma estrutura mais célere para a alienação de bens.

APÊNDICE H – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 3

Estrutura do DRCI. O DRCI foi criado em 2003, mesmo ano em que foi criada a CGU, junto com a ENCCLA e pertence ao Ministério da Justiça. O foco principal do DRCI é a cooperação jurídica internacional nas áreas cível e penal, bem como a recuperação de ativos. O DRCI atua como autoridade central. Vale mencionar que essa autoridade central, a depender do arranjo institucional de cada país, poderia estar em outros órgãos ou poderes. Como autoridade central, o DRCI concentra o fluxo de pedidos ativos e passivos de cooperação internacional. Há também uma diferença entre cooperação jurídica e cooperação direta (que acontece entre pares). Por exemplo, o MPF brasileiro pode fazer um contato direto com o Ministério Público argentino, mas essa cooperação não se presta para fins probatórios. Serve para fins de inteligência, para obter alguma informação e até para criar uma estratégia para produzir a prova. A cooperação jurídica internacional *stricto sensu* tem por objetivo satisfazer todos os requisitos legais para produzir uma prova válida. Por fim, o entrevistado menciona que, dentro do DRCI, há também os setores de extradição – transferência de penas e pessoas condenadas[79].

DRCI no Poder Executivo. O fundamento para o DRCI estar no Executivo relaciona-se com a atribuição deste Poder de estabelecer as relações internacionais. Antes de existir o DRCI, já havia um setor no Ministério da Justiça que cumpria essa função. Posteriormente esse setor foi estruturado como um departamento para, inclusive, ajudar a discutir os termos dos tratados. Uma das coordenações do DRCI trata sobre os tratados internacionais e participa, junto com o Ministério das Relações Exteriores, das discussões de acordos que tenham cláusulas de cooperação internacional. Essa expertise é fundamental não somente para aumentar a qualidade dos acordos de cooperação, mas também para que o país compareça com mais propriedade nas mesas de negociação.

DRCI como autoridade central. É ostensivo o objetivo do MPF de se tornar autoridade central de cooperação internacional, de acordo com o entrevistado. Há dois contratos que preveem o MPF como autoridade central, o tratado de países de língua portuguesa – que prevê que o Ministério Público pode tramitar os seus pedidos – e um contrato com o Canadá. No entanto, com esses países há também tratados multilaterais que preveem a cooperação internacional, mas por meio do DRCI como autoridade central. Assim, outros órgãos também poderiam, através do DRCI, estabelecer a cooperação. No momento, há uma disputa em torno da entrada no Brasil para a Convenção de Budapeste sobre crimes cibernéticos, na qual o MPF quer figurar como autoridade central e está fazendo *lobby* na esplanada nesse sentido, segundo apontado pelo entrevistado. Para ele, esse tipo de disputa é prejudicial, pois há benefícios em haver apenas uma autoridade central. Há enormes ganhos de expertise e, com exceção da polícia federal e do MPF, os demais órgãos estaduais (polícia civil e ministérios públicos estaduais) não possuem órgãos focados na cooperação internacional. A autoridade central fica encarregada de recomendar qual o melhor tratado para a cooperação. Quando surgem várias autoridades centrais, essa expertise acaba sendo multifacetada e enfraquecida,

79. Um pedido de transferência pode ser de caráter humanitário.

pois cada órgão ficaria responsável por uma parcela desse conhecimento, em prejuízo de uma visão sistêmica. Ademais, o entrevistado menciona que não conhece nenhum caso de anulação de um processo por conta de falhas do DRCI. Não obstante, o argumento do MPF é de que haveria ingerência política no DRCI – mas isso nunca aconteceu, de acordo com o entrevistado. Adicionalmente, ele aponta que a ingerência política existe também nos órgãos classificados como independentes. Para o entrevistado, apenas o poder controla o poder. Então é importante pensar quem controla o DRCI: há o controle interno das corregedorias, o controle externo do TCU em relação às contas e, sobretudo, o controle das autoridades que estão demandando a cooperação jurídica - o próprio juiz pode analisar a idoneidade da prova.

Quem pode demandar atividades junto ao DRCI. Depende dos acordos internacionais. Via de regra, vale a norma do país requerido - se precisa ou não da chancela judicial. No Brasil, as investigações criminais são executadas pelas polícias e pelo Ministério Púbico. Nos demais órgãos, tem-se apenas investigações civis e administrativas (no Brasil, o âmbito civil-administrativo ganha força maior em comparação com outros países). Nesse sentido, AGU e CGU fazem apenas cooperação civil, porém a legislação cível estrangeira sobre corrupção está aquém da nacional. Isso se dá a tal ponto que os demais países acabam achando que as nossas autoridades cíveis possuem poder de investigação criminal, conforme apontamento feito pelo entrevistado.

Velocidade de tramitação. O entrevistado relata que a velocidade da tramitação no DRCI não é lenta. O que demora é a cooperação jurídica como um todo. A cooperação direta seria mais rápida, mas ela corre o risco de ser invalidada por não seguir a tramitação prevista necessária. Nos países em que não há tratados internacionais, a cooperação é feita pela regra geral da reciprocidade, a qual depende do juízo do outro país. O entrevistado afirma que não é contra a cooperação direta, uma vez que ela pode ser muito útil se preceder uma cooperação via DRCI, para organizar a produção da prova e pedir informações não sigilosas.

Trabalho do DRCI interligado a outros órgãos. O trabalho do DRCI se interliga na cooperação jurídica internacional – demandando e sendo demandado por esses órgãos. Recentemente, está sendo criado mais um foro de articulação entre as polícias judiciárias (estadual e federal) focado no combate à corrupção (Rede Nacional de Polícias Judiciárias no Combate à Corrupção - Renaccor). É um projeto que teve início com o ex-Ministro Sérgio Moro, de fomentar nas polícias civis a criação de pelo menos uma unidade focada no combate à corrupção. É importante mencionar que, diferentemente dos laboratórios, que usualmente estão na área de inteligência, não na área de investigação, as delegacias da Renaccor seriam focadas nas unidades de investigação da polícia civil. A Renaccor tem por objetivo ser uma rede de intercâmbio entre essas unidades, de elaboração de estatísticas, capacitação e troca de experiências.

APÊNDICE I – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 4

Insumos para investigações sobre lavagem de dinheiro. O entrevistado aponta que tudo depende do crime antecedente ao crime de lavagem. Exemplificando a afirmação, coloca a comum relação entre o tráfico e lavagem de dinheiro. Quem traz esses processos para a justiça, em geral, é a Polícia Federal por conta de sua participação mais ativa na fiscalização de tráfico. Nesse sentido, relata que é usual a separação da investigação de lavagem de dinheiro e tráfico, que essa só ocorre em conjunto quando o juiz aponta essa necessidade. Ademais, coloca que a relação entre tráfico e lavagem de dinheiro é mais comum dependendo da região, exemplificando com as regiões fronteiriças entre Brasil e Paraguai, Brasil e Bolívia ou cidades grandes, como São Paulo, e sua região interiorana. Assim, reafirma que toda a investigação depende do crime antecedente à lavagem de dinheiro, já que não é possível acusar alguém de lavagem só por encontrar uma quantia monetária não justificada pelo agente.

Em relação à investigação do crime antecedente e da lavagem de dinheiro, o entrevistado ressalta que ambas podem ocorrer simultaneamente ou de forma assíncrona. Tudo depende do delegado que está conduzindo a investigação. Por exemplo, se este possui mais conhecimento sobre lavagem, a investigação do crime antecedente e da lavagem podem ocorrer de forma simultânea. Ademais, a possível assincronia das investigações, evento este que é mais comum, também pode ocorrer em decorrência das diferenças técnicas de investigação. Como são crimes diferentes, o tipo de investigação também é distinto. Por exemplo, nos casos de tráfico e lavagem de dinheiro, a investigação do tráfico é muito mais baseada nos grampos e nas vigílias, enquanto a da lavagem foca mais no rastreio do dinheiro. Assim como casos de corrupção, peculato, crimes contra a administração do Estado, também é comum que as investigações ocorram separadamente e assincronamente, iniciando com a investigação do crime antecedente para, depois, adentrar a investigação da lavagem de dinheiro.

No que diz respeito ao envolvimento do Ministério Público nas investigações, o entrevistado aponta que este órgão não faz as investigações em si sobre crimes como tráfico, por exemplo. Normalmente, acompanham o inquérito da Polícia Federal e podem pedir para que alguns detalhes sejam investigados. Isso ocorre por causa de uma menor competência estrutural para fazer esse tipo de investigação – encargos nos quais a Polícia Federal já possui mais expertise e, por isso, costuma ser responsável pela parte investigativa – e o MP concentra-se na supervisão. Entretanto, é comum que o MP tenha processos investigativos, chamados de pique, quando ações e movimentações suspeitas são apontadas por órgãos como o COAF ou outras unidades de justiça, como o Supremo. O entrevistado coloca a participação do MP muito mais relacionada à vontade, ou não, do órgão em participar do que uma necessidade de iniciar um pique. Além disso, até aproximadamente 2013, apenas alguns crimes poderiam levar à lavagem de dinheiro, como corrupção, crimes contra administração pública, contra o sistema financeiro, tráfico, entre outros. Atualmente, essa regra mudou, qualquer crime pode incidir em lavagem e todos envolvem inquérito, ou seja, quase sempre há o envolvimento da Polícia Federal.

O entrevistado também pontua uma desconexão crescente entre o Ministério Público e o Ministério da Justiça, comentando que cada vez mais o MP quer maior independência para lidar com determinados casos e tem consultado cada vez menos o Ministério da Justiça, autointitulando-se como autoridade central de muitos casos.

Ademais, o entrevistado pondera que a cooperação entre instituições, como forma intrínseca para que todas funcionem de maneira satisfatória, é algo desacreditado por ele. Coloca que o excesso de cooperações mais atrapalha do que ajuda, já que cada instituição aplica a lei de forma diferente e considera requisitos diferentes para declarar uma ação como criminosa. Essa afirmação é exemplificada com a atuação da CVM (Comissão de Valores Mobiliários) com o MP, na qual aquela leva critérios mais flexíveis do que esse para atribuir responsabilidades administrativas para um passivo. Para o entrevistado, tal diferença de flexibilidade para atribuições muitas vezes faz o MP não olhar com a seriedade que olharia para casos que advêm da CVM por esta ter feito parecer que o caso é mais simples do que deveria, por exemplo. Com isso, o entrevistado acredita que muitos processos podem receber absolvição ou anulação de forma errônea, decorrente dessa diferença de critérios de análise entre os órgãos.

Marcos da relação entre lavagem de dinheiro e delação premiada. O entrevistado lembra que a delação premiada já ocorria antes mesmo da lei das organizações criminosas de 2013, exemplificando com o caso Banestado, no qual acordos por escrito foram feitos com base apenas na lei de proteção à testemunha. Assim, coloca que eventos como a Lava Jato foram marcos mais importantes do que a lei de 2013, já que esta apenas legitimou acordos que já ocorriam há algum tempo. O entrevistado pontua a importância da Lava Jato como marco também em virtude do trabalho da Polícia Federal e do MP executado em conjunto e com as investigações em sincronia, fatos que normalmente não ocorrem com frequência. Em casos do dia a dia, o MP tem maior ausência no acompanhamento, tomando conhecimento destes apenas quando o inquérito já terminou. O entrevistado cita, inclusive, que fica nítido quando há a cooperação contínua desses órgãos nos casos, falando que, muitas vezes, o MP apenas copia o relatório da Polícia Federal em suas denúncias, deixando os sinais claros para o juiz que analisará o caso de que o órgão não participou com empenho no caso. Dessa forma, pode ser visto um problema na cooperação entre o MP e a Polícia Federal, o que acaba por prejudicar a decisão judicial e a celeridade do processo quando o caso chega ao juiz, já que o inquérito não foi organizado da maneira correta pelo MP.

Crimes antecedentes à lavagem de dinheiro. O entrevistado coloca que os crimes antecedentes mais comuns na vara em que atua são aqueles que são mais fáceis de identificar, apreender e provar, como o tráfico, em que a apreensão é mais concreta e a produção de provas mais simples. Pontua também que os crimes de corrupção aparecem mais quando há operações grandes de investigação, como a Lava Jato. Adiciona que, como corrupção é um crime de mais difícil investigação e identificação, acaba por aparecer menos, fazendo com que os crimes financeiros sem fraude apareçam com mais frequência na vara em que atua.

Métodos de solução consensual. O entrevistado aponta que os métodos de solução consensual quase nunca apareciam no processo. Isso começou a mudar a partir do ANPP (Acordo de Não Persecução Penal), no fim de 2019, com as leis do pacote anticrime.

Com a entrada do acordo, o entrevistado coloca que ficaram mais comuns as penas de até quatro anos, de agentes que não possuíam antecedentes, poderem ser cumpridas em regime aberto e ser substituídas por restritivas de direitos ou reduções de pena. Assim, antes disso, não existiam acordos, apenas nos Juizados Especiais quando ocorriam suspensões condicionais do processo para crimes com pena de até um ano. Ademais, o entrevistado opina que os acordos são benéficos em sua área e que tal mudança acabou sendo positiva, principalmente por auxiliarem na celeridade da Justiça. Entretanto, aponta que os acordos podem envolver problemas em outras áreas judiciais, principalmente quando pessoas socialmente vulneráveis estão envolvidas. Quando há esse envolvimento, o entrevistado acredita que podem ocorrer casos de coação em relação a pessoas que não tinham relação alguma, mas que acabam constrangidas a firmarem um acordo. Nos casos de delação premiada, o entrevistado diz que os acordos já chegam prontos ao juiz e este faz apenas uma audiência com o agente, sem o MP, para garantir que não houve coação. Portanto, aponta que só tem acesso a quem propôs o acordo quando estes não são feitos de maneira prévia, ou seja, junto ao próprio juiz enquanto o processo anda e, então, este propõe as reduções de pena quando o agente colabora com o caso. Assim, a colaboração às vezes é feita de maneira informal, durante o processo e sem acordos prévios, apenas com as confissões que o agente faz perante o juiz.

Cooperação internacional. Em relação à cooperação internacional, o entrevistado aponta o Ministério da Justiça ou o Ministério Público, por meio de seu órgão de cooperação internacional, como a porta de entrada de pedidos vindos do exterior. Primeiro, o Ministério da Justiça faz a análise do pedido, avaliando qual é a justiça competente para apreciar o pedido. Entretanto, caso o pedido não envolva a necessidade de apreciação do Judiciário, como quando se trata de pedidos de endereço ou análise de provas, o MP fica responsável pelo tratamento do pedido. Ademais, o entrevistado cita que os pedidos envolvem grande confiança e reciprocidade entre os países, que normalmente não se checa se há ou não necessidade de cumprir com o pedido ou se um investigado realmente é suspeito, por exemplo.

Já em relação à cooperação internacional quando o Brasil faz algum pedido, o entrevistado informa não ter grande conhecimento sobre o procedimento, apontando que o responsável pelo pedido é o MP da PGR (Procuradoria-Geral da República) e que o pedido também passa pelo Ministério da Justiça para análise. Ademais, aponta que quando uma cooperação internacional se faz necessária em um caso que o envolva, ele pede orientação ao Ministério da Justiça. Ainda, coloca um alerta sobre a fiscalização desses pedidos dentro do próprio Estado, que o entrevistado acredita ser nula.

Além disso, também aponta uma expressiva e problemática informalidade em alguns casos de cooperação, principalmente durante viagens de investigação de documentos em outros países. O entrevistado coloca que sente falta de um procedimento formal pelo qual o MP precisaria seguir quando realizasse viagens investigativas, no qual seria pontuado quais documentos foram checados, quais lugares foram visitados, entre outros procedimentos. Assim, acredita que uma maior transparência seria possível, para que fossem nítidos os procedimentos investigativos e o que está sendo investigado, tanto para a Justiça quanto para os agentes envolvidos do caso. Pontua que essa informalidade nas cooperações internacionais é ainda mais comum em casos de tráfico, principalmente entre polícias de diferentes países.

Problemas recorrentes que atrapalham o devido decorrer do processo. A falta de empenho do Ministério Público em aumentar o lastro de provas que ajuizou, nos casos depois de interposta a ação penal, é um problema que o entrevistado aponta como recorrente e que atrapalha o julgamento dos casos. Assim, essa falta de novas emissões de prova durante o processo culmina na maior possiblidade de absolvição do caso, principalmente depois de a defesa apresentar seu ponto de vista e suas provas para contestar o inicialmente apontado pelo MP. Com isso, as provas vão apenas decaindo e torna-se comum o maior número de absolvições, de acordo com o entrevistado. Ademais, considera a organização do MP como insuficiente para que os processos corram da maneira devida. Aponta que os procuradores enviados pelo MP e responsáveis pela vara não se organizam de forma lógica em relação aos processos, tendo em vista a rotatividade semanal feita. Assim, como a cada semana muda o procurador, os responsáveis pelos casos muitas vezes não estão presentes para acompanhar o processo de maneira contínua, o que atrapalha completamente o julgamento, segundo relata. Com isso, procuradores que não são responsáveis pelo caso, em muitas situações, acabam por realizar as audiências. E os que deveriam participar, não participam ou um mesmo caso é assistido por muitos procuradores, deixando nítida uma falta de cooperação intrainstitucional que comummente beneficia a defesa, e, consequentemente, faz com que grande parte dos casos terminem em absolvição. O entrevistado também aponta a dificuldade de a justiça lidar com processos grandes, os que possuem mais de dois réus, como os de corrupção. A falta de celeridade é aumentada e prazos são perdidos, fazendo com que ocorram muitas prescrições, de acordo com o entrevistado. Acrescenta, ainda, que essa dificuldade é intensificada quando a competência das varas é alterada e o processo muda de juiz, comentando que dificilmente a nova vara lê o processo desde o início. A documentação de processos também aparece como mais um problema. Cada unidade tem sua forma de documentar os processos, assim, pode ocorrer uma diferença de como os inquéritos e ações serão formulados. Como consequência, todos os pedidos dentro de um processo são organizados de forma diferente, de acordo com a vara.

APÊNDICE J – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 5

Estrutura e atribuições da CGU. O entrevistado explica sobre a estrutura da CGU. O órgão possui cinco secretarias e, dentre as relativas à corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos, tem-se a Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção (STPC) e a Secretaria de Combate à Corrupção (STCC). A principal diferença entre elas é que a STPC possui como foco o aspecto preventivo e de integridade, enquanto a STCC atua mais na resolução do problema quando ele já aconteceu. A STPC também capitaneia a frente de desenvolvimento da primeira pesquisa brasileira de exposição à corrupção. Ademais, a STPC é responsável por auxiliar a STCC. O entrevistado utiliza como exemplo os acordos de leniência, que são assistidos pela STPC na avaliação da integridade da empresa que pleiteia o acordo.

A STCC é dividida em mais três diretorias: a Diretoria de Acordo de Leniência, a Diretoria de Operações Especiais e a Diretoria de Informações Estratégicas. A Diretoria de Operações Especiais é responsável pela equipe de apuração de fraude quando há a necessidade de algum tipo de expertise específica para investigar fraude de lavagem de dinheiro e corrupção que, geralmente, fogem às competências comuns de um auditor. Assim, essa diretoria fica responsável pela interface com a polícia e o Ministério Público quando se faz necessária uma apuração conjunta, auxiliando no cumprimento de mandatos de busca e apreensão, na análise forense e na triagem dos materiais que a Polícia Judiciária, especialmente da União, apreende. Desde 2003 já ocorreram mais de 600 cooperações com a polícia e o MP.

Ademais, pontua que a CGU apenas pode responsabilizar os atores pela via correcional da corregedoria. Diante disso, para que se iniciem sanções criminais, a CGU necessariamente precisa de requisições de agentes como Polícia Judiciária, MP, das secretarias finalísticas ou da CGU. Outra forma de requerer a atuação da CGU é por meio do canal Fala.BR, um canal de denúncias – feitas pelos cidadãos – do Governo Federal, mantido pela CGU. Nesse processo é feita uma análise e, dependendo da situação, dá-se início a um processo de investigação.

O papel da CGU no processo judicial pode ser visto antes da denúncia ser oferecida, durante a fase sigilosa da operação, normalmente porque é o relatório da CGU que encontra a fraude. A participação no processo também é vista, por exemplo, quando um delegado recebe uma denúncia e pede para que a CGU analise repasses de verbas. Além disso, na fase do processo, a CGU pode dar algum tipo de testemunho ou explicações adicionais ao Judiciário.

Principais instituições com quem a CGU dialoga. A avaliação de um auditor apontando para a existência de uma ação de corrupção dolosa leva à necessidade de envolvimento de outros órgãos. Em seguida, o diretor deve aprovar a decisão, que é comunicada à Delegacia Regional de Combate ao Crime Organizado (DRCOR) da Polícia Federal. O caso pode ser enviado primeiro ao MPF, mas este normalmente pede que PF inicie o inquérito, o que faz com que a CGU contate diretamente a PF para iniciar o inquérito.

A relação da CGU com outros órgãos é muito dependente da pessoa que ocupa o cargo, já que não há um protocolo a ser seguido. Institucionalmente, a parceria é vista como um norte para ambas as partes, mas o entrevistado aponta que, às vezes, ocorre uma certa desconfiança da outra parte em relação à CGU ou há casos em que alguns órgãos não conseguem conversar entre si profissionalmente e a CGU precisa intermediar. O entrevistado indica que a relação varia muito caso a caso por causa da influência dos agentes dos órgãos. Ele ressalta que cerca de 60% das operações da CGU são feitas em parceria com, pelo menos, algum outro órgão. Coloca que, geralmente, os maiores parceiros são a Polícia Federal (correspondente a cerca de 50% dos casos) e o Ministério Público Federal. Ademais, os parceiros subsidiários são as Polícias Civis dos Estados e o Ministério Público Estadual. Cita também que a atuação em conjunto com o DRCI é baixa, principalmente por esse ser acionado apenas quando há investigação criminal. O entrevistado menciona ainda que o contato do órgão com a AGU é baseado na área civil, para o ajuizamento de medidas como bloqueio de bens ou de quebra de sigilo bancário, por exemplo. Em relação à cooperação com o COAF, aponta que a CGU tem assento no Conselho, o que faz com que toda a comunicação recebida pelo órgão que envolva servidor público federal seja enviada à CGU. Além disso, a CGU também se compromete a oferecer a lista de pessoas politicamente expostas do país ao COAF.

Sigilo com o Poder Executivo. Os ministros não têm acesso a qualquer denúncia. São os secretários que lidam mais diretamente com as denúncias. Entretanto, em determinados casos, por exigência legal de comunicar à PGR, é impossível não comunicar ao Ministro da CGU, pois apenas ele tem a competência para realizar essa comunicação. Assim, há uma regra hierárquica: quando a comunicação deve ser feita a um delegado, são os coordenadores gerais que a fazem; quando se trata de uma comunicação ao superintendente da PF, é responsabilidade do diretor comunicar; e quando a comunicação é feita ao diretor geral da PF ou ao Ministro da Justiça, é o Ministro ou o Secretário Executivo que faz o comunicado.

Quando perguntado sobre comunicações de denúncias que envolvam o Presidente da República, o entrevistado aponta que a CGU não tem competência para processá-lo, mas pode analisar a denúncia e colher mais elementos para subsidiar o julgamento. Entretanto, ele nega a possibilidade de o Ministro da CGU avisar o Presidente sobre eventuais investigações a ele relacionadas. Tal afirmação é justificada pelo fato de que o Ministro da CGU fica sabendo sobre as deflagrações apenas no dia em que ocorrem, ou seja, nem mesmo o Ministro da CGU sabe, propositalmente, o que ocorre nas operações especiais. É acrescentado que os órgãos que recebem as denúncias têm a proteção legal de poder quebrar a hierarquia do Executivo e não relatar as investigações. O representante da CGU indica que tal entendimento, da proteção do sigilo ao máximo, é disseminada entre todos na corporação, pelo menos desde que ele está no cargo, a partir de 2018. Cita que o Mensalão e a Lava Jato foram marcos relevantes na cooperação institucional, no sentido de que se criou um ambiente mais amplo de confiança entre as instituições.

Organização interna dos trabalhos na CGU. O entrevistado informa que há um mapa estratégico, com duração de quatro anos, e uma avaliação completa de risco dos processos da CGU, definida para todo o período de cada mapa estratégico, o que determina quais processos precisam de mais controle, quais são os prioritários e os de menor prioridade. A prioridade dos processos se dá por questões prescricionais. Ademais, também é avaliado se o processo envolverá mais de um Ministério ou mais de um setor de um mesmo Ministério. Nos casos de cooperação, há uma avaliação conjunta com o procurador e o delegado sobre a urgência da medida.

Os mecanismos consensuais na eficácia no departamento. O representante da CGU comenta que os acordos de leniência ainda não ajudam tanto na eficácia do trabalho no Departamento de Ações Especiais - tal afirmação é justificada pelo instrumento ainda ser muito recente. Entretanto, o entrevistado coloca que eles têm ajudado na alavancagem investigativa dos casos mais recentes - a CGU passou a ter informações de forma muito mais rápida do que teria normalmente.

Marcos importantes. A alteração da lei de improbidade administrativa é citada como um relevante marco por ter adicionado incisos sobre a demissão de servidores públicos por enriquecimento ilícito. A mudança acrescentou um dever ao órgão, de modo que este agora precisa não apenas apontar a possibilidade de uma desproporção no enriquecimento do servidor, como também fazer uma justificativa para tal, para que, assim, ocorra a demissão. Essa nova realidade é diferente do que acontecia antes, quando era o servidor quem precisava se justificar e, caso não conseguisse, poderia ser demitido. Ademais, outra alteração feita na lei foi a de colocar o MP como único legitimado para propor ação de improbidade, com a exclusão da AGU (que antes era legitimada).

Pontos adicionais. Outro ponto comentado foi a ausência de uniformidade nas decisões judiciais. A afirmação é justificada pela divergência nos julgados, que são baseados sobretudo no livre convencimento, gerando insegurança jurídica. Ademais, também é ressaltada a importância de unidades judiciárias especializadas em lavagem de dinheiro, mas que estas têm ficado muito congestionadas. Esse congestionamento ocorre porque as demais unidades judiciárias acabam encaminhando processos para as unidades judiciárias especializadas por não saber que decisão tomar, mesmo que esses processos não sejam de competência dessas últimas.

APÊNDICE K – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 6

Estrutura e atribuições do MPF. O entrevistado aponta um desconforto em ter uma Câmara separada para questões criminais, a 2ª Câmara, uma para questões de corrupção, a 5ª Câmara, e uma terceira para questões de desvios da polícia. O entrevistado acredita que essa divisão acaba por gerar complexidades internas. Há debates sobre qual a natureza dos processos que chegam às Câmaras e essa divergência é resolvida pelo Conselho Institucional, composto por todos os membros de todas as Câmaras. Em média, ocorrem duas reuniões ao mês, quinzenalmente, e para elas são levadas uma quantidade muito extensa de casos, cerca de 600 processos por mês apenas na 5ª Câmara, sendo a maioria processos de arquivamento de casos de pequenos desvios na Caixa Econômica e de competência. Por se tratar de um número expressivo de casos, o entrevistado aponta dificuldade de todos os procuradores em ler cada um dos processos, o que traz grande necessidade de confiança nos assessores, que leem todos os casos e passam apenas os mais sensíveis aos procuradores. Tal fato é apontado como realidade em todas as Câmaras. Por fim, aponta esse problema de forma generalizada também em tribunais de primeira e segunda instância.

5ª Câmara e acordos de leniência. O papel da 5ª Câmara na homologação de acordos de leniência é abordado pelo entrevistado como um papel de equilíbrio entre Estado e réu. Ainda, quando perguntado sobre a eficácia dos acordos para a obtenção de resultados investigatórios e de problemas na legalidade dos institutos de colaboração premiada, faz apontamentos sobre a inviolabilidade do direito de defesa. Entretanto, afirma que esse mecanismo de colaboração é essencial, principalmente pelo alto estágio de criminalidade da sociedade. A lei do pacote anticrime é citada como relevante para o mecanismo da colaboração premiada por aumentar as possibilidades de acordo de não persecução penal e civil em mais casos. Uma problemática apontada é até quando podem ser formulados os acordos. A lei diz que apenas antes da denúncia, mas há muitas decisões que apontam que estes podem ser feitos após a denúncia ou até mesmo depois da sentença.

Quando perguntado sobre como opera a avaliação dos acordos de leniência no dia a dia e quais são os critérios que têm sido adotados para avaliar a plausibilidade ou benefício da assinatura dos acordos, o entrevistado aponta que fará sua avaliação como um espectador por ainda não ter participado de nenhum processo de acordo, dizendo que quem participa mais diretamente do assunto são os procuradores de primeira instância. O caso Banespa, em que o entrevistado participou, é apontado como um exemplo da evolução nos conceitos que envolvem os acordos. Na época não existiam mecanismos de colaboração premiada, o que dificultou a resolução do caso. Assim, a importância da existência do mecanismo é, novamente, citada e justificada pelo aumento do número de processos.

Sobre a competência e composição da 5ª Câmara, o entrevistado relata que, por mais que sua função seja historicamente ligada a um órgão de assessoria à PGR, todas as Câmaras são institucionalizadas pelo Ministério Público, ou seja, são plenamente

independentes da PGR e jamais podem ser entendidas como órgão de veiculação de posicionamentos prévios, inclusive porque a PGR tem seus próprios assessores. Aponta também que os membros das Câmaras são escolhidos pelo Conselho Superior do MP.

Colaboração com outros órgãos. Quando questionado sobre a colaboração interinstitucional do MP com outros órgãos institucionais que têm competência de controle de corrupção, como o CGU, TCU, COAF e a PF, aponta que tem a impressão de que a colaboração funciona bem, utilizando o exemplo de atuações passadas do Banco Central com rastreamento de cheques.

Resiliência do órgão. O entrevistado aponta que, no caso de crimes de corrupção, a mudança da PGR é quase indiferente aos procuradores, tanto de primeira como de segunda instância. O entrevistado diz que, por mais que a PGR seja relevante para órgãos como o STF ou a Presidência da República, para os procuradores, internamente, não há ingerência alguma nos trabalhos.

APÊNDICE L – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 7

Estrutura e atuação do DRCI. O DRCI é a autoridade central para fins de cooperação jurídica internacional, tanto em matéria civil quanto em matéria penal. Ademais, outra importante atribuição é a articulação institucional nacional para temas de combate à corrupção, lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Também cumpre o papel de autoridade administrativa para fins de adoção internacional, subtração de menores, transferência de pena e persecução penal.

O DRCI faz parte da estrutura do Ministério de Justiça e Segurança Pública, na Secretaria Nacional de Justiça. A estrutura do DRCI é formada por três coordenações: (i) um conselho de administração - função cartorária administrativa ligada ao gabinete; (ii) uma coordenação de gestão interna - cuidando da parte de projetos, políticas públicas e da parte orçamentária e (iii) uma coordenação de extradição e transferência de pessoas condenadas. Tais coordenações ficam diretamente ligadas ao gabinete da diretoria. Em relação às coordenações gerais, são três: a de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal e Civil, a Unidade Administrativa para Subtração de Menores e Adoção Internacional e a Coordenação Geral de Articulação Institucional (da qual a ENCCLA faz parte).

Dentro da Coordenação Geral de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal tem-se a Coordenação de Recuperação de Ativos. Já dentro da Coordenação Geral de Tratados e Foros Internacionais, há cerca de oitenta foros sob responsabilidade do DRCI, assim, além da parte de negociação dos tratados, essa área é responsável pelo mapeamento e acompanhamento dos foros.

O entrevistado menciona ainda o recente surgimento da Rede de Polícias Judiciárias para o Combate à Corrupção, que visa à articulação no âmbito das polícias judiciarias do combate à corrupção. Ele complementa que a atribuição do DRCI como autoridade central decorre da Convenção de Haia de 1965. O objetivo foi especializar um órgão técnico como facilitador da cadeia de custódia e de todo o tramite necessário para a cooperação jurídica internacional. Assim, o órgão procura centralizar as comunicações, a análise dos pedidos de cooperação jurídica, trabalhando pela fluidez da cooperação internacional.

Ligação do DRCI com demais órgãos. Em relação aos assuntos penais de corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos, há uma interlocução com o MPF e a PF no seguinte sentido: existem ações paralelas para objetivos distintos, mas que são ações que podem ser uteis umas às outra. Tais ações são a cooperação direta e a cooperação jurídica. Na cooperação direta, existem várias redes que permitem a interlocução entre os pares, como as redes de inteligência financeira, de magistrados, de procuradores, que podem facilitar na identificação e localização dos ativos dos bens a serem objetos de medidas cautelares restritivas. O entrevistado aponta a necessidade de o pedido de cooperação internacional ser muito específico, caso o contrário, se esse for genérico, é recusado. Por isso, a cooperação direta e a cooperação jurídica precisam trabalhar em harmonia. Essa cooperação é mais vista, principalmente, em momentos da manutenção da cadeia de custódia para que as provas possam entrar no direito brasileiros sem qualquer arguição de nulidade, ou seja, aproveitar as provas ocorridas no exterior no direito

brasileiro e vice-versa. Assim, a interlocução com o Ministério Público e as polícias vem a partir do momento em que as autoridades competentes no âmbito da persecução penal fazem o pedido para que o DRCI faça a condução, com todos os garantidores processuais da cadeia de custódia.

O âmbito jurisdicional de atuação do DRCI. O entrevistado ressalta que o DRCI se espalha pelo país, não focando apenas no âmbito federal como é aparente. Inclusive aponta alguns programas que tratam de capacitações para capilarizar as informações sobre cooperação jurídica internacional - instrumentos que existem e estão à disposição dos atores da persecução penal. Tais programas foram implementados justamente com a intenção de desmistificar a ideia de que a cooperação internacional é muito difícil ou que pode retardar o processo de persecução penal, de forma que as jurisdições estaduais também possam contar com o trabalho do DRCI. De acordo com as informações repassadas, o Brasil possui mais pedidos ativos que passivos, o que mostra uma adesão à cooperação internacional. Ademais, aponta que a Justiça Estadual tem mais dificuldades de se valer da cooperação internacional em virtude dos requisitos formais do processo de cooperação - principalmente devido à dificuldade em produzir os documentos com as traduções para o país de destino. Tal dificuldade tem sido auxiliada pela Secretaria de Cooperação Internacional do Ministério Público Federal.

Periodicidade dos pedidos por acordos de cooperação internacional. O entrevistado diz que os pedidos pelos acordos são muito sazonais e ainda há um grande limitador, que é o processo de ratificação. O processo de negociação, sempre acompanhado pelo MRE (Ministério das Relações Exteriores), é mais célere, entretanto, o processo de internalização do acordo é de difícil mensuração dentro do Congresso Nacional. Pontua que esse processo de internalização é o principal gargalo na atuação do DRCI, já que esse só pode utilizar os acordos após o tramite pelo Congresso e a internalização do ato no Direito brasileiro.

Cooperação direta. O entrevistado aponta estar em desacordo com a doutrina que define a cooperação direta como informal e a cooperação judicial como formal. Ele discorda disso pois afirma existir uma formalidade na cooperação direta, por mais que essa não tenha uma processualística própria para garantir uma cadeia de custódia. A cooperação direta é realizada por órgãos congêneres, não servindo para produção e intercâmbio de prova ou para extradições. Esta serve para a aproximação dos atores lato sensu, otimizando o intercâmbio de informação. Assim, depois de toda a informação coletada na cooperação direta, pode-se formalizar o pedido de cooperação jurídica internacional. Diante disso, o objetivo da cooperação direta distingue-se da cooperação judicial, mas uma auxilia a outra. A primeira auxilia com o trâmite de informações e a segunda promove a produção e intercâmbio de provas ou extradições. O que não se pode utilizar, de forma alguma, é a cooperação direta como fim de produção de prova. Caso isso ocorresse, poderia ser permitida uma arguição de nulidade probatória.

Valores bloqueados e valores repatriados. Durante a fase de investigação, identificam-se os bens. Após essa identificação, pode haver, a pedido da cooperação jurídica internacional, o bloqueio. Com isso, vem a fase judicial, na qual ocorre a manutenção do bloqueio. Entretanto, para que haja a repatriação, é necessário o trânsito em julgado. Por causa dessa necessidade, há uma disparidade entre bens bloqueados e bens repatriados. O entrevistado acredita que, por causa do processo judicial brasileiro, não é possível agilizar esse processo de bloqueio e repatriação.

Colaboração premiada, acordos de leniência e a recuperação de ativos. O entrevistado aponta que não vê efetividade do uso de colaboração premiada e acordos de leniência na recuperação, localização e bloqueio de ativos. Diz que, por mais que os acordos tragam à tona onde estão determinados bens, o processo de repatriação ainda precisa ser aprimorado e não vê como os acordos poderiam ser implementados nos processos de cooperação jurídica internacional. Pondera que muitos países não aceitam algumas facilidades, como o envio eletrônico de processos e acordos, o que mostra também um problema na celeridade dos processos. Ressalta ainda que alguns casos de colaboração premiada e acordos de leniência, por mais que o comum seja estarem na esfera penal, podem sair dessa e ir para a esfera civil. Isso gera algumas dificuldades para a cooperação jurídica internacional, que normalmente reconhece pedidos na esfera criminal.

Pedidos de cooperação: Brasil como origem e destino. O Brasil faz mais pedidos de cooperação do que recebe. O entrevistado justifica essa realidade afirmando que o Brasil possui maior criminalidade organizada e maior extensão territorial. Além disso, contribui para essa dinâmica o fato de o Brasil possuir uma boa capacidade institucional, a qual permite acompanhamento e instrução minuciosos em todas as partes do processo de persecução penal. Ademais, o Brasil tem se destacado com os avanços tecnológicos que envolvam a prática dos acordos. Para demonstrar isso, é citada a maior celeridade interna dos pedidos por meio dos peticionamentos eletrônicos, o que também facilita a realização de pedidos.

Rejeições dos pedidos de cooperação internacional. O entrevistado aponta que as principais causas de rejeição de pedidos são a não localização dos envolvidos que se procura intimar - da testemunha, do réu ou da vítima. Além disso, também cita que isso pode ocorrer devido à má qualidade da instrução, como pedidos genéricos, ou da ausência de algum documento específico para a cooperação jurídica. Ademais, também pode-se receber uma rejeição por motivo de o delito não ser crime no país de destino.

APÊNDICE M – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 8

Atividade da 5ª Câmara do MPF. Os trabalhos da Câmara são de coordenação e de revisão de casos arquivados. Com a introdução da lei anticorrupção, a 5ª Câmara passou a ter um papel relevante na homologação dos acordos de leniência e no desenvolvimento de material de referência sobre o assunto. A partir da reformulação da 5ª Câmara e da lei anticorrupção, especialmente no período da Lava Jato, a 5ª Câmara passou a atuar como um centro de referência externa no assunto – é ela quem dá a última palavra do ponto de vista extrajudicial. A 5ª Câmara tem um papel também de auxiliar em alguns acordos pontuais quando o grupo de procuradores responsáveis pelo respectivo acordo sente necessidade de aconselhamento. O entrevistado aponta que não trabalha na linha de frente da execução dos acordos, mas buscando oferecer uma perspectiva mais sistêmica a respeito de como eles poderiam ser conceitualizados ou teorizados. O entrevistado destaca que é importante ressaltar que o grupo executivo tem apenas as funções de estudar e auxiliar nos acordos, mas a sua revisão fica a cargo dos membros titulares da Câmara. Esse grupo surgiu justamente porque, em um caso específico, alguns procuradores tiveram um pedido de acordo de leniência recusado pela Câmara. Percebeu-se então a necessidade de se construir um horizonte comum de atuação com estudos e *guidelines*. Como os processos estão interconectados, o grupo aconselha também sobre acordos de colaboração.

Acordos de leniência. De acordo com o relato do entrevistado, em outubro de 2014, aconteceu o primeiro acordo celebrado com a Setal[80]. Em 2015, tomou-se consciência, por parte do Ministério Público, da possibilidade de fazer acordos autonomamente e não apenas em auxílio à CGU ou à AGU. Havia também uma análise de que, porque os relatos versariam sobre pessoas que estavam em cargos altos, não faria sentido buscar o controle interno. De acordo com o entrevistado, o MPF se mostrava um órgão mais isento, além disso, como o ilícito necessariamente envolvia as pessoas físicas, fazia sentido já negociar com os órgãos com competência criminal para futuramente indiciar as pessoas físicas. Isso ocorre salvo raras exceções de leniência "puro sangue", quando o caso envolve alguma multinacional que não tem o objetivo de abarcar os interesses de seus funcionários. Ao longo do ano de 2016, o MPF também consolidou sua atuação nos acordos. Em 2017, houve um debate interno sobre como fazer a modelagem do acordo, ocorrendo, no final do ano, o acordo da Odebrecht – o qual teve em paralelo 77 delações premiadas com executivos. A estratégia desse acordo serviu de modelo para as demais: a empresa, para fazer o acordo de leniência, precisava das pessoas físicas e assim, necessitava também garantir que a situação jurídica delas seria resolvida. A leniência da Odebrecht é considerada um marco na solução cível-criminal no âmbito do MPF e do Judiciário.

No caso da Odebrecht, o entrevistado menciona que a empresa teve um problema com a CGU, que chegou a entrar com uma ação se valendo de provas fornecidas pela própria colaboradora. Mais adiante, esse problema foi resolvido no processo. O entrevistado afirma que a CGU teria "evoluído" em sua posição e adotado um diálogo mais

80. No site da 5ª Câmara constam todos os acordos já celebrados.

constante com o MPF. Nesse âmbito, relata a elaboração de diversas notas pelo grupo executivo para resolver esses embates. Entre elas, uma nota sobre o compartilhamento de provas: trata da necessidade de adesão para compartilhar as provas e que estas não podem ser utilizadas contra o colaborador.

Como outro marco importante, o entrevistado cita o caso da Carne Fraca. Nesse caso, a leniência demorou muito para ser fechada, pois todos os agentes que estavam investigando precisavam concordar com as provas apresentadas pelos delatores e um deles entendia que as provas não eram suficientes. Para a empresa, fechar o acordo deixando essa "ponta solta" não era vantajoso.

Um aspecto positivo do caso da J&F, segundo o entrevistado, foi também colocar a cargo dos detentores da holding a responsabilidade pelo pagamento da multa, poupando assim os sócios minoritários e outras empresas do grupo. Já no caso da Odebrecht não houve essa preocupação e uma crítica ao processo foi justamente o peso gerado aos acionistas minoritários. Entretanto, o entrevistado ressalta que um ponto negativo relativo ao caso da J&F foi o não estabelecimento de um prazo para *início* do pagamento dos 2,3 bilhões a título de dano social – e hoje a empresa busca repactuar esse valor (o prazo *final* para todo o pagamento é de 25 anos). O MPF alega que eles estão em mora por ainda não terem pago, enquanto a J&F alega que ainda possuem um largo período de tempo para quitar o compromisso.

Como critério para aprovar o acordo, o entrevistado menciona: (i) o ineditismo ou haver uma revelação (fato novo); (ii) a alavancagem probatória – pode ser que o MPF já tenha conhecimento do fato, mas o acordo pode trazer uma confirmação relevante ou um detalhamento que antes não se tinha ou que se demoraria para obter, levando assim, a uma otimização (obter uma prova cabal) e (iii) o quanto se vai conseguir obter em ressarcimento do que foi desviado.

Do ponto de vista da empresa, o critério é buscar se antecipar para evitar um mal maior. Ademais, as empresas buscam o acordo porque possuem o interesse de vender seus ativos ou porque está em curso algum processo de depuração interna. Aqui o entrevistado afirma que, ao contrário dos EUA, não é permitido negociar o dano – por exemplo, fechar o pagamento em menos tempo sob condição de um desconto. O que pode ser feito é parcelar o dano ou diminuir alguma outra sanção.

Nos últimos anos, os acordos têm servido mais como um instrumento de defesa, de acordo com o entrevistado. Agora, do ponto de vista da recuperação do patrimônio, sem os acordos seria muito mais difícil – a forma de pagamento tem sido cada vez mais à vista. Do aspecto da alavancagem informacional, os acordos servem mais para esclarecer alguns fatos ou corroborá-los, e não necessariamente para trazer inovações ou dados. Ou seja, havendo uma investigação razoável, os acordos seriam prescindíveis. O entrevistado afirma que a leniência foi forjada em grande parte em interesse da defesa porque empresários do alto escalão das empresas tinham receio de levar o caso para a CGU.

Coordenação entre as instituições. O entrevistado relata um caso em que uma empresa celebrou o acordo de leniência com o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) e depois o MPF entrou com uma ação penal, pois a lei do CADE extingue apenas a punibilidade em relação a alguns crimes da ordem econômica. A partir de 2011, houve um aprimoramento da legislação e no próprio CADE com a profissionalização do programa. Assim, o MPF e os ministérios públicos estaduais passaram a ser chamados para compor a conversa junto ao CADE e assinar o acordo, justamente para não gerar insegurança jurídica. Há uns 3 anos foi assinado com os ministérios públicos termos de cooperação técnica para formalizar essa atuação conjunta. Há uma garantia então de que o Ministério Público local não vai entrar com a ação.

O entrevistado relata que casos de mesa única de negociação são mais raros[81] – seriam casos em que todas as instituições se sentam em conjunto para negociar. Nos outros casos, foram se desenvolvendo o que é chamado de acordos espelhos: havia um acordo de cavalheiros entre instituições que estavam celebrando o acordo com uma mesma parte para que se compensassem os pagamentos e se observassem os mesmos parâmetros. O entrevistado menciona um caso de acordo foi feito pelo MPF do RJ, AGU e CGU, mas que depois o MPF em Brasília recusou a homologação.

O entrevistado menciona que essa divergência pode decorrer até por uma diferença na agenda política. Por vezes, determinada instituição quer assinar o acordo para demonstrar trabalho (também para o público), mas não necessariamente o acordo é um bom acordo. O entrevistado afirma que, além da redução do dano, é fundamental que o acordo colabore com provas e informações e que isso possa render uma persecução cível ou criminal consistente. Entretanto, às vezes, outras autoridades focam mais no ressarcimento do montante desviado ou no comprometimento da empresa de *compliance* e de controle interno (auditoria). As dificuldades de cooperação, por vezes, decorrem da compreensão que cada órgão tem sobre o papel desse instituto.

Quanto às nulidades dos acordos, o entrevistado afirma que ela pode ser dar por descuidos em processos que foram feitos com rapidez, mas também por entendimentos políticos.

Ao longo dos anos, o entrevistado relata que houve uma evolução no diálogo, especialmente em relação aos órgãos do Executivo do controle interno. Há também uma questão de *timing* do estágio do andamento do caso. Por fim, o entrevistado relata um movimento recente de maior diálogo entre o Ministério Público Federal e Estadual.

Como gargalos para essa cooperação, ele relata que, às vezes, há preocupação de vazamento da informação e até problemas de diálogo entre as instituições. Há ainda atores que respondem a diferentes formas de gerenciamento. Por exemplo, segundo o entrevistado, os órgãos investigativos na AGU e na CGU não possuem tanta independência como no MPF. Por fim, pode haver divergências nas agendas políticas.

Menciona o ato de cooperação técnica mediado pelo Supremo (em agosto de 2020) e alega que o MPF não aderiu. Foi um ato forjado, segundo o entrevistado, entre TCU, CGU, AGU, Ministério da Justiça e PF a partir de um chamado do STF, entretanto, a polícia e o

81. Há apenas um caso em SP, caso da empresa Bilfinger.

TCU não participam do acordo de leniência. Para o entrevistado, é complicado um órgão de controle externo (TCU) participar como signatário de um acordo. O entrevistado relata que o Procurador Geral havia enviado uma minuta a todos os órgãos para o estabelecimento de um organismo multi-institucional para trocar experiencias sobre os acordos. Mas nenhum órgão respondeu a esse chamado e, em seguida, veio o ato de cooperação técnica mediado pelo Supremo – em termos inaceitáveis, segundo o entrevistado. Relata que esse ato de cooperação foi feito para resolver alguns casos específicos que estavam no STF e que geravam conflito sobretudo com o TCU – que estava aplicando sanções que já haviam sido afastadas pelos acordos de leniência. De um lado, o TCU deixar de aplicar a sanção de inidoneidade por reconhecimento de que a empresa celebrou o acordo de leniência é considerado um marco. Por outro, o entrevistado relata que essa solução acabou evitando o estabelecimento de um diálogo mais amplo.

Assim, atualmente as cooperações nos acordos são feitas mais caso a caso, quando o investigado relata que começou a conversar também com outra instituição. E, em específico com a CGU, há um acordo informal de manter os acordos nos mesmos termos. Relata-se também um diálogo incipiente com as controladorias estaduais quando estas se envolvem em algum acordo.

Fundações para pagamento do dano. A ideia de uma fundação para pagamento do dano social originou-se na operação Greenfield. No Brasil, o dano causado pela corrupção - tanto ao erário como à sociedade como um todo - é tratado como dano coletivo. Esse valor, a título de dano social, não seria reversível ao erário, mas à sociedade, sendo destinado ao Fundo de Direitos Difusos. Segundo o entrevistado, o problema é que esse fundo acaba sendo utilizado para fazer superávit primário e não é revertido em políticas públicas. Já é uma prática do Ministério Público, em alguns acordos de tutela coletiva, prever prestações diretas e não pagamento ao fundo. No entanto, isso ainda não foi pacificado pelo TCU – pode haver um eventual problema por esse pagamento ocorrer sem previsão no orçamento. Para o entrevistado, esse dinheiro não seria um dinheiro público do orçamento, mas da sociedade. A partir desse debate, no âmbito da Greenfield, teve-se a ideia de se criar uma pessoa jurídica, que seria responsável por gerir os 2,3 bilhões que seriam pagos a título de dano social.

APÊNDICE N – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 9

Marcos temporais e institucionais. O entrevistado inicia abordando pontos que servem como um catalizador para mudanças na política anticorrupção. Entre elas, ele inclui as convenções internacionais adotadas e firmadas pelo Brasil. Ressalta que a lei anticorrupção é um importante marco, principalmente em 2013, com notícias que instigavam a população a questionar muitos atos do governo. Outro importante marco é o Pacote Anticrime, do ex-Ministro Sérgio Moro. O entrevistado também menciona o trabalho correcional da CGU com as corregedorias e seu relevante papel em avocar processos de outros órgãos. Ele pontua com positividade a conversação e integração entre a corregedoria da CGU e corregedorias de outros órgãos e ministérios, que culminam na troca de muitas informações relevantes e que têm ocorrido de forma cada vez menos personalizada.

Fontes de informação. Aponta primeiramente a PF como uma fonte de informação que tem incrementado sua capacidade investigatória de forma satisfatória com o passar dos anos. Ademais, menciona a CGU como uma relevante matriz para informações, pontuando as competências instituídas pela lei anticorrupção e seu trabalho como órgão de controle interno e de investigação no Poder Executivo. Pensando em tal poder de controle interno, o entrevistado cita um movimento para a estruturação de mecanismos que debelem ações relativas à lavagem de dinheiro e à corrupção com maior foco no Executivo. No entanto, o entrevistado pontua que o mesmo movimento de desenvolvimento não é acompanhado pelo Legislativo e pelo Judiciário, tendo em vista, por exemplo, a ausência de um órgão controlador nesses poderes. Aponta também como um dos principais marcos dessa estruturação, além dos avanços da PF, órgãos como a CGU, AGU e TCU.

Relação entre lavagem de dinheiro e corrupção. O entrevistado ressalta que casos que envolvam puramente lavagem de dinheiro, não envolvendo ilícitos da lei de corrupção ou da lei de improbidade, acabam normalmente no campo criminal, o que cumula na atuação de órgãos como a AGU na condição de assistente do Ministério Público Federal em eventual atuação penal. Por outro lado, em casos de ilícitos de corrupção relacionados à lavagem de dinheiro, como atos de improbidade ou ilicitudes consideradas pela lei anticorrupção, ocorre uma atuação mais efetiva da AGU por estar, justamente, no rol de atribuições desta, por meio da persecução na ação de improbidade.

Desenvolvimento das instituições. O entrevistado aponta a cooperação institucional como muito personalizada atualmente. Segundo ele, há uma deficiência em matéria de cooperação institucional e uma maior facilidade de cooperação entre agentes que já se conhecem e estão familiarizados um com o outro. Ele cita, como exemplo, a atuação em acordos de leniência, que teve início com poucos agentes, foi se institucionalizando e culminou em atos entre ministérios. Tal cooperação, que começa personalizada, mas que dá início às relações institucionais, não é vista pelo entrevistado de maneira completamente positiva, pois uma mudança de agentes talvez signifique um enfraquecimento nas relações internas e que poderia afetar a relação institucional como um todo.

O entrevistado coloca a existência de forças-tarefas e grupos temáticos como algo salutar, tendo em vista os bons resultados que têm produzido ultimamente. No entanto, ressalta que sofrem algumas dificuldades institucionais. Como exemplo, ele menciona o princípio do promotor natural no caso do Ministério Público e que dificulta um compartilhamento de atribuições e experiências com outros órgãos, o que é possível de ser feito no trabalho de forças-tarefas da AGU. Ainda como exemplo dessa atuação não compartilhada, é citado o caso Greenfield, que envolveu uma colaboração premiada negociada por um membro do MPF, enquanto outro promotor, por discordar do primeiro, ajuizou uma ação penal.

O representante da AGU aponta que varas especializadas no judiciário tornariam mais fácil a relação entre instituições. Mais especificamente, seria relevante a criação de uma vara especializada em matéria de corrupção e lavagem de dinheiro que pudesse envolver tanto a competência civil da improbidade quanto a competência penal.

O entrevistado ressalta ainda que, conforme mais formalizada for a burocracia, menor é a possibilidade de ocorrerem decisões baseadas em vontades passageiras ou em desvio da função pública. Ele coloca como exemplo o próprio trabalho dentro da AGU, que tem se tornado cada vez mais burocratizado e técnico. Ele complementa que um corpo técnico burocrático, com menos cargos indicados, consolidado e com garantias pode ser avesso ou tende a diminuir a corrupção.

Colaborações premiadas e acordos de leniência. O entrevistado traz afirmações sobre a lentidão e burocratização da jurisdição penal e da jurisdição sancionatória *lato sensu*, com as ações de improbidade e ações penais, o que gera insegurança jurídica e até mesmo certa impunidade. Diante disso, coloca as ferramentas consensuais como forma de ter mais celeridade e trazer mais segurança para o sistema. Entretanto, por mais que tenham tais pontos positivos, o entrevistado ainda faz algumas críticas sobre esses métodos, sendo as principais voltadas a problemas que a legislação propriamente não traz, mas que a interpretação equivocada de alguns órgãos que integram esse sistema de controle acabam tendo.

Ao falar sobre acordos empresariais de leniência, aponta como maior empecilho para a segurança jurídica o Tribunal de Contas. Tal afirmação é justificada, segundo ele, pelo fato de que, por mais que as ferramentas consensuais - acordos de leniência, colaboração premiada, NPC (não persecução civil) e NPP (não persecução penal) - tenham características que aceleram a investigação, essas apresentam um sancionamento construído de maneira consensual, o que envolve uma questão de competência para utilizar tais métodos. Assim, o entrevistado critica a atuação do Tribunal de Contas, tendo em vista a existência de seis instrumentos consensuais[82], por fiscalizar apenas o acordo de leniência da lei anticorrupção. Essa atuação não uniforme do órgão, de acordo com o entrevistado, gera insegurança jurídica - que era justamente o que essas ferramentas consensuais buscavam combater. Essa insegurança, por sua vez, faz com que atores se sintam mais resistentes a fechar acordos com o Estado, dificultado a colaboração, o que

82. Delação premiada, acordos na persecução penal, acordos na persecução civil, leniência da lei anticorrupção, leniência do CADE e leniência do sistema financeiro.

seria resolvido caso houvesse maior certeza sobre aplicação da sanção e sendo esta proporcional e razoável, segundo ele.

Cooperação internacional. Para o entrevistado, fica claro que a cooperação jurídica ainda é muito incipiente. Nessa linha, especialmente em matéria de corrupção, grande parte dos países colaboradores têm um sistema voltado para o combate à corrupção com um viés unicamente penal, o que gera uma dificuldade grande para o Brasil, que pode ter recuperação de valores por meio de ações civis. Assim, essas diferenças jurisdicionais geram uma dificuldade na cooperação jurídica entre os países.

Principais gargalos. O entrevistado aponta a especialização do sistema judiciário como uma estratégia útil para o combate à corrupção. Assim, cita que, por não existir uma vara especializada na temática, o assunto não é levado com tanta seriedade quanto assuntos que possuem suas próprias varas, como os assuntos previdenciários, por exemplo. Aliando-se a essa lacuna de especialidade, outro gargalo apontado é o processo penal arcaico, demorado, complicado e pouco efetivo. Outro ponto citado como um gargalo do sistema de combate à corrupção e lavagem de dinheiro é uma falta de transparência dos órgãos. Por mais que já tenham avanços nos últimos anos, ainda existem situações, como o sistema de orçamento secreto na Câmara, que atrapalham a transparência com os orçamentos e gastos.

APÊNDICE O – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 10

Marcos temporais dos métodos consensuais. O entrevistado inicia sua contextualização apontando como gargalo relevante a demora dos processos para o julgamento e para a etapa recursal na justiça criminal. Pontuando que o problema do tempo não se esgota na primeira instancia e percorre até a decisão definitiva nas sucessivas etapas recursais. Assim, coloca que uma das formas para resolver tal problema é a justiça consensual, mencionando os acordos de não persecução penal mais recentes, nas áreas de corrupção e leniência, e acordos de não persecução civil.

O primeiro marco temporal, no ano de 1990, é o surgimento dos TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) na matéria de defesa nos interesses difusos e coletivos. Por mais que essa introdução não tenha sido no âmbito penal, mas no civil, ainda sim foi de relevância por mostrar que ações que lidam com temas expressivos como direitos individuais indisponíveis e direitos difusos e coletivos poderiam ser resolvidos por consenso.

O próximo marco é 1995, com a Lei 9.099. Qualquer contravenção penal que não superasse o teto de um ano poderia ser resolvida por acordo. Após esse primeiro método, foi colocado um segundo tipo de acordo, a suspensão condicional do processo, mas aplicada a crimes cuja pena mínima fosse também de um ano – o que demonstra uma timidez nos parâmetros iniciais de introdução dos acordos.

Nos anos 90, havia apenas possibilidade de os juízes aplicarem esses benefícios penais ao final da instrução criminal, com redução da pena. Assim, vê-se a Lei 9.099 mais como uma forma de simplificar os procedimentos visando a uma maior despenalização do que propriamente a eficiência do sistema de colaboração, segundo o entrevistado.

A partir do ano de 1999, houve uma evolução na aplicação dos métodos de acordos com a chegada da lei de proteção a vítimas, testemunhas e ao réu colaborador. Com isso, percebeu-se que a ferramenta de delação premiada tinha um significado expressivo para a produção de prova. Em seguida, surgiu a Lei 9.807/1999, que estabeleceu um tratamento protetivo ao réu e ampliou as possibilidades de benefícios penais aos colaboradores. Mais um marco foi a alteração da antiga lei antitruste, Lei 8.884/1994, no ano 2000. Na época, o instituto da colaboração premiada foi influenciado pelos acordos de leniência.

O próximo marco temporal colocado é em 2003 com o caso Banestado. Tal caso foi marcante por ter sido a primeira vez em que largamente se utilizou a colaboração premiada no Brasil. Por mais que o método tenha surgido nos anos 90 com a lei dos crimes hediondos, essa era também muito tímida por não prever um procedimento consensual para a aplicação dos benefícios penais. Na época, foi a primeira vez que o instituto foi utilizado como estratégia para a produção de provas, e não apenas como uma causa especial de redução de pena. O caso Banestado foi seguido por mais dezoito acordos na época. É citado também o caso Hildebrando Pascoal como forma de demonstrar a importância dos mecanismos de colaboração, já que, sem eles, o entrevistado aponta como impossível a determinação de todos os integrantes do grupo criminoso.

Ademais, foi citada a importância da ENCCLA na evolução dos acordos consensuais no Brasil. A estratégia captura o uso desses acordos, ampliando a colaboração premiada para casos de criminalidade econômica, evasão de divisas, lei dos crimes contra o sistema financeiro nacional e lavagem de dinheiro, a partir de 1998. Nesse sentido, menciona a introdução da Convenção de Palermo no Brasil, no âmbito da qual e por influência da ENCCLA, foi colocado um anteprojeto de uma nova lei do crime organizado, a qual regulou a colaboração premiada.

O entrevistado lista ainda que em 2008 ocorreu mais um marco: a primeira vez que um acordo de colaboração premiada foi analisado pelo STF, sob a lavra do ministro Ricardo Lewandowski. Outro marco jurisprudencial citado foi no ano de 2009, com a decisão do então desembargador do TRF4, na qual ele estrutura toda a forma do acordo de colaboração premiada de forma muito parecida com o que se usa atualmente. Em 2015, o ministro Dias Toffoli faz um voto, no âmbito de um *habeas corpus*, detalhado e substancioso sobre os marcos da colaboração premiada. Além desses, menciona a Lava Jato e o pacote anticrime como influências que prejudicaram a ferramenta de colaboração premiada. Após esse período, a jurisprudência do Supremo também apresentou grande variação.

O entrevistado aponta uma diferença entre tipos de colaboração premiada, sendo a colaboração bilateral aquela que trata do crime organizado e a unilateral aquela que trata das pequenas incidências que a colaboração premiada tem em outras leis[83]. Ele ainda ressalta que, durante muito tempo, houve uma resistência ao uso de ferramentas como a de colaboração premiada no Brasil e que isso culminou na tortuosidade e na falta de leis claras sobre os instrumentos, segundo ele. Por fim, relata também duas importantes convenções sobre os métodos de colaboração, a Convenção de Palermo, de 2000, e a Convenção de Mérida, de 2003.

Colaboração premiada e o combate à criminalidade. A importância da colaboração premiada varia a depender do crime investigado, segundo o entrevistado. Considerando o plano internacional, não seria possível o enfrentamento do crime organizado e dos crimes de corrupção sem essa ferramenta, tendo em vista os mais de quatro tratados internacionais apoiando a colaboração. Em síntese, o entrevistado coloca o mecanismo como essencial, mas não como único para viabilizar a investigação. Há um conjunto maior que envolve elementos como agentes disfarçados, as interceptações telefônicas, as ações controladas e, em adicional, a colaboração premiada.

Para o entrevistado, a colaboração premiada é mais importante para a criminalidade violenta do que para crimes de colarinho branco. Ele cita que crimes de maior violência são de grande dificuldade probatória, já que ordens de violência dificilmente são dadas por escrito ou via ligações, o que a torna a colaboração premiada mais essencial nesse tipo de crime do que em outros que deixam mais rastros.

Além disso, fala sobre uma diferença entre colaboração probatória e colaboração informacional no Brasil, utilizando a Lei 13.608/2018 como exemplo claro dessa diferença. Também é apontada uma nova alteração, tramitada no Congresso, sobre a colaboração

83. Exemplos citados: Lei do colarinho branco, lei de lavagem de dinheiro, lei dos crimes tributários, Lei 9.807, e CP, Art. 159, § 6.

premiada no estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. Essa alteração proíbe que qualquer medida intrusiva seja adotada sem colaboração em relação a advogados, a escritórios de advocacia e locais de trabalho de advogados. Além disso, a medida também proíbe o advogado de um criminoso de se tornar colaborador contra seu cliente, favorecendo a proteção do cliente, mas desprotegendo o advogado, que deixa de ter a oportunidade que qualquer pessoa teria de fazer um acordo de colaboração.

Cooperação com outros órgãos. O entrevistado aponta a coordenação interinstitucional como essencial, especialmente pelo fato de que a colaboração – de acordo com a Lei 12.850/13 – deve ser utilizada apenas em investigações consideradas graves. A própria lei do crime organizado aponta para a necessidade de cooperação. Todavia, o principal problema é que a forma com que essa cooperação deve ser feita não é explicita na lei, segundo ele. Como exemplo de lacuna, menciona que a legislação não determina que o CADE deve cooperar com outros órgãos de investigação como o MPF. Assim, um dos principais problemas da colaboração premiada é, justamente, a falta de comunicação e cooperação entre órgãos. Mas não somente. O entrevistado aponta como outro desafio a cooperação entre unidades distintas da federação. Nesse sentido, o MP Estadual tem dificuldades de coordenação com o MP Federal, impactando ainda mais a relação do MP com outros órgãos. A cooperação é insuficiente tanto entre as agências de persecução como em agências de outros segmentos da atuação do Estado, como TCU, AGU e CGU, uma vez que não há parâmetro de coordenação em lei. Por fim, o entrevistado aponta que não cabe ao judiciário resolver esse problema de cooperação, o qual poderia, no máximo, elaborar decisões como legislador negativo, apontando inconstitucionalidades ou fazendo interpretações em conformidade com a Constituição.

APÊNDICE P – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 11

Cartel como corrupção. O entrevistado comenta que o cartel é sim uma forma de corrupção, o que é determinado pela ONU, mas que o Brasil pouco dá a devida atenção ao assunto. Tal corrupção, podendo ser privada ou pública, é exemplificada e evidenciada com o caso dos metrôs em São Paulo e a Lava Jato, fatos que demonstram que o cartel é mais um dos ilícitos dentro do novelo criminoso da corrupção. Ademais, cita a correlação que tal assunto tem com a lavagem de dinheiro, que costuma ser parte de organizações criminosas maiores.

Assim, o entrevistado aponta que 30% da atuação do CADE em cartéis está interligada a cartéis em licitação e aos principais acordos de leniência. Sem contar com os casos que envolvem acordos de compromisso de cessação, que ocupam 50% dos trabalhos em relação aos cartéis, e são os casos mais importantes.

Com isso, fala que o CADE já possui experiência de colaboração com órgãos parceiros nesses tipos de acordo antes mesmo da lei anticorrupção porque, por mais que o cartel seja crime, sempre existiu um interesse maior por parte dos órgãos criminais como CGU, TCU, MPE, MPF, já que são eles que costumam notificar suspeitas ao CADE para que este possa fazer a investigação.

Construção histórica das investigações e como ocorrem atualmente. Desde a Lei 8.137, o CADE tem uma dupla instância, administrativa e criminal, e a partir do momento em que decidiu priorizar o combate aos cartéis, por meio de uma política nacional da Secretaria de Direito Econômico em 2003, buscou-se um apoio pelo entendimento de que era necessário que o sistema de defesa da concorrência tivesse instrumentos para investigar tal tipo de conduta. Assim, nasceu a lei regulatória dos acordos de leniência, com impacto criminal, e a possibilidade de busca e apreensão para investigar os cartéis.

Com isso, entendeu-se que havia uma necessidade de coordenação com as autoridades criminais por essas terem maior expertise para investigar determinados tipos de casos. Ademais, essa necessária parceria com tais órgãos também apareceu por conta de o CADE, por mais que seja um órgão de jurisdição nacional, ser pequeno e ter menos experiência nas ações investigativas, sobretudo por atuar com ações administrativas.

Cooperação com outros órgãos. Tendo em vista a citada necessidade de cooperação com demais órgãos, o primeiro contato foi com o Ministério Público Estadual, que se espalha por todo o país de maneira específica, e com as superintendências regionais da Polícia Federal, pela sinergia de equipe com os MPE. Tais contatos foram fundados em parceiras de investigações conjuntas. Então, muitas vezes, o CADE precisava de apoio em investigações que já estavam em andamento e também prestava apoio às demais investigações em andamento de tais órgãos. Com isso, surgiu uma parceria muito natural e pessoalizada, na qual o CADE pessoalmente procurava representantes desses órgãos para pedir por auxílio e vice-versa. Entretanto, com o tempo, essa relação foi se tornando mais institucional, muito por conta de os próprios órgãos passarem a enxergar a necessidade de tais trabalhos em conjunto e pela necessidade de submeter tais atividades à coordenação geral fazendária.

Diante disso, a partir de 2007, houve uma inspiração na ENCCLA para a construção de uma maior institucionalização das relações de parcerias, pensando em uma estratégia nacional de combate a cartéis. Com isso, os grupos mais institucionais do Ministério da Justiça passaram a ter mais contato com a direção do CADE, criando-se uma rede de cooperação para investigação dos ilícitos ligados às práticas de cartel.

Tais relações ainda não são exatamente regulamentadas, mas existem termos de cooperação com todos os Ministérios Públicos Estaduais. Tais termos são caracterizados pela equipe como "guarda-chuva", por não terem um objeto específico, mas tentarem abranger todos os meios possíveis de cooperação e troca de informações. Já com a Polícia Federal, também tiveram adventos de uma lei, que inclui o cartel como um dos crimes que a PF pode atuar via inquérito, ainda que a competência fina não seja federal. O entrevistado adiciona entre seus comentários sobre as cooperações com demais órgãos pontuando que sempre foram muito produtivas.

Sobre a cooperação com órgãos de controle, como CGU ou TCU, essa passa a se fortalecer a partir de 2009, quando o CADE deu a ênfase em cartéis em licitações. O entrevistado aponta que essa priorização ocorreu por conta do momento em que o Brasil se encontrava como próxima sede da Copa do Mundo e das Olimpíadas e, assim, iniciaram-se muitas obras de infraestrutura e aumentou-se a capacidade dos entes de fazer compras públicas. Com isso, a relação com os órgãos de controle foi fundamental, já que são eles os responsáveis pelas análises de licitações, e, por isso, possuem muitos dados relevantes para investigação de comportamentos suspeitos que poderiam ser cartéis. Ademais, a cooperação em si é feita por meio de acordos de cooperação e normalmente ocorre com: cooperação em casos concretos via investigações conjuntas, mais com a AGU do que com o TCU; cooperações de troca de informações, mais com o TCU; e cooperações com troca e treinamentos.

Em relação à cooperação com o COAF, o entrevistado comenta que o Conselho atua muito mais com lavagem de dinheiro do que com corrupção. Diante disso, a cooperação direta entre este e o CADE é quase inexistente, já que os objetos de prova são muito diferentes. Entretanto, eles acabam por ter uma cooperação, mas muito genérica, no sentido técnico, ou seja, na análise de tipos de mecanismos que podem ser usados para investigações. Essa relação se dá pelo fato de o COAF ser parte do Ministério da Economia, o que faz com que o CADE não precise da cooperação por esta ser do mesmo tipo que elas já possuem com outros membros do Ministério, como a Receita Federal.

Já sobre a ENCCLA, o entrevistado adiciona que esta é muito importante para estabelecer uma atuação de cooperação entre todos os órgãos e para debater outros temas fora de casos concretos. Essa colaboração gerada pela ENCCLA é de suma importância, de acordo com o entrevistado. Isso é exemplificado pela própria Lei anticorrupção, que teve mais força para ser aprovada no Legislativo por ter tantos órgãos da estratégia apoiando a aprovação da lei.

Impacto da Lei anticorrupção na cooperação entre órgãos. Por mais que as cooperações entre o CADE e órgãos como o Ministério Público e Polícia federal costumassem ser muito produtivas, as cooperações precisaram se alterar a partir da Lei anticorrupção, que regula acordos de leniência de forma diferente da regulamentação da Lei do CADE.

Assim, quando esses novos tipos de regulação de acordos de leniência passaram a fazer parte dos processos, nasceu a necessidade de reformulação da cooperação, para que os acordos pudessem ser celebrados em conjunto.

Sobre a diferença dos acordos de leniência da Lei do CADE e da Lei anticorrupção, o entrevistado comenta que o ponto chave é a repercussão criminal após o acordo de leniência. Diante disso, o acordo de leniência do CADE, desde 2003, já previa a repercussão criminal. Ou seja, assinado o acordo no Conselho, a extinção da pena criminal para o indivíduo já era automática. Tal fato fazia com que fosse conjunta a participação do MP, como interventores do acordo, para que este assinasse junto ao CADE e à parte a decisão de âmbito criminal. Essa união entre CADE e MP foi um requisito não regulamentado, mas criado pelo próprio órgão para trazer maior legitimidade e evitar atritos institucionais. Em relação aos acordos da Lei anticorrupção, tal fato não acontece, de acordo com o entrevistado, já que esta traz um acordo para a empresa, mas não fala nada sobre a repercussão criminal que esse gera.

Ademais, o entrevistado também comenta que há uma diferença de incentivos dentro desses acordos de leniência, já que os acordos que envolvem o CADE estão mais voltados para condutas praticadas por vários agentes, as quais envolvem o interesse de um indivíduo do cartel de se autodenunciar e denunciar os demais envolvidos. Enquanto isso, em outros tipos de casos, às vezes esse tipo de denúncia não é o interesse principal. Nestes, geralmente há uma relação bilateral na qual o interesse do acordo é um particular denunciando um agente público ou vice-versa. Assim, diferentemente dos casos de cartel que precisam do acordo de delação para serem iniciados, os demais casos de acordos acabam ocorrendo já durante investigações.

Outro assunto de leve atrito na cooperação conjunta, que demonstra mais uma importante diferença entre os acordos de leniência feitos pelo CADE e os demais acordos, como os da Lava Jato, é a confiança em que se baseiam os acordos envolvendo cartéis. O entrevistado coloca como exemplo dessa confiança a proteção do sigilo da identidade de quem celebra o acordo até o final do processo. Esse cenário, segundo o entrevistado, muda completamente nos demais casos de acordos de leniência, como na Lava Jato, em que quase tudo se tornava público.

Sobre desconfiança de trabalhar em cooperação com outros órgãos, o entrevistado fala que a relação com o Ministério Público sempre foi muito tranquila, mas que esse tipo de relacionamento não era regra com todos os órgãos. Como um exemplo de desconfiança, é citada a cooperação com AGU e TCU por conta de sua posição hierárquica fortemente inferior ao Poder Executivo.

Em relação aos critérios para a realização dos acordos, o entrevistado comenta que não era muito fácil a conciliação, já que, por parte dos demais órgãos, havia um maior enfoque nos casos criminais, que precisavam de muitas provas sobre os acusados. Assim, os acordos eram formas de acrescentar provas a processos que já estavam em andamento. Enquanto isso, para o CADE, os acordos eram, na verdade, a forma de se iniciar um processo, que não necessariamente termina em condenação criminal. Dessa maneira, o critério que move a realização dos acordos em conjunto é a proteção de colaboradores e fazer com que a situação destes seja melhor do que a situação dos que

não quiseram colaborar, visando também à proteção dos colaboradores em relação a outros órgãos do Estado.

Principais objetivos dos acordos de leniência e cooperação com o MP. O entrevistado inicia comentando sobre o grande poder que os acordos de leniência têm nas investigações, mas ele precisa ser pensando dentro desses limites, já que ele não deve ser usado como uma imposição de colaboração, segundo ele. O acordo deve funcionar como um incentivo para o colaborador, já que as informações mais precisas e relevantes sempre são conseguidas por meio daqueles que fazem parte da organização investigada, funcionando sem quebra de confiança com o colaborador para não gerar desincentivos. Assim, fica claro que os acordos devem ser ajustados de acordo com o caso em que serão incluídos. Ou seja, segundo o entrevistado, um acordo de leniência que funciona para casos de cartel dificilmente funcionará para casos de corrupção. Dessa forma, isso é um fato que deve ser repensado para a construção das regulamentações, que poderiam impor um mecanismo de coordenação que determine qual procedimento deve ser usado em determinado caso.

Sobre a colaboração com o MP, segundo o entrevistado, o sucesso foi dado pelo fato de que, por mais que os casos de cartel fossem competência do CADE, eles também eram crimes designados à competência do Ministério Público. Assim, como a cooperação foi feita desde o início, com transparência, respeitando as competências e limites um do outro, e com muita maturidade institucional, tudo ocorreu bem. Uma concretização disso foi o trabalho em conjunto que complementava as competências necessárias para a solução dos problemas. Neste sentido, por exemplo, o MP tinha um poder importante para investigações de cartéis, a interceptação telefônica, que o CADE não tem e este, por sua vez, tem um conhecimento econômico que ajudaria o MP. Dessa forma, os trabalhos foram feitos como complementares e não se tornou uma disputa, o que fez a cooperação ser muito bem-sucedida.

APÊNDICE Q – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 12

Principais atribuições da Secretaria de Cooperação Internacional. O entrevistado inicia colocando a atividade da Secretaria como uma câmara de coordenação, muito embora não tenha função de revisão. Assim, o que ocorre é uma totalização dos trabalhos, tratando dos pedidos ativos, de todas as demandas que os procuradores dos três níveis da carreira fazem para autoridades do exterior. Além disso, também tratam dos pedidos passivos, centralizando os pedidos que serão executados no Brasil, de coleta de testemunhas, bloqueio de bens e tudo o que envolva a matéria cível relacionada à convenção de Nova Iorque. Ademais, querem começar a conduzir a parte contenciosa dos procedimentos da extradição.

Em relação a âmbitos muito pontuais – quando se trata de Canadá, países africanos de língua portuguesa e Portugal – a Secretaria exerce um papel de autoridade central, sendo responsável pelo intercâmbio direto das informações. Pontua-se que essa autoridade central em tais casos tem apenas uma brecha - que são os assuntos referentes à extradição - nos quais a autoridade central é o DRCI.

O processo de cooperação internacional. O entrevistado aponta que a Secretaria de Cooperação Internacional atua em todas as etapas do procedimento de cooperação. Entretanto, afirma que talvez a atuação seja mais frequente no âmbito da investigação. Há um auxílio substancial no âmbito dos pedidos passivos, principalmente nas diligências de investigações de outros países e há uma expressividade na solicitação de diligências para outras jurisdições. Quando há um processo relacionado à corrupção em curso, a secretaria também fica responsável por questões pontuais, como intimação, citação de testemunhas, execuções das sentenças e localização do bem para a decretação de perdimento.

Diferença entre Secretaria de Cooperação Internacional e o DRCI. Primeiramente, é citada uma diferença quanto à temática. O entrevistado aponta que quando a Secretaria é a autoridade central, o DRCI fica excluído. Ainda existem situações pontuais em que a Secretaria não é a autoridade central, mas o DRCI não atua, como quando a solicitação é feita em âmbito das redes de cooperação ministerial, exemplificando com a associação interamericana dos ministérios públicos - na qual ocorrem intercâmbios de informações.

Após isso, comenta que o DRCI funciona como a porta de entrada e saída do Brasil, quase como um cartório. Assim, a Secretaria tenta resolver os problemas jurídicos - como validade de prova, questões de tempestividades, viabilidade de diligência - antes de enviarem tudo ao DRCI. Com isso, o Departamento fica apenas com função de chancelar - sem se preocuparem realmente com as questões jurídicas que envolvem os procedimentos e os próprios casos, tanto que o número de bacharéis em direito dentro do órgão é baixo.

Ademais, o entrevistado refuta a importância de distinguir a troca de informações da troca de provas. Para demarcar a diferença substancial entre essas, é apontada a dúvida, sempre que há incerteza sobre determinada questão, deve-se tratá-la como prova e fazer o caminho da autoridade central. Assim, sempre que o assunto for tratar de intercâmbio de provas, o DRCI acaba envolvido, e quando ocorre apenas a troca de informações, o tratamento independe do DRCI.

Sobre a troca de informações, pontua que essa não é feita de maneira tão informal. Normalmente, a troca de informações dificilmente ocorre com especificidade, não se citam nomes dos envolvidos, o que ocorre é um mero aviso de que há um possível caso de interesse para o país. Assim, o entrevistado compara essa relação quase como um jogo de batalha naval, no qual a Secretaria vai tentando desvendar quais informações o outro país já possui e que possam ser relevantes.

Ademais, é pontuado que essas trocas de informação são concentradas em chamadas de telefone ou videoconferências, de modo que não se encontrariam e-mails ou mensagens sobre o assunto. Ou seja, grande parte das informações trocadas não são para uso processual.

Mecanismos de formalização necessários para preservar a prova. Um dos principais mecanismos estimulados internacionalmente é a produção e transmissão espontânea de informação. Ou seja, diferentemente do que ocorre quando há investigações conjuntas entre países – nas quais a troca de informações deve ocorrer obrigatoriamente, mas que são muito raras de existirem com o Brasil, principalmente em relação à corrupção – a informação é dada de um país a outro por livre vontade de cooperar e acreditar que determinado país teria interesse em determinado caso.

Quando questionado sobre a possibilidade de um conflito de interesses quando há informações sobre algum cargo do poder Executivo ao passar pela Secretaria, o entrevistado afirma que esse tipo de acontecimento demonstra que o DRCI, justamente, não deveria ser autoridade central por causa de sua subordinação ao poder Executivo. O entrevistado ressalta que MP possui o *lócus* da independência e que, por isso, talvez faria mais sentido que a autoridade central da maioria dos casos deixasse de ser o DRCI.

Marcos relevantes. Sobre possíveis marcos que foram importantes para entender quais são os procedimentos ideais para evitar riscos, como o citado conflito de interesses, são pontuadas duas situações pelo entrevistado: o ponto de vista genérico da persecução penal e o específico da cooperação internacional. Do ponto de vista macro, aponta uma complacência do judiciário brasileiro, muito tendencioso à anulação de casos e, por isso, a Secretaria sempre teme ter seus casos anulados. Já em relação ao ponto específico da cooperação internacional, é apontado um caso que o entrevistado denomina como um divisor de águas para a profissionalização, o caso Banestado.

Por fim, é colocado que a Lava Jato foi apenas a consolidação da ideia de que os mecanismos de formalização precisavam de mudanças. Segundo o entrevistado, a ideia já era presente desde o Banestado. Exemplifica isso contando sua experiência na Lava Jato e como utilizavam o Banestado para não cometerem os mesmos erros novamente.

Compartilhamento da autoridade central entre mais de um órgão. O entrevistado defende que o compartilhamento é uma possibilidade muito positiva, mas que é necessária uma divisão bem clara sobre quais seriam os papéis de cada órgão envolvido. Sobre as questões de corrupção, também aponta o compartilhamento como positivo, exemplificando com a precariedade que o DRCI trata a recuperação de ativos e como seria interessante o compartilhamento de funções para que o processo como um todo pudesse ser conduzido com excelência em todos os âmbitos.

Ademais, aponta que em muitos países tem se iniciado uma divisão do processo, em área cível, patrimonial e criminal, e que vê essa divisão como muito positiva por acreditar que áreas de expertise deveriam ser concentradas e responsabilizadas por órgãos diferentes.

Distribuição regional dos pedidos. O entrevistado afirma que os pedidos de auxílio estão bem espalhados pelo país, principalmente pela diversidade de temas. Entretanto, olhando do ponto de vista quantitativo, há uma concentração no Sudeste e algumas sazonalidades. Em matéria de corrupção, os maiores centros são São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, segundo ele.

Cooperação institucional. A primeira instituição de contato citada foi a ENCCLA. O entrevistado a classifica como um foro competente para debater as práticas e gerar *network*. Entretanto, para cooperar institucional e profissionalmente, a história já é diferente, já que não tratam de casos concretos com a ENCCLA. Assim, tal órgão fica mais como uma ponte de comunicação do que uma parceria para a resolução de casos, na visão do entrevistado.

Sobre os parceiros tradicionais da Secretaria, é citado o COAF. Mesmo que este tenha uma limitação para o compartilhamento de informações via Relatórios de Inteligência Financeira, já que quando o trabalho deles se encerra com o RIF, o da Secretaria se inicia, eles ainda têm uma relação próxima de ligar uns para os outros quando precisam de algo. Ademais, também são citados como parceiros tradicionais a CGU e a Receita Federal, e uma aproximação com o CADE. Entretanto, coloca que a troca de informação com esses órgãos é um pouco mais complexa do que com outros órgãos.

Os protocolos seguidos para o contato com a Receita Federal são mais demorados por conta dos valores que ela mesma cria para sua alçada. Portanto, é necessário um caso muito contundente para que essa aceite contato, uma sonegação de uma quantidade muito grande de dinheiro, por exemplo. Caso contrário, ocorre o arquivamento, segundo o entrevistado.

Em relação aos protocolos da CGU, quando a investigação é pública, a Controladoria atravessa um ofício nos autos e recebe a prova. Entretanto, quando a investigação é sigilosa, a Secretaria pede ao juiz para que eles entrem. Ademais, elogia o funcionamento e o compartilhamento de informação pela CGU.

Também é citada uma ligação expressivamente intensa com a Polícia Federal. O entrevistado menciona que o trabalho entre esta e a Secretaria é tão integrado que eles funcionam quase juntos. É apontado que qualquer exigência externa que a Secretaria precise, o primeiro órgão que ela aciona é a PF.

O papel da liderança. Em relação a alterações nos procedimentos relacionadas a mudanças de cargos de chefia, o entrevistado comenta que a modificação é drástica. Assim que a chefia se altera, muitas partes dos processos que envolvem o trabalho do órgão como um todo se alteram também, segundo o entrevistado. O que é colocado como quase imutável é o fluxo de chegada do procedimento, por exemplo, pedidos de bloqueio sempre chegam pelo DRCI, depois passam pela Secretaria, que fará a análise e encaminhará para o foro competente.

APÊNDICE R – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 13

Atuação no Judiciário. O entrevistado inicia comentando que há uma diferença muito grande na dinâmica do Judiciário e do Executivo. No STJ, aponta que há 30 gabinetes e uma presidência, e que esses são muito segmentados, não se verificando grande incidência do combate à corrupção, como ocorre no Executivo. Exemplifica essa ausência de combate e de interesse no combate com o fato de não ter nenhum representante do STJ na comissão de combate à corrupção do Judiciário.

Já no âmbito do Executivo, conta que sua atuação no Ministério da Justiça, em relação à temática do combate à corrupção, foi completamente diferente. Durante sua passagem pelo Ministério, foi um momento de fortalecimento e estruturação da CGU.

Afirma que a questão da lavagem de dinheiro não mais deveria ser tão central, mas sim a corrupção. Tal apontamento é justificado sob o argumento de que a corrupção, em grande parte das vezes, antecede a lavagem de dinheiro. Portanto, focar naquela em vez desta é uma forma mais eficaz de prevenir ambas as situações.

Acrescenta que, como trabalhava como autoridade central dos processos na Advocacia Geral da União, não tinha muita incidência nos processos em si, que esse era um trabalho focado no Ministério Público. Entretanto, sobre os casos dos quais participou, aponta que ocorreram de maneira muito lenta, com uma grande amplitude de recursos e que acabam indo ao Supremo mais de uma vez, fazendo com que ocorresse até uma brincadeira interna de que o trânsito em julgado era quase uma lenda urbana.

Cooperações da AGU no combate da lavagem de dinheiro e corrupção. Inicia comentando sobre o fato de a AGU não ter atuação penal, atuando penalmente apenas na exceção de se tratar de algum caso que tenha fins de ressarcimento da União. Entretanto, o comum é a atuação ficar com o MPF.

Ademais, acrescenta que a conversa institucional é confusa e pouco estruturada, segundo o entrevistado. Tal apontamento é justificado pelo fato de as questões de lavagem de dinheiro e corrupção não serem muito antigas no país e que, para elas, talvez ainda careça uma legislação mais robusta e mais suficiente para delimitar a atuação de cada órgão. Exemplifica essa situação com a cooperação jurídica internacional, na qual a AGU e o MPF discutem bastante para tentar descobrir qual é exatamente a delimitação possível da AGU.

Diante disso, afirma que no único foro possível para que todos esses órgãos pudessem debater e conversar, que seria a ENCCLA, esse debate não acontece como deveria, justificando tal fato pela falta de hierarquia entre as instituições. Assim, coloca a ENCCLA como um foro muito desorganizado no qual qualquer um participa e fica livre para resolver ou não todas as problemáticas. Ademais, coloca que o MP usa muito o espaço da ENCCLA para conseguir passar suas falas e delimitar o campo de ação do Executivo.

Ainda sobre as cooperações, aponta relevantes desentendimentos entre a AGU e o Ministério Público, que sempre acabam se resolvendo quando determinados atores

nas instituições têm alguma amizade. O entrevistado ressalta que a pessoalidade é um tema recorrente nas instituições e que tem um grande poder dentro delas. Diante disso, pontua uma relevante ausência de institucionalidade, de legislações regulatórias para a atuação dos órgãos em conjunto, pois não se pode depender de amizade e coleguismo para que as coisas funcionem.

Continuando sobre a ausência de institucionalidade e de legislações regulatórias, coloca como exemplo a Lava Jato, momento no qual não havia qualquer tipo de normativa para direcionar o andamento de mais de 80% dos acordos da cooperação. A parte institucional do processo foi construída durante sua operação e muitos órgãos, como AGU e CGU, alegaram ter se sentido excluídos de alguns acordos. Todas essas falhas de comunicação e participação poderiam ter sido prevenidas e mais bem organizadas se uma legislação existisse para regular o processo, de acordo com o entrevistado.

Como marco de evolução em relação a normativas que regulamentam o trabalho em conjunto, menciona a Portaria 98, que une o trabalho da CGU e AGU. Entretanto, aponta que não houve evolução maior do que essa ainda, sendo ausente a conversa institucional formalizada.

Sobre a suficiência da imparcialidade ao colocar certos órgãos para trabalharem em conjunto ou sob determinado assunto, principalmente quando alguns são legalmente subordinados a outros, como o caso do Advogado da União e o Presidente da República, coloca que pode sim ocorrer parcialidade nas decisões, mas que não consegue pensar em uma solução para isso.

Mudança da liderança. O entrevistado inicia sua fala sobre o assunto comentando que a mudança nas lideranças dos órgãos afeta grosseiramente o funcionamento dos processos, incluindo os de combate à corrupção. Ademais, quando questionado se essa influência da liderança no funcionamento do órgão também se estende ao Ministério Público, afirma que sim. É colocado, ainda, que a independência institucional do MP como um quarto poder não faz diferença nesse tipo de assunto.

Sobre a relação entre DRCI e Secretaria de Cooperação Internacional do MPF, aponta que há uma captura, pela SCI, de competências que, na verdade, eram do DRCI; mas não somente, há também uma relação de complementação dos trabalhos um do outro. Ademais, conclui que faz muita diferença quem está na liderança desses órgãos, pois é de acordo com ela que, muitas vezes, a relação muda de amistosa para conflituosa.

Desenho institucional de cooperação internacional. O entrevistado menciona que seria muito interessante a criação de uma agência reguladora para conseguir o melhor de todos os lados. Afirma ser fundamental haver memória e continuidade dentro das instituições. Assim, uma relação de estabilidade com o Executivo se faz necessária para que a divisão de tarefas de autoridade central nos processos seja coerente e uma agência que regule todas essas questões parece ser uma saída satisfatória.

Mais importante do que uma possível agência reguladora, comenta sobre a urgente necessidade de uma legislação regulamentadora do processo de cooperação internacional. Assim, ritos processuais poderiam ser criados, uma ordem de acesso a determinadas

informações poderia ser instaurada e limites impostos para que haja maior segurança de quem pode ou não analisar os processos.

Por fim, ressalta que a cooperação entre os órgãos é um assunto delicado e que grande parte deles se esquiva dela. Coloca como exemplo a proposta da ENCCLA de interligação de base de dados entre as instituições, para que a troca de informações fosse facilitada, algo que seria de grande ajuda para todos. O entrevistado menciona que essa ideia foi tratada como um absurdo entre as instituições, demostrando a expressiva falta de vontade de cooperação entre elas. É pontuado que as únicas instituições que atuam em cooperação sem problemas é o CADE e o MPF, ressaltando a importância do manual de acordos de leniência que o CADE possui.

APÊNDICE S – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 14

Estrutura interna do COAF e como ele se interliga com outros órgãos. O entrevistado comenta o fato de o COAF ser um órgão muito a parte de todos os outros, podendo até mesmo ser considerado como de difícil acesso. Ademais, inicialmente era um órgão muito pequeno, mas que foi se expandindo com o tempo e, atualmente, já possui quase cem membros. Além disso, coloca que a função legal do COAF, determinada pelo decreto 10.270, é coordenar o sistema de prevenção à lavagem de dinheiro (PLD) e o sistema de avaliação de risco.

Também é comentado que, mesmo com muitas mudanças de administração - entre o Banco Central e o Ministério da Economia -, mudanças nas logísticas internas do órgão dificilmente aconteceram. Ademais, essa ausência de mudanças muito expressivas é devida ao fato de a inteligência financeira, centro do COAF, e a área de supervisão funcionarem de maneira independente da vinculação, já que não se usa a estrutura do órgão do qual o administra, essa é realmente meramente administrativa. Diante disso, sequer ocorrem interferências na pauta, já a agenda da área de supervisão é determinada pelas matrizes de risco feitas por ela e a área de inteligência segue de acordo com a ordem de recebimento das comunicações.

Ademais, é citada uma proximidade expressiva com a Polícia Federal, sendo comentado que o contato é quase diário, o Ministério Público e DRCI, neste tendo a maior proximidade com a área de intercâmbio internacional.

Sobre a estrutura do COAF, ela é composta por um colegiado, com um presidente, mas tendo todas as decisões tomadas pelo colegiado e com a participação da ENCCLA. Ademais, cita que há uma proximidade muito grande entre as pessoas que lá trabalham, formando amizades de muitos anos.

Também é explicado como funcionam os Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), que podem ser feitos em duas situações: para iniciar uma investigação ou para auxiliar uma investigação já existente. Aqueles que iniciam uma investigação, começam quando chega ao COAF uma comunicação sobre uma suspeita em uma determinada operação. Assim, tal operação suspeita passa pela base de dados e os analistas da inteligência redigem um relatório de inteligência financeira. Diante disso, esse relatório pode abrir ou não um inquérito. Além desse meio, também é possível ter um RIF de intercâmbio, que ocorre já durante um inquérito. Como um exemplo dos RIF de intercâmbio, menciona a situação de quando a Polícia Federal está fazendo uma investigação e precisa de informações de inteligência financeira de um suspeito. Nessa situação o COAF é acionado, busca essas informações especificas e as coloca no relatório de inteligência financeira para enviar ao órgão investigatório que fez o pedido.

Em relação ao momento em que ocorrem as interligações com os outros órgãos na fase de investigação, afirma que o COAF é a primeira instituição a ser acionada antes mesmo de se iniciarem as investigações. Assim, o órgão aciona as demais instituições, como a Polícia Civil ou o Ministério Público, para investigar quando suspeitam de

alguma situação. Com isso, o COAF fica apenas com a parte de inteligência, de análise da situação, para repassar as tarefas e investigações para os demais órgãos. É exemplificada tal situação com as investigações de lavagem de dinheiro, que se iniciam com um RIF, relatórios de inteligência financeira, mandando pelo COAF para órgãos como a Polícia Civil para que se possam abrir as investigações.

Sobre os tipos de ações que são feitas em parceria com outras instituições, além das investigações, elenca as avaliações mútuas do GAFI, que são feitas a partir da análise inicial do COAF e demoram cerca de um ano para serem discutidas por todos os órgãos participantes. Nessa situação, junta-se um comitê formado pelo COAF, Banco Central e Ministério da Justiça e o DRCI, para fazer uma análise de quais são os maiores riscos de lavagem de dinheiro e quais são as principais vulnerabilidades no combate à lavagem de dinheiro. Dentro dessa pesquisa, foram colocadas as ameaças em um ranking e foi feita uma análise de vulnerabilidade, sendo esse um documento muito esperado e agora usado por todos os supervisores de diversas instituições ligadas a assuntos de lavagem de dinheiro para mudarem sua forma de atuação, fazendo com esta passe a ser alinhada aos resultados da pesquisa. Ademais, muitas das vulnerabilidades apontadas pela pesquisa se tornaram ações da ENCCLA.

Em relação a interligações que deveriam acontecer, mas têm se apresentado mal-sucedidas, diz que existem, mas que prefere não citar quais são. O entrevistado explica que há um problema em relação à Constituição, que tem interferido na participação desse determinado órgão não citado, que tem se distanciado dos demais mesmo quando chamado para participar das análises e pesquisas. Além disso, afirma que existe um problema de compartilhamento de base de dados entre os órgãos, que muitas vezes precisam de determinadas informações que sabem estar na base de colegas, mas que estes não cooperam para compartilhar.

Sobre como se dá a comunicação entre os órgãos, afirma que a conversa interinstitucional é sempre muito segura por eles tratarem de informações sigilosas. Sobre a personalização e a formalidade das comunicações, é apontado que há uma relevante formalidade, já que eles possuem um sistema próprio de canal de comunicação, mas que, também, tentam manter essa institucionalidade mesclada com uma personalização. Como exemplo dessa atuação mista, conta sobre os convites para eventos e pesquisas, que são sempre enviados de maneira formal e institucional ao chefe do órgão convidado, mas acompanhado ao convite há uma indicação de agentes do órgão que gostariam da participação no evento.

Um problema apontado em relação à comunicação é a dificuldade na capilaridade regional. O entrevistado comenta que acionar outros estados é muito difícil, principalmente com as Polícias Civis e procuradorias regionais.

Integração entre o COAF e a ENCCLA. A relação de participação do COAF na ENCCLA é muito presente, situação que é exaltada com o fato de a maioria das ações da ENCCLA ter o COAF como proponente, segundo o entrevistado. O COAF sozinho não tem muita força ou ascendência sobre ninguém para impor as mudanças que sabe serem necessárias. Dessa forma, de acordo com o entrevistado, a ENCCLA entra como um importante parceiro para implementar tais mudanças por meio de ações.

Gestão interna do COAF com relação aos processos de investigação e auditoria. Como o COAF não detém qualquer papel investigativo, a priorização de atuação do órgão é medida por meio de uma matriz de risco. Quando uma comunicação chega ao COAF, esta já passou por uma série de critérios da matriz de risco para sequer ser notificada a esse, o que já demonstra um peso, e aquelas que chegam ao órgão, mas não são consideradas pela matriz como muito relevantes, acabam por ser arquivadas na base do COAF e podem ser retomadas no futuro. Depois disso, aponta que há uma segunda etapa para priorização, mas que não sabe especificar como essa funciona.

O ano de 2019 nos Relatórios de Inteligência Financeira. Os Relatórios de Inteligência Financeira apresentaram exponencial crescimento desde 2007, mas no ano de 2019 houve uma queda dos relatórios por causa de uma ação do STF. Com essa ação, os trabalhos do COAF ficaram suspensos por cerca de seis meses. Por isso houve uma queda no gráfico de 2019 relativo ao número de RIF produzido. Assim, com a retomada do COAF após a suspensão dessa decisão, os números de relatórios voltaram ao normal e, inclusive, passaram a crescer a partir de 2020.

Aumento percentual de departamentos da Polícia Federal no intercâmbio de informação. O entrevistado aponta que apenas pode deduzir que o aumento da participação da Polícia Federal no intercâmbio de informações é devido ao maior entendimento entre as partes por causa de seu relacionamento próximo. Sendo assim, a proximidade se dá pelo fato de a Polícia Federal, muitas vezes, precisar do acionamento da ação de inteligência do COAF para dar início a suas investigações e esta ser o órgão mais comum para a investigação de lavagem de dinheiro e outros crimes, mais do que o próprio Ministério Público.

COAF e as mudanças na diretoria. O entrevistado comenta que as mudanças não são muito comuns no órgão, a margem de ação é muito baixa e, quando ocorrem, variações dificilmente alteram alguma estrutura interna.

APÊNDICE T – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 15

Acordos de leniência. Segundo o entrevistado, os acordos de leniência passaram a ser feitos a partir de 2014, com a lei de 12.846, e começaram a ocorrer por conta de uma necessidade prática da atuação em campo de casos concretos da operação Lava Jato, sem qualquer tipo de normatização do MPF e tampouco dentro da CGU. Assim, desenvolveu-se um modelo de acordo que utilizasse como base a lei 12.850, a lei do CADE, e as colaborações premiadas foram transformadas em acordo de leniência para pessoa jurídica, como os da operação Banestado. Após isso, os acordos, como qualquer outro de processo cível, eram submetidos à homologação perante as câmaras do MPF, sendo a maioria dos primeiros homologados com sucesso, já que eram bem-vistos pela Câmara. Com isso, ocorreu o impulsionamento para a normatização e regulamentação dos acordos, mas a primeira regulamentação veio apenas em 2017, quase três anos após os primeiros acordos, e tomou como base o que já vinha sendo feito, consolidando a prática de certa forma.

Entretanto, tal consolidação da prática por meio da primeira regulamentação sobre acordos de leniência acabou acontecendo com algumas importantes ressalvas. Uma das principais delas foi baseada no caso SBM, quase como um exemplo de uma realidade na qual um acordo de leniência não é cabível. Após isso, os acordos de leniência passaram a crescer de maneira expressiva e pedidos de acordos passaram a aparecer.

Dessa maneira, com o aumento da demanda por acordos de leniência, foi constituída a comissão para assessoramento de acordos de leniência da 5ª Câmara. A comissão iniciou com três principais vertentes de atuação: auxiliar membros que solicitassem ajuda em casos concretos (era feita uma avaliação e um membro da comissão poderia atuar no caso se o solicitante concordasse, jamais essa atuação sendo considerada como intervenção); auxilio dos próprios membros da câmara de coordenação e revisão na análise da homologação de acordo de leniência (como uma espécie de assessoria); e formulação de notas técnicas e orientações normativas, seja a partir de ideias da própria comissão, seja pensando em dúvidas que surgiam dento das próprias consultas, mas tais estudos não saiam da 5ª Câmara.

Principais diferenças nas negociações dos acordos. O entrevistado comenta que as principais diferenças se dão em torno dos incentivos – de empresas e pessoas físicas - para realizar o acordo. Quando pessoas físicas decidem fazer um acordo, ele aponta que o interesse decorre da existência de uma investigação com potencial de consequências penais sérias – prisão, multa ou bloqueio de bens. Assim, a orientação que eles adotam para os casos de pessoas físicas, principalmente para evitar questionamentos, é a manifestação de interesse na negociação de um acordo por parte do investigado. O entrevistado ressalta que o MPF nunca propõe o acordo.

Ademais, para pessoas jurídicas, há duas situações diferentes quando se trata do motivo de firmar acordos: quando são pessoas jurídicas estrangeiras, submetidas à legislação estrangeira, e quando são pessoas jurídicas brasileiras, que compõem a maior

parte dos casos. No primeiro caso, é comum que a pessoa física já traga a proposta de acordo nos modos que são feitos no exterior. Então, ocorre a investigação pelo Brasil e esse colabora para apresentar resultados para as autoridades estrangeiras necessárias do caso. Na situação brasileira, dificilmente se vê uma pessoa física se antecipando para ter um acordo, segundo o entrevistado. Normalmente elas tentam esconder as ilicitudes até não ser mais possível se sair impune. Assim, apenas quando a pessoa jurídica brasileira reconhece que já existem provas suficientes contra ela, esta passa a querer negociar um acordo.

Critérios utilizados para firmar um acordo. Sobre os critérios para analisar a viabilidade de se firmar acordos, o entrevistado comenta que um critério comum em ambos os casos, pessoas físicas e jurídicas, é a análise de interesse público. Especificando o que seria esse interesse público, é colocado que a análise que o MPF faz, diferentemente das que a Controladoria faz, é baseada na quantidade de informações que determinado acordo pode trazer para uma investigação. Dessa forma, um acordo que não traz informações novas e que a pessoa afetada apenas se compromete a ressarcir, acaba por entrar em uma lógica que não interessa muito ao MPF, justamente por essa falta de informações.

Um segundo critério de relevância é apontado: o pagamento de valores a título de ressarcimento e multas. Tal critério normalmente tem mais efeito e eficácia para pessoas jurídicas, já que essa penalidade é a que mais afeta esse tipo de ator nos acordos. Além de o ressarcimento e multas possuir maior incidência para as pessoas jurídicas, este também acaba por ser um critério mais relevante para esse grupo pelo fato de eles terem maior dificuldade de saber sobre informações relevantes para as investigações, o que não ajuda muito o MPF e faz com que este aplique logo o ressarcimento.

Já um terceiro critério de relevância é a implementação de programas de integridade. Entretanto, o entrevistado aponta que talvez a AGU tenha maior capacidade de analisar e monitorar os programas durante e depois de serem implementados, atuando quase como uma lógica de política pública.

Finalizando, ele aponta que avalia tais critérios como essenciais para se alcançar resultados relevantes, sendo quase impossível chegar a qualquer resultado sem eles.

Sobre a necessidade de coordenação intra e interinstitucional. O entrevistado inicia comentando que há necessidade de existir um trabalho que tenha cooperação tanto dentro do próprio MPF, como com outras instituições. É ressaltada tal necessidade principalmente por se tratar de um processo de um porte muito grande, no qual existe uma demanda expressiva de homogeneidade dentro da própria força tarefa, mas que normalmente é inexistente, já que cada um pensa de maneira diferente do outro.

Assim, pensando no trabalho entre o próprio órgão, aponta-se que deveria existir um critério de decisão dentro dos grupos. Menciona que na força tarefa da Lava Jato em Curitiba, o critério para a tomada de decisão era uma votação e o que a maioria decidia, vinculava os demais atores dos grupos. Já na força tarefa em Brasília, houve vários grupos de trabalho com posições diferentes, mas com pessoas que mandavam mais que as outras e que não abriam para discussão as principais decisões, o que desmotivava totalmente o trabalho geral, segundo o entrevistado. Diante de tal situação, a relação

entre as forças tarefas dos diferentes estados era muito baseada na desconfiança, quase como se não fossem o mesmo órgão, argumenta. Dessa forma, fica demarcado que o trabalho entre o próprio órgão ainda precisa ser aprimorado para uma melhora na comunicação e na confiança.

Sobre o trabalho com outros órgãos, pontua um nível de estresse e desconfiança muito grande, mas não sem razão. Acrescenta que os órgãos de persecução costumavam trabalhar muito sozinhos, como MPF, Polícia Federal e Receita Federal. Entretanto, coloca que a participação dos Ministérios, com CGU e AGU, fazia sim muita diferença no trabalho e via-se, em todos os órgãos, uma coincidência de interesses que era fazer o caso andar e fluir.

Ademais, há o desafio de cada ator estar em um *lócus* diferente do processo e, por essa razão, ver o problema de maneira diferente, dificultando estratégias de cooperação. Diante disso, há uma necessidade de grande convencimento de atores dentro de cada um dos órgãos para que o trabalho saia de maneira uniforme e termine da melhor maneira possível.

Sobre a CGU, aponta que houve dois principais momentos em sua relação com o MPF: um de desconfiança em 2015, por conta do acordão feito com as empresas, e, em 2017, com uma demora muito grande para se estruturar os acordos de leniência, mesmo quando podia ter sido mais ágil como foi no MPF - que iniciou os acordos em 2014. Assim, após a CGU passar a fazer acordos de leniência, foi feito um trabalho de aproximação em dois caminhos: unificar os acordos que já tinham sido iniciados pelo MPF, mas nos quais a participação da CGU seria relevante, trabalho que está em andamento até hoje; e iniciar os acordos negociados em conjunto, situação que sempre foi muito difícil, segundo o entrevistado, por conta da desconfiança sobre o sigilo, da falta de capacidade da CGU em fazer os acordos e do atraso que uma negociação em conjunto pode gerar. Entretanto, com o tempo e com o costume, a cooperação foi passando a ser mais possível com as comissões conjuntas para negociação de alguns acordos.

Dessa maneira, o entrevistado aponta que a cooperação com a CGU vem melhorando, mas que ela funciona apenas em alguns casos, pensando na certa incapacidade do órgão em alguns contextos. Tal afirmação é exemplificada com casos que envolvem os superiores hierárquicos da CGU, como os Ministros de Estado ou o Presidente da República. Tais situações ficam complexas pela hierarquia envolvida e a participação da CGU passa ser questionável.

A relevância da mudança de liderança dos órgãos na atuação destes. O entrevistado aponta que o impacto da mudança das pessoas nos cargos de liderança no trabalho geral de um órgão foi algo que se alterou desde 2017. Antes de tal ano, é apontado que a mudança das lideranças não influía muito no trabalho, que essa apenas dava condições materiais para a realização do trabalho. Entretanto, com o passar do tempo, o apoio da cúpula de chefia se tornou indispensável para a realização de um trabalho não devidamente regulamentado. Assim, o trabalho se torna inviável sem a liderança, tendo como exemplo disso o modelo de designação de membros para atuar, que é feio pelo Gaeco.

APÊNDICE U – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 16

Principais atribuições da Secretaria de Combate à Corrupção. O entrevistado inicia comentando que a Secretaria é um órgão recente, criada em 2019, e que as suas funções eram exercidas pela CGU antes de sua criação. Assim, a criação da Secretaria foi uma forma de unificar as áreas voltadas ao combate à corrupção, unindo três principiais: a área da Diretoria de Acordo de Leniência, a área de Pesquisa e Informações Estratégicas e a área de Operações Especiais.

Especificando um pouco, ele coloca a área de Operações Especiais e de Pesquisa com maior papel de produção de ações investigativas dentro da CGU. Tendo a área de Operações o encargo de atuar necessariamente em parceria com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, por vezes com outros órgãos pela defesa do estado, como as Polícias Civis estaduais com autorização judicial. Assim, a Diretoria de Operações tem como intrínseco ao seu trabalho a atuação coordenada com esses demais órgãos.

Ele explica que as equipes foram construídas a partir de outras áreas. Na origem, ocorreu o aproveitamento de servidores da CGU que já eram bastante experientes em relação ao perfil investigativo e de apurações aprofundadas. Ademais, aponta que atualmente também são feitos concursos para a formação das equipes. Ainda sobre o aproveitamento de servidores, apontou que, por mais que tivessem excelência em seus trabalhos em outros órgãos, alguns não se encaixaram bem na área da Diretoria de Acordo de Leniência por conta da relevante diferença entre o trabalho de auditores e de alguém que propõe e executa um acordo de leniência, principalmente no que diz respeito ao risco da decisão, que não existe para um auditor, segundo o entrevistado.

Sobre o processo de tomada de decisão dentro da Secretaria, comenta que há uma lógica hierárquica importante, mas que, por sua experiência, há um relevante nível de liberdade e autonomia. Ainda, é ressaltado que tal autonomia é considerada até mesmo uma exigência normativa. Assim, aponta que, por mais que a decisão final seja efetivamente tomada pelo Ministro, todo o trabalho que é desenvolvido pela equipe técnica é preservado em praticamente 100% dos processos.

Ademais, sobre a forma que ocorre o funcionamento do combate à corrupção, aponta que há uma centralidade mais técnica. É citado como exemplo a atuação da área de Operações Especiais, que são de grande maioria desenvolvidos nas unidades estaduais, nas procuradorias regionais, e cada uma delas tem seu próprio núcleo de atuação, mas que está subordinado a uma aprovação do órgão central, o Secretário de Combate à Corrupção. Assim, o órgão central evita interferir durante os processos, mas tem o controle informacional de todas as operações que estão sendo conduzidas.

Ainda sobre o funcionamento do processo, aponta que este deriva da área de auditoria e surge dentro do contexto da Secretaria Federal de controle. Sendo assim, a Secretaria de Combate à Corrupção apenas aproveitou o modelo já existente desde o seu início. Ou seja, o procedimento adotado para o funcionamento dos processos como é hoje foi o mesmo desde a fundação da Secretaria.

Sobre a organização da área de Diretoria de Acordo de Leniência, menciona uma maior centralização. Por mais que nela exista um modelo de comissões não permanentes e com peso relevante nas decisões, estas têm um papel apenas de verificação de legalidade e não de mérito. Portanto, essas comissões apenas recomendam o acordo, que só é aprovado depois de passar pela Diretoria de Acordo de Leniência, depois pelo Secretário de Combate à Corrupção, que encaminha para os órgãos de consultoria jurídica para chegar ao Ministro e este tomar a decisão final.

Mudança de cargos de liderança no processo de organização e funcionamento. Sobre os acordos de leniência, menciona uma imensa dificuldade de fechar acordos de 2015 até o início do governo Temer. Assim, acredita que sim, que a mudança de cargos nos órgãos afeta a organização e o funcionamento destes. Entretanto, aponta que a organização que garante muita autonomia e liberdade aos órgãos auxiliam na atenuação desses possíveis impactos na mudança de lideranças. Assim, por mais que não extingam esse risco, mitigam bastante a possibilidade de mudanças drásticas.

Sobre os limites da Secretaria, comenta que em relação a processos investigatórios e do ponto de vista correcional, eles sequer possuem legitimidade para alcançar Ministros de Estado, quem dirá o Presidente da República. Entretanto, em relação aos acordos de leniência, não há limites. Eles são integrados pelas comissões em sua totalidade, não importa quem seja o agente.

Papel da CGU e como funcionam as cooperações. O entrevistado aponta que, nas investigações que são originadas na CGU, o que normalmente ocorre é de essas não serem de origem interna. São provocadas por outros órgãos, principalmente pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal. Assim, ocorre uma demanda externa que chama a CGU para participar de um inquérito já instaurado e a CGU continua contribuindo com o processo até o final.

Também é apontado que CGU já possui um fluxo de procedimentos bem estabelecido, no qual necessariamente aguardam a deflagração da operação para que não haja nenhum prejuízo. Assim, no momento da deflagração, havendo autorização judicial para compartilhamentos com demais áreas da CGU, eles encaminham para a corregedoria adotar as ações de responsabilização do agente público ou pessoa jurídica identificada.

Ademais, adiciona que há vários modelos de atuação da CGU nos inquéritos, e que um deles é por pedido da Polícia Federal. Nesse sentido, comenta que esse trabalho em conjunto vai além de uma mera consultoria da CGU à Polícia Federal, que vai para atuações em prestação de informações e produção de provas de modo geral, fazendo com que o trabalho passe a ser totalmente integrado.

Sobre a interlocução com o COAF, menciona ser bem frequente. Assim, aponta que o próprio processo administrativo permite que a CGU solicite informações e relatórios de informação financeira ao COAF. Ademais, coloca que a cooperação entre a Polícia Federal e a CGU com o COAF funciona como quase um procedimento inicial padrão para as investigações. Além disso, é ressaltado que essa relação ocorre através de um processo administrativo.

Sobre oportunidade de melhorias nas cooperações, aponta que sempre há uma possibilidade de melhora. É apontado, criticamente, que a relação com o Ministério Público normalmente é muito pessoalizada, sempre aparenta que para falar com eles é necessário construir uma confiança previamente desenvolvida entre o Procurador e a equipe local da CGU. Enquanto isso, a relação com a Polícia Federal é muito bem institucionalizada, segundo o entrevistado, o que facilita a conversação e a realização do trabalho a ser feito. Diante disso, aponta que seria muito interessante uma institucionalização de todas as relações, para que os relacionamentos sejam uniformes e que o trabalho seja facilitado e se torne mais fluido.

A CGU e a corrupção transnacional. O entrevistado aponta que atualmente a CGU tem avançado na interlocução sobre diversos assuntos com algumas autoridades internacionais, citando os Estados Unidos como o principal país de interlocução.

Sobre os EUA, coloca que o Brasil fica comumente na posição de demandante, de receptor da informação e, mais raramente, de propositor. Ou seja, na maioria dos casos, são os Estados Unidos que identificam algum fato aparente de ser do interesse brasileiro e alertam o Brasil. Assim, coloca que o relacionamento tem sido satisfatório e coordenado.

Em relação a outros países, comenta que já existe uma tentativa de aproximação, inclusive auxiliada pelos EUA. Ademais, coloca a participação da CGU em organismos internacionais relevantes como a OCDE, onde tem tido a oportunidade de discutir possibilidades de atuação com outros países. Entretanto, aponta que ainda há um caminho grande a se trilhar, mas que eles estão otimistas sobre ele.

A nova regulamentação da Lei 12846/2013. Cometa que essa nova regulamentação foi o exercício de consolidar diversas lacunas que a CGU entendia como forma de deixar margens para discricionaridade. É colocado que, após essa regulamentação, o resultado final dos acordos de leniência é muito mais previsível do que antes. Ademais, é utilizado como exemplo de tal afirmação o endereçamento do enriquecimento ilícito e perdimento do proveito econômico da corrupção. Fatos que são observáveis em todas as negociações da CGU agora possuem muito mais clareza de quais são as circunstâncias em que isso deve ser levado em consideração.

APÊNDICE V – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 17

Critérios que levam a negociação de um acordo de leniência. O entrevistado pontua que a negociação se desenvolve em alguns pilares, determinando o acordo de leniência como um tipo de colaboração que envolve a produção de provas. Entretanto, envolve muito mais do que apenas confissões. Esse tipo de acordo é contemplado por três grandes eixos: a confissão, admitir o ilícito; o pagamento, transformar em valores aquilo que foi confessado; e a colaboração com a investigação, mudar de postura. Assim, a Diretoria de Acordos de Leniência na CGU tem uma obrigação com a integridade, uma necessidade de análise de valores de todo o dano que a empresa apresentar no acordo e que precisa devolver, perdendo vantagens e recebendo multas. Diante disso, os três pilares de critérios para a formação de acordo de leniência têm igual importância, pois, sem qualquer um deles, não se pode fechar um acordo.

Ademais, há a discussão dos fatos concretos, com documentos e informações que comprovem o ilícito e as demais pessoas envolvidas no ato lesivo. Assim, ocorre um escalonamento: primeiro, a empresa tem que apresentar os atos lesivos na estrutura correta, que são os formulários e planilhas que devem estruturar cronologicamente os atos ilícitos com os valores e agentes participantes. Segundo, a partir do momento que os valores conseguem ser discutidos, inicia-se o programa de integridade. Terceiro, é discutida uma minuta de acordo, que é padrão, mas entra com cláusulas especiais e anexos que descrevem o caso e apontam os principais fatos e agentes e, por último, essa minuta segue para parecer jurídico e o ministro da CGU e a AGU assinam o acordo caso concordem.

Quando perguntado sobre a possibilidade de o Ministro da CGU e AGU negarem a assinatura de determinado acordo, após este passar por todos os três eixos, o entrevistado explica que essa é uma questão que tem sim um espaço de discricionaridade. Entretanto, o ministro e a advocacia não podem simplesmente decidir o que bem entenderem. Tal fato gira em torno da existência da lei, que diz que se a empresa produz determinado resultado desejado, isso é de interesse público e as autoridades não podem negar a assinatura de um acordo que diz respeito a esse interesse. Assim, a única forma de o Ministro da CGU e AGU negarem a assinatura de determinado acordo é fundamentando o porquê de não ser de interesse público. Da mesma forma que as autoridades não podem assinar um acordo com empresas que não seguiram os três critérios da CGU para um acordo de leniência.

Além disso, comenta que a estrutura da CGU é composta por etapas fixas, que dificultam muito que opiniões alheias atrapalhem a assinatura do acordo. Assim, o acordo fica mais protegido de ser tendencioso e sigiloso, preservando os direitos de defesa na negociação dos acordos.

Negociação de recuperação de ativos. O entrevistado inicia comentando sobre a regulamentação infralegal e infra decreto que existe sobre esse assunto. Tal regulamentação separa em dois tipos de valores a serem pagos na recuperação de ativos: a

multa e os valores de ressarcimento, dividido em dano e vantagem indevida. Entretanto, o entrevistado acredita que há um equívoco nessa classificação, pois vê uma terceira divisão dentro dos valores de ressarcimento, o perdimento de vantagem ou vantagem indevida, que pode ser tanto um dano quanto uma sanção.

Assim, é de suma importância discutir quais são os termos da multa, se esta poderá ter desconto - de acordo com a contribuição da empresa no acordo - ou não. Em segundo lugar, é importante negociar a existência do dano e sua extensão também de acordo com a colaboração da empresa.

Ainda, deve-se levar em consideração a vantagem indevida, que é a decisão de a empresa que cometeu o ato ilícito devolver, ou não, os lucros que obteve com o cometimento do ato ilícito. O entrevistado ressalta que essa decisão é tomada baseada na natureza sancionatória, presentes no artigo 19 da lei sobre recuperação de ativos.

Cooperação com demais órgãos. O entrevistado comenta que os acordos de leniência buscam mais cooperações com outros órgãos para troca de informações do que qualquer outra coisa. Entretanto, quando há a necessidade de produção de provas, a CGU busca cooperação com a autoridade central.

Pensando em uma linha do tempo do processo de prevenção à corrupção, a CGU tem cooperação com todos os demais órgãos envolvidos nesse processo, mas principalmente com o Ministério Público Federal e Estadual, a Polícia Federal e AGU. Entretanto, em relação à negociação dos acordos, a cooperação é sempre com a AGU por esta assinar os acordos em conjunto e, quando se trata dos demais órgãos, é apontada maior dificuldade por causa da tramitação sigilosa do acordo, que, no fundo, é um resguardo para o próprio colaborador, segundo o entrevistado.

Dessa maneira, por conta do sigilo do acordo, a CGU se limita a conversar sobre o seu andamento com os demais órgãos e direcioná-los para conversarem com outros quando não podem compartilhar determinada informação. Assim, a CGU só consegue compartilhar a maioria de suas informações depois que o acordo foi assinado e faz questão de fazer esse compartilhamento com a apresentação dos casos para os demais órgãos.

Sobre os acordos em colaboração com o Ministério Público, o entrevistado aponta que o principal problema é que este tem uma estrutura constitucional, que não funciona, segundo ele, por conta de suas câmaras de coordenação e revisão, analisando e arquivando os casos sem possibilidade recursal. Assim, a CGU tem experiências muito diferentes a depender do procurador envolvido no caso, já que cada um decide o que quer, alguns mostram interesse em participar do processo e outros não, o que leva a uma falta de uniformidade nessa cooperação, de acordo com o entrevistado. Muitas experiências negativas já foram relatadas com o MP negociando provisoriamente em nome da União sem a CGU, para depois a Controladoria ter que impor processos sobre essa mesma negociação por conta da falta de comunicação entre os órgãos. Ou seja, muitas vezes ocorreram diferentes órgãos do estado falando e fazendo coisas diferentes sobre mesmo caso, aponta o entrevistado.

Sobre a interferência da colaboração com outras instituições na qualidade do acordo firmado, o entrevistado comenta que a colaboração sempre gera um resultado melhor. Entretanto, também aponta que o acordo não é ruim sem a postura colaborativa. Segundo ele, jamais ocorre a falta de um acordo por conta de uma falta de colaboração com outra instituição. Portanto, para o entrevistado, por mais que as colaborações interinstitucionais sejam positivas para os acordos de leniência, elas não são fundamentais e os acordos saem muito bem sem elas também.

As únicas situações nas quais as colaborações são estritamente necessárias ocorrem quando uma empresa colabora apenas com um dos órgãos e esse decide proteger os colaboradores dos demais. Nesses casos, fica impossível a elaboração de acordos em conjunto. O entrevistado acredita que isso não acontece por falta de procedimentos que notifiquem que os órgãos devem trabalhar em colaboração, já que a orientação dada pela 5ª Câmara é a de que os órgãos sempre devem expor aos colaboradores a possibilidade da colaboração com demais órgãos para que se evitem futuros atritos entre eles.

Quando o relacionamento é com a Polícia Federal, o entrevistado inicia comentando que existe o ACT, que engloba o Ministério da Justiça e a Segurança Pública. No âmbito desse acordo, há um protocolo de execução entre CGU, AGU e Polícia Federal, no qual é regulamentada a cooperação no âmbito do acordo de leniência e da colaboração premiada. Diante disso, ocorrem trocas de documentos e informações da empresa que fará o acordo e depoimentos. Depois disso, com o acordo assinado, a CGU envia todos os documentos para que a Polícia Federal instrua o processo. Ou seja, quando se trata de casos envolvendo pessoas físicas junto ao acordo de empresa, a Polícia Federal entra para cuidar do que diz respeito à pessoa física e a CGU fica responsável pela pessoa jurídica. Assim, o entrevistado elogia a cooperação com a Polícia. Por mais que seja um procedimento relativamente novo, é descrito como positivo e mais organizado.

Processo de prevenção e combate à corrupção. O entrevistado comenta que a divisão dos casos para os atores da CGU é feita a partir do conteúdo destes e dos procedimentos necessários para tratá-los. Todos os casos que chegam à CGU passam por uma análise inicial de juízo de admissibilidade, que identifica o tipo de ato lesivo e qual é a situação do caso. A partir disso, os responsáveis pela organização das unidades destacam as pessoas da equipe com experiência mais adequada para cada caso para atuarem, tudo de maneira sigilosa. Ademais, existem processos de mapeamento, orientando ações de maneira mais uniforme possível para a análise dos casos antes da distribuição. Inclusive, muitas dessas orientações saem para parecer jurídico para verificar a certeza delas.

Quando um caso possui uma certa especificidade, o entrevistado aponta que eles podem chamar alguns especialistas no assunto para auxiliarem na negociação, como uma equipe de apoio. Ainda, essas equipes de especialistas são elogiadas pelo entrevistado, pois o processo ganha maior celeridade e uniformidade com o seu auxílio. O entrevistado ainda comenta que a introdução de tais equipes especialistas são mudanças recentes de maior burocratização do órgão. Outro exemplo nesse sentido é uma mudança de postura institucional: começou-se a alocar mais pessoas para coordenar os casos, pois antes as equipes estavam muito sobrecarregadas.

Relação com a ENCCLA. O entrevistado aponta não ter uma experiencia muito concreta com a ENCCLA, participando apenas de reuniões acessórias. Entretanto, comenta que a impressão que teve com essas participações mais periféricas é a de que, no início, havia uma grande expectativa para a iniciativa e que ela realmente conseguiu produzir resultados. Ao final, menciona falta de clareza e efetividade nas ações e políticas públicas da ENCCLA mais recentes.

APÊNDICE W – Principais tópicos abordados pelo entrevistado 18

Autonomia e estrutura interna. O entrevistado aponta que possuía certo incômodo em relação à pressão que a ENCCLA exercia sobre a Polícia Federal, obrigando-a a criar estruturas e designar representantes. Entretanto, após assumir a gestão, o entrevistado ressalta que esses pedidos da Estratégia sempre foram de suma importância do ponto de vista da estrutura do órgão.

Diante disso, o entrevistado comenta que a estruturação da Polícia Federal foi fruto da pressão internacional, principalmente na área de corrupção, seguindo exemplos de países como os Estados Unidos e convenções internacionais, como Viena, Palermo e Mérida. Assim, segundo o entrevistado, a estrutura burocrática da PF foi realizada de maneira razoável quando comprada com outros órgãos, sendo motivo de elogio por alguns parceiros.

Entretanto, o entrevistado aponta que a grande mudança na Polícia Federal foi geracional. Durante dez anos, o ingresso se deu sem concurso e, dessa forma, foram selecionados mais de 400 agentes. Com a introdução de concursos públicos, houve uma mudança no perfil dos servidores, que se tornaram mais técnicos e preparados – por conta do acirramento que a competição do concurso gera. Ademais, outro ponto que incentivou essa mudança foi a introdução de modernizações tecnológicas, como o uso de computadores e celulares, segundo ressaltado durante a entrevista.

O entrevistado apontou que em 2007 houve maior autonomia para que fossem feitas as mudanças necessárias na corporação. Como exemplo disso, ele comenta sobre uma das mais significativas mudanças na Polícia Federal, que foi a mudança de todos os vinte e sete superintendentes, antigos e de certa proximidade com o poder político partidário, segundo o entrevistado. Estes foram substituídos por servidores da nova geração. Assim como também foram alterados todos os postos inferiores, como as diretorias e os coordenadores gerais. Ademais, empresas de consultoria foram contratadas e houve uma revisão na política de gestão da Polícia Federal, de acordo com ele.

Diante de tal cenário, a interferência externa é muito mal vista internamente na Polícia Federal, conforme citado pelo entrevistado. Como forma de exemplificar essa afirmação, ele comenta sobre como pedidos políticos para mudança ou indicação de cargos passaram a gerar efeitos totalmente contrários, ou seja, os requerentes ficavam com uma péssima reputação e aqueles que por eles eram citados ficavam ainda mais distantes dos cargos almejados. Assim, o entrevistado reconhece que a influência e a pressão política em um órgão com tantas informações e poderes investigatórios como a Polícia Federal é algo comum, assim como as tentativas de controlá-la. Entretanto, é comentado que até 2018 o desgosto por interferências políticas externas tornou-se um valor importante para a Polícia Federal.

Quando questionado sobre a variação da descentralização das operações sobre corrupção e lavagem de dinheiro da Polícia Federal, o entrevistado comenta que, no início, estas eram muito concentradas nas mãos de duas pessoas, que eram os únicos

especialistas. No início, as grandes operações começaram a nascer muito centralizadas. Depois inicia-se um processo de descentralização, não apenas das operações, mas também da gestão geral das unidades e dos orçamentos, o que faz com que as investigações pudessem ser mais espalhadas pelo país. Assim, o entrevistado coloca que o crescimento ou diminuição da descentralização ao longo dos anos depende muito de quem está como gestor.

Questionado se mudanças em cargos de direção possuem um grande impacto na organização interna do órgão, o entrevistado comenta sobre como acreditava que a repulsa às interferências externas era algo culturalmente sólido quando deixou a Polícia Federal. Entretanto, aponta que, atualmente, não mais possui essa certeza.

Cooperação da Polícia Federal com outros órgãos. O entrevistado aponta que a cooperação é fundamental e pontua que, na época em que estava na Polícia Federal, em média, 70% dos inquéritos tinham influência internacional. Segundo ele, seria impossível realizar as investigações em outros países sem qualquer cooperação.

Além disso, comenta que a cooperação é fundamental em áreas nas quais a Polícia Federal não possui total conhecimento. Tal afirmação é exemplificada pelas investigações de crimes financeiros, assunto sobre o qual a Polícia Federal não era dotada de relevantes conhecimentos do mercado financeiro e de finanças em si, sendo necessária a participação de especialistas para auxiliar no processo.

Diante disso, o entrevistado aponta que a cooperação necessita de dois requisitos básicos: a confiança no parceiro com quem se coopera (aponta que não existe cooperação meramente formal) e a vantagem institucional (de modo que só se coopera com aqueles que dão informações em retorno da cooperação). Como forma de exemplificar essa situação, é citada a cooperação entre a Polícia Federal e a ENCCLA, na qual a troca de informações é vantajosa para ambas as instituições. Por fim, são citadas como relevantes parceiras da PF, CGU, TCU, COAF e as cooperações internacionais, por meio dos memorandos de entendimento realizados no âmbito da instituição, dando maior formalidade ao processo.

Sobre a relação com o Ministério Público, o entrevistado comenta que a pessoalidade das relações entre os órgãos sempre foi muito presente e que isso era um grande facilitador para que as relações fossem fluídas. Entretanto, quando as relações passavam ao campo institucional, a realidade se tornava diferente e muito mais difícil, principalmente nas questões de fiscalização do Ministério Público sobre as atividades policiais.

Por fim, o entrevistado acrescenta que a cooperação entre órgãos é uma forma de relevante eficiência para tornar as investigações mais céleres, de modo que haveria muito menos discussão nos autos, com menos contestações e diligências, segundo ele.

Soluções consensuais. Sobre as soluções consensuais, o entrevistado comenta que estas apenas são implementadas quando se esgotam todos os meios ordinários de obtenção de prova sem a colaboração. Assim, aponta acreditar que o modelo consensual, por meio de acordos de leniência ou colaboração premiada, devem ser a última tentativa de obtenção de prova. Ademais, refuta que, para a Polícia Federal, utilizar de tal tipo de resolução serve apenas para obtenção de provas, não buscando pelo desfecho processual.

APÊNDICE X – Entrevista por escrito concedida pelo COAF

Respostas fornecidas pelo **Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)** no âmbito de **pesquisa** realizada pelo Centro de Regulação e Democracia do **Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER/SP)** para o **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)** sobre o tema lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos no âmbito de edital da série "Justiça Pesquisa".

Questões sobre o trabalho e a estrutura interna do COAF

Como o trabalho do COAF se interliga a outros órgãos (PF, MP, DRCI, por exemplo) no que diz respeito aos casos de corrupção, lavagem e recuperação de ativos?

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) é a unidade de inteligência financeira (UIF) do País. Dotado de autonomia técnica e operacional, na forma do regime jurídico próprio e de compromissos internacionais assumidos pela República brasileira, vincula-se administrativamente, hoje, ao Banco Central do Brasil (BCB), estando sua competência delineada, basicamente, na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), na Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, e, conforme se detalha adiante, nas Recomendações do Grupo de Ação Financeira (Gafi), fórum intergovernamental dedicado a estabelecer os padrões internacionais de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP).

Em termos sumários, a par da atribuição residual para supervisionar o cumprimento dos deveres de colaboração com o sistema de PLD/FTP previstos nos arts. 10 e 11 da Lei de Lavagem de Dinheiro (LLD) por algumas das pessoas mencionadas no seu art. 9º para as quais não exista fiscalizador ou regulador próprios, a atividade precípua do Coaf se concentra na tríplice função de *receber*, *analisar* e *disseminar* informações de inteligência financeira com base em dados que lhe são enviados para tanto sobretudo por integrantes de todos os segmentos de atividade mencionados no art. 9º da LLD e pelas diversas autoridades competentes com que mantém intercâmbio de informações, na forma dos arts. 14, § 2º, e 15 da LLD, do art. 2º, § 6º, da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, bem como do art. 3º, II, da Lei nº 13.974, de 2020, abrangendo, portanto, todas as jurisdições, no plano internacional, e, no plano doméstico, todos os Poderes, níveis de governo ou âmbitos de atividade dentro do panorama institucional brasileiro.

Uma UIF como o Coaf funciona, portanto, como uma espécie de *hub* de processamento de informações de inteligência financeira, que deve estar apto a distribuir ou disseminar o resultado desse processamento entre as diversas autoridades competentes – dentro ou fora do País e, transversalmente, em qualquer de seus Poderes, níveis de governo ou âmbitos institucionais – para conduzir procedimentos cabíveis diante de fundados indícios da prática de crimes previstos na LLD ou de qualquer outro ilícito.

Ou seja, uma UIF como o Coaf deve estar apta a funcionar como *recurso comum*[84], no sentido técnico do termo, que se preste a subsidiar do modo mais eficiente possível, considerando as condições disponíveis para tanto e o princípio de *abordagem baseada em risco* assentado na primeira das Recomendações do Gafi, o desempenho das competências de investigação ou apuração do conjunto das referidas autoridades, inclusive membros da magistratura ou do *parquet*, por exemplo, todos direta ou indiretamente interessados, assim, na forma de distribuição ou disseminação sigilosa de inteligência financeira por parte da UIF.

Isso é o que deflui, sob a égide de disposições constitucionais como as positivadas nos arts. 4º, VI a IX, 5º, XXXIIII, 102, I, "n", e 144, *caput*, da Carta de 1988, dos citados arts. 14, § 2º, e 15 da LLD, bem como 3º, II, da Lei nº 13.974, de 2020, e das Recomendações do Gafi, especialmente as de números 1 e 29, combinadas com normas editadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) com base no cogente Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, internalizadas no ordenamento jurídico pátrio na forma do Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945, corroborado, no particular, pelos arts. 6º e 8º da Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, e por outros atos como o Decreto nº 8.799, de 6 de julho de 2016, para instar "*firmemente todos os Estados Membros* [da Organização das Nações Unidas (ONU)] *a cumprirem os padrões internacionais abrangentes reunidos nas Quarenta Recomendações Revistas sobre Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação do Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi)*", nos termos do item 7 da Resolução CSNU 1617 (2005), de 29 de julho de 2005, e, igualmente, do item 16 da Resolução CSNU 2253 (2015), de 17 de dezembro de 2015, por exemplo, ou mais recentemente, na mesma linha, para instar "*os Estados Membros* [da ONU] *que ainda não o tenham feito a estabelecer unidades de inteligência financeira autônomas e operacionalmente independentes com vistas a reforçar sua estrutura voltada a prevenir e a combater o financiamento do terrorismo, em linha com as Recomendações do GAFI*", a teor da Resolução CSNU 2462 (2019), de 28 de março de 2019.

No contexto desse regime jurídico próprio, por ser destinatário de grande volume de informações recebidas tanto de setores obrigados quanto de autoridades competentes, via de regra em regime de transferência do sigilo correspondente – ou seja, por ser receptor de relatos sigilosos que dão conta de indícios potenciais ou efetivos de práticas ilícitas –, compete ao Coaf, por primeiro, disponibilizar para aqueles setores obrigados e autoridades comunicantes canais seguros para o intercâmbio de informações com a UIF, o que é feito por meio de sistemas próprios como o Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf) e o Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI-C), desenvolvidos observando requisitos técnicos voltados a preservar o sigilo dessas informações, a bem da efetividade dos próprios procedimentos e políticas de PLD/FTP.

84. No sentido em que o termo é empregado pela teoria econômica, constituem recursos comuns os que "são rivais, mas não excludentes", no contexto correspondente. Portanto, no caso do *hub* de informações em que se constitui o funcionamento do Coaf a serviço da pluralidade de autoridades competentes para conduzir procedimentos cabíveis diante de fundados indícios da prática de crimes previstos na LLD ou de qualquer outro ilícito, essas autoridades, por um lado, não podem impedir umas às outras, em princípio, de serem atendidas pelo recurso comum em questão, pelo que este se caracteriza como "não [...] excludente", e, por outro lado, quando uma delas usa o recurso (onerando a limitada capacidade operacional de produção de inteligência financeira pelo Coaf), isso reduz a disponibilidade dele para as demais, tratando-se, então, de recurso "rival" (*cf.* MANKIW, Nicholas Gregory. *Introdução à economia*. 3. ed. brasileira. Tradução de Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima com base na 6. ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2015, p. 204).

Disponibilizados esses canais seguros para o intercâmbio de informações com a UIF brasileira, compete ao Coaf, então, submeter a procedimentos de análise técnica as informações que recebe por meio de tais canais. Na sequência, caso conclua "*pela existência de crimes previstos* [na LLD]*, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito*", logrando reunir subsídios úteis "*para a instauração dos procedimentos cabíveis*"[85] a respeito, o Coaf deverá comunicar às autoridades competentes para essa instauração, também por canal seguro, o resultado da sua análise, *i.e.*, disseminará seu relatório de inteligência financeira, o RIF.

Como o COAF coopera com esses outros órgãos e em qual fase da investigação dos crimes se dá essa cooperação?

Cada passo da mencionada tríade, que abrange a recepção de informações sigilosas por canais seguros, os procedimentos de análise técnica dessas informações e a disseminação de informações de inteligência financeira às autoridades competentes por canal seguro, dá-se em conformidade com o que se passa a expor.

Recepção de informações por canais seguros

De acordo com o previsto no art. 11, inciso II, alíneas "*a*" e "*b*", da LLD, as comunicações recebidas podem ser de dois tipos:

Comunicação de Operação em Espécie (COE): comunicações encaminhadas ao Coaf pelos integrantes dos diversos setores obrigados em hipóteses passíveis de verificação independentemente de maior análise, notadamente quando seus clientes realizam transações em espécie (dinheiro "*vivo*") acima de determinado valor estabelecido em norma.

Comunicação de Operação Suspeita (COS): comunicações encaminhadas ao Coaf quando integrantes dos diversos setores obrigados percebem em transações de seus clientes possíveis indícios de crimes previstos na LLD ou a eles relacionados.

O primeiro tipo de comunicação (COE) reporta operações individuais, sem a necessidade de maiores detalhamentos. A COE informa, quando realizada por pessoas obrigadas do segmento financeiro, por exemplo, o valor da operação, a identificação do titular da conta, a pessoa que efetuou a operação, o proprietário do dinheiro e dados cadastrais bancários, tais como conta, agência, banco e cidade.

O segundo tipo de comunicação (COS) assim se define segundo critérios emanados da lei e de regulamentos aplicáveis. O processo que leva à conclusão pela existência de "*motivos razoáveis*" para suspeitar de determinada transação inicia-se, normalmente, com a implementação de "*políticas, controles e procedimentos*" de "*conheça seu cliente*" e de "*devida diligência*" pelas entidades obrigadas, para fins de avaliação do risco de clientes e operações e para escrutínio contínuo das transações realizadas. As medidas de devida diligência compreendem a identificação e qualificação adequada dos clientes, assim como a obtenção de informações e documentos que possam revelar a origem dos recursos utilizados nas transações, bem como a identificação do real beneficiário da operação e a sua finalidade.

85. *Cf.* LLD, art. 15.

Nessas COS, espera-se que o comunicante explique as razões que fundamentaram a suspeição. Mas cabe ressaltar: a comunicação não tem por finalidade fornecer um extrato completo de transações de um determinado cliente. Sua função consiste tão somente em "*chamar a atenção*" para certas transações, contrapartes ou situações que foram consideradas atípicas ou suspeitas.

Cumpre ainda esclarecer que a comunicação de operação suspeita não deve ser confundida com *notitia criminis*, uma vez que o adjetivo "*suspeita*", nesse caso, diz respeito a atipicidades identificadas em relação ao perfil esperado daquele cliente, a suas contrapartes ou a sua forma de transacionar recursos, não propriamente à caracterização de um crime.

De resto, tanto as COE quanto as COS são recepcionadas via Siscoaf, desenvolvido observando requisitos técnicos voltados a preservar o sigilo daquelas comunicações, por meio de formulários eletrônicos disponibilizados pelo sistema com campos pré-estabelecidos pelo Coaf juntamente com o respectivo órgão regulador.

Finalmente, cabe ressaltar que não compete ao Coaf vasculhar *contas bancárias* em busca de operações suspeitas de lavagem de dinheiro. Além de ser materialmente impossível, já que o Coaf não dispõe de mecanismo de acesso direto a *contas bancárias*, falta-lhe sobretudo competência legal para tanto. Nesse sentido, o Coaf atém-se às comunicações que recebe. Pode eventualmente entrar em contato com instituição financeira, por exemplo, para esclarecer o conteúdo de alguma comunicação do gênero[86], mas não para solicitar informações de modo avulso, alheio ao escopo dessa comunicação.

Procedimentos de análise

Na etapa dos seus procedimentos de análise, o Coaf agrega valor à profusão de dados que lhe chegam pelas vias regulares. O processo de análise das comunicações que assim recebe pode ser iniciado de diferentes formas. Todas, cabe ressaltar, estão fundamentadas em uma avaliação do risco das operações e partes envolvidas, de forma a dar objetividade e impessoalidade à gestão e priorização das análises.

A **primeira e principal forma de se iniciar** o processo de análise é **no momento de recebimento** das comunicações no Siscoaf. Assim que recebidas, as comunicações são submetidas a uma análise sistêmica, que é realizada eletronicamente pelo Siscoaf, utilizando regras simples de seleção previamente definidas, com base na identificação de fatos e fenômenos específicos que, em princípio, não apresentam riscos potenciais de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo ou de outros ilícitos. Em geral, essas regras, chamadas **regras de diferimento automático**, são aplicáveis a operações comunicadas de forma automática e cujas partes apresentam baixíssimo risco associado ou a comunicações de operações suspeitas que não apresentam detalhamento mínimo da atipicidade identificada. Caso se enquadre em alguma dessas regras, a comunicação é diferida, isto é, permanece na base de dados do Coaf para consulta, mas não segue para as etapas seguintes do processo de análise.

86. *Cf.* LLD, art. 10, V.

A segunda etapa é a **análise pelo modelo preditivo**. Trata-se de modelo estatístico de classificação que seleciona comunicações recebidas para análise individualizada, baseando-se na probabilidade de a comunicação recebida conter elementos de risco. Essa probabilidade leva em conta não apenas as informações da própria comunicação, mas também informações disponíveis em outras bases de dados acessadas pelo Coaf. Também é um modelo supervisionado, tendo sido construído com fundamento em análises pretéritas feitas por servidores do órgão.

Uma vez selecionada pelo modelo preditivo, a comunicação segue finalmente para ser apreciada por um dos analistas do Coaf. A distribuição das comunicações selecionadas pelo modelo preditivo aos analistas é realizada de forma aleatória pelo próprio Siscoaf, não sendo permitido que analistas escolham quais comunicações serão por eles examinadas.

Para mitigar os efeitos de subjetividade das análises individuais, cumpre ao analista registrar em uma matriz de risco informações coletadas durante a apreciação da comunicação. Essa matriz estabelece automaticamente o nível de risco da comunicação, somando os pontos calculados de cada fator de risco assinalado. Esses fatores podem ser referentes a atributos como, entre outros, forma de movimentação comunicada, partes envolvidas, regiões geográficas apontadas e existência de investigações em curso. Ao final, a matriz estabelecerá se o risco calculado é "*baixo*", "*médio*" ou "*alto*".

A análise individualizada é, portanto, uma terceira etapa de seleção. Caso o risco calculado seja "*médio*" ou "*alto*", essa comunicação e outras existentes na base de dados do Coaf sobre nomes nela referenciados como principais envolvidos, até mesmo comunicações eventualmente diferidas anteriormente, irão compor o que se denomina "*Caso*".

Os Casos são registrados em uma Central de Gerenciamento de Risco e Prioridades (CGRP). A CGRP nada mais é que uma lista de todos os Casos abertos cuja ordem de distribuição para aprofundamento da análise é também estabelecida de acordo com a pontuação de risco atribuída. Uma vez distribuído o Caso, inicia-se a etapa final do processo de análise que é a elaboração do Relatório de Inteligência Financeira (RIF).

A **segunda forma de se iniciar o processo de análise** é por meio de comunicações enviadas por autoridades competentes nacionais ou estrangeiras. Para desempenhar essa competência, o Coaf criou o SEI-C, já mencionado, que consiste em ambiente digital seguro no qual as autoridades competentes podem comunicar ao Coaf informações sobre investigações em curso ou outros de seus trabalhos ou informações correlatas. No SEI-C, autoridades como membros do Ministério Público, policiais, auditores fiscais e magistrados registram dados sobre fatos relacionados às aludidas investigações ou trabalhos correlatos, bem como sobre pessoas, ilícitos ou *modi operandi* correspondentes.

As informações recebidas de autoridades competentes por meio do SEI-C, quando confrontadas com conjunto de informações porventura correlatas que tenham sido encaminhadas à base de dados do Coaf por comunicação(ões) de sujeito(s) legalmente obrigado(s)[87] em cumprimento ao inciso II do art. 11 da LLD, podem se revelar significativas para a eventual identificação de fundados indícios da prática de crimes previstos

87. Os sujeitos obrigados ao encaminhamento de comunicações, na forma do art. 11, II, da Lei nº 9.613, de 1998 (c/c o § 6º do art. 2º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001), são os referidos no seu art. 9º, a exemplo de bancos, seguradoras, fundos de investimento, joalherias, cartórios, juntas comerciais, transportadoras de valores etc.

na LLD ou de outros ilícitos relacionados. Poderá então ser elaborado RIF, que inclusive tem considerável probabilidade de vir a ter entre seus destinatários a própria autoridade originariamente comunicante. Portanto, apesar de ser possível deparar-se eventualmente com jargão que se refere a esse modelo de disseminação de inteligência financeira pela expressão "*RIF a pedido*", não se trata, em rigor, de um RIF por encomenda, sendo bem mais técnicas expressões como "*RIF decorrente de intercâmbio*", por exemplo. Afinal, segue tratando-se em essência, por força do regime jurídico correspondente, de atuação *ex officio*, como expressamente destacado, por sinal, em passagens dos registros de inteiro teor do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.055.941 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de repercussão geral[88].

Cumpre destacar que a análise nesse contexto realizada funda-se em comunicações de operações que sujeitos legalmente obrigados encaminhem para a base de dados do Coaf em cumprimento ao inciso II do art. 11 da LLD e em decorrência de sua própria verificação quanto ao fato de as operações comunicadas poderem constituir indício de crime, conforme modelo de produção de inteligência financeira em que esta UIF aparta do conhecimento dos aludidos sujeitos obrigados comunicantes intercâmbio eventualmente correlato porventura deflagrado com autoridade(s) competente(s).

O propósito desse modelo é evitar *fishing expedition* ou mesmo enviesamento de análise a cargo de sujeitos obrigados comunicantes que pudesse decorrer do conhecimento, por parte deles, do interesse de alguma autoridade em determinado escopo informacional específico. Nessa linha, o Coaf não busca informações junto a tais sujeitos obrigados para atender a eventual interesse de autoridade competente por intercâmbio com esta UIF, que, no particular, atua apenas com base no que passivamente recebe de sujeitos obrigados até o momento em que efetiva esse tipo de intercâmbio, mediante o envio de RIF que porventura dele resulte.

Portanto, caso o Coaf não tenha recebido em sua base de dados comunicação de operação por parte de sujeito obrigado que guarde relação com comunicação de autoridade competente por meio do SEI-C, não será produzido RIF em decorrência desse intercâmbio. Os dados intercambiados pela autoridade competente passarão tão somente a compor a base de dados do Coaf e poderão apenas contribuir como subsídio em futuras análises de inteligência financeira, notadamente para o cálculo do risco de futuras comunicações pelo modelo preditivo ou dentro da matriz de risco referida a montante.

Ademais, ainda que a investigação de uma autoridade envolva condutas praticadas em período extenso, eventual RIF produzido somente tratará daquelas operações suspeitas que eventualmente tenham sido alcançadas por comunicações de sujeitos obrigados, não extrapolando o período correspondente.

Nesse contexto, o efeito que intercâmbios entre o Coaf e autoridades competentes tem sobre comunicações recebidas de sujeitos obrigados por esta UIF cinge-se, basicamente, a uma majoração do risco associado às operações reportadas nessas comunicações em decorrência de novas informações que o Coaf porventura tenha recebido de autoridade(s) competente(s) em sede de intercâmbio com ela(s) mantido(s).

88. Confiram-se, a propósito, notadamente, as págs. 33-34 e 39 do voto do relator do feito, Ministro Dias Toffoli (correspondentes às págs. 46-47 e 52 das 551 que compõem os registros de inteiro teor do julgado, disponíveis no site do STF), e a pág. 69 do voto do Ministro Alexandre de Moraes (correspondente à pág. 206 das 551 que compõem os mesmos referidos registros de inteiro teor do julgado).

Outro ponto a destacar, ainda no tocante a procedimentos de análise conduzidos pela UIF brasileira, diz respeito ao fato de que o Coaf também faz parte do denominado Grupo de Egmont, organismo que congrega as unidades de inteligência financeira do mundo, criado para fomentar o intercâmbio e a cooperação internacional no seu âmbito próprio de atuação. As informações recebidas por meio da Rede Segura de Egmont são processadas exatamente como os intercâmbios com as autoridades nacionais e a troca de informações. Nesse contexto, o eventual retorno de informações da UIF do Brasil às de outras jurisdições em decorrência de intercâmbios buscados por estas últimas igualmente depende da existência, na base de dados do Coaf, de comunicação(ões) de operação(ões) em espécie ou suspeita(s) em que haja referência a pessoa(s) enfocada(s) nesse tipo de intercâmbio via Rede de Egmont.

Ademais, o processo de análise também se aproveita do recebimento de denúncias e do exame de outros documentos disponibilizados ao Coaf, como peças processuais, relatórios de organismos internacionais, mídias e outras informações de fontes abertas. Assim como nos casos de intercâmbio com autoridades, o recebimento de informações dessas outras fontes também pode ser relevante para majorar o risco associado às informações de comunicações de operações existentes na base de dados do Coaf.

Na hipótese de recebimento de novas informações dessas outras fontes, comunicações poderão ser (re)submetidas a processo de análise individualizada, ensejando novo cálculo dos fatores de risco na matriz do Coaf. Se o cálculo do risco resultar "*médio*" ou "*alto*", é aberto um "*Caso*", então, que passa a integrar a CGRP.

Disseminação

Conforme dispõe o art. 15 da LLD, "*o Coaf comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito*". Trata-se de dever legal, portanto, não de faculdade, e de dever que há de ser cumprido em conformidade com o regime jurídico aplicável, o qual abrange, como referido, as Recomendações do Gafi, cuja eficácia no contexto do ordenamento jurídico brasileiro decorre de Resoluções editadas pelo CSNU com base no cogente Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, como já detalhado a montante.

Assim, os resultados do processo de análise são consolidados em documento denominado Relatório de Inteligência Financeira (RIF). **O RIF pode ser elaborado de forma sintética ou de forma analítica**.

O **RIF sintético** é elaborado após a verificação dos fundados indícios de prática ilícita e seu conteúdo cinge-se, basicamente, a informações das comunicações de operações, em espécie ou suspeitas, disponíveis na base de dados do Coaf com suas referências aos que tenham sido listados nessas comunicações como envolvidos. Em geral, esse tipo de RIF é produzido em análises iniciadas partindo de intercâmbio de informações com autoridades competentes ou de elementos obtidos em fontes abertas, podendo limitar-se, por isso, a informações contidas nas próprias comunicações, por se tratar, nessas hipóteses, de situações em que já costuma haver algum conjunto de informações disponível no âmbito das próprias investigações ou trabalhos correlatos no curso dos

quais a autoridade competente buscou o intercâmbio de informações com o Coaf ou de situações em relação à quais o *modus operandi* associado à suposta prática ilícita já é conhecido ao menos em parte.

O **RIF analítico**, diferentemente, trata de fatos ou fenômenos quanto aos quais as autoridades competentes tendam a ter tido menor contato. Esse tipo de RIF, de modo geral, é elaborado com base na análise de maior gama de fontes de informações disponíveis no Siscoaf, agregando trabalho de compilação de informações mais complexo por parte do corpo de analistas do Coaf. Tem por objetivo prover a autoridade destinatária com informações que qualifiquem as pessoas objeto das análises e a forma como as operações suspeitas pareçam ter ocorrido. Tem sempre por base as informações das comunicações de operações suspeitas recebidas dos setores obrigados, procurando estabelecer, tanto quanto possível diante do que informado nessas comunicações, o fluxo financeiro dos recursos envolvidos, de forma a subsidiar a autoridade destinatária com uma espécie de alerta e de guia inicial, pelo menos, para que possa seguir a "*rota do dinheiro*", desde sua origem potencialmente ilícita até o beneficiário final dos recursos, em casos que guardem relação com lavagem de dinheiro, e, de modo reverso, desde seu propósito ilícito até a origem dos recursos, em casos que guardem relação com financiamento do terrorismo ou da proliferação de armas de destruição em massa.

Em todo caso, os elementos de inteligência financeira compartilhados via RIF, seja ele sintético ou analítico, não constituem provas de ilícitos, mas informações de inteligência financeira aptas a configurar indícios que, a critério das autoridades competentes, poderão ser por elas investigados ou apurados por meio de técnicas e atividades próprias de investigação ou produção probatória, como a obtenção de certidões de cartórios ou juntas comerciais, a oitiva de testemunhas ou a promoção, mediante ordem judicial, de levantamento do sigilo das transações bancárias correlatas ou de diligência de busca e apreensão igualmente correlacionada, por exemplo.

Os RIF, portanto, que em geral consubstanciam aquilo que o Coaf tem competência para encaminhar a autoridades competentes para subsidiar seus procedimentos de investigação e apuração de ilícitos, a teor do regime jurídico próprio da unidade de inteligência financeira nacional, são apenas informações de inteligência. São produzidos, destarte, sob regime jurídico próprio, que se caracteriza inclusive por abrangentes padrões de sigilo, imprescindíveis à sua efetividade no interesse da própria pluralidade de autoridades a que serve uma UIF, sendo certo que esse regime jurídico próprio das atividades de inteligência financeira não se confunde com o regime jurídico dos procedimentos de investigação ou dos processos de apuração de ilícitos que os RIF se destinam a subsidiar.

Essa cooperação ocorre também em políticas públicas de prevenção à corrupção? Como o órgão se relaciona e participa da ENCCLA?

O dever de disseminação atribuído ao Coaf pelo art. 15 da LLD lhe confere competência, como visto, para comunicar a autoridades competentes indícios de crimes previstos nessa Lei ou de qualquer outro ilícito, o que sem dúvida abrange, portanto, indícios de crimes e de qualquer outro ilícito relacionado à corrupção.

Delitos relacionados à corrupção, aliás, já constavam expressamente entre aqueles previstos no art. 1º da LLD, dentro da lista dos que podiam figurar como antecedentes do crime de lavagem de dinheiro, antes mesmo de sua redação ter sido alterada, nos termos da Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, para admitir qualquer crime como antecedente do tipo penal da lavagem de dinheiro. Nesse sentido, o antigo inciso V que constava na redação originária daquele art. 1º já previa como antecedente da lavagem, *in verbis*, os crimes "*contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos*". Além disso, a Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002, incluiria um inciso VIII naquele mesmo art. 1º da LLD para agregar à antiga lista de possíveis crimes antecedentes ao de lavagem de dinheiro aquele "*praticado por particular contra a administração pública estrangeira (arts. 337-B, 337-C e 337-D do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal)*".

Assim sendo, a própria sistemática ordinária de produção e disseminação de inteligência financeira pelo Coaf tem contemplado, desde a instituição da UIF nacional, atuação voltada também a subsidiar procedimentos de autoridades competentes no contexto das políticas públicas de prevenção à corrupção.

Além disso, o Coaf integra, desde sua criação em 2003[89], a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), além de participar do seu Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Ao longo desses 19 anos, o Coaf vem atuando de forma intensa nas ações desenvolvidas pela Estratégia, seja como coordenador, seja como colaborador.

A título de exemplo, o Coaf participou nas 11 ações da Enccla 2021, coordenando aquela (Ação 06) relacionada à preparação das respostas do Brasil para a iminente avaliação do país pelo Grupo de Ação Financeira (Gafi).

Já na Enccla 2022, o Coaf atua como colaborador em 3 Ações, além de integrar a coordenação de outras 4: Ação 02 (diagnosticar os desafios e propor medidas para o aperfeiçoamento dos requisitos de identificação do beneficiário final de acordo com a Recomendação 24 do GAFI – Transparência e Propriedade da Pessoa Jurídica); Ação 03 (aprimorar a supervisão em matéria de PLD/FT na atividade de mineração e de comércio de metais e pedras preciosas, com proposta de estabelecimento de um marco regulatório para disciplinar a aplicação dos deveres dispostos nos arts. 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, no setor); Ação 04 (identificar os desafios e propor medidas para aperfeiçoar o controle de transporte transfronteiriço de valores de acordo com a Recomendação 32 do GAFI - Transportadores de Valores); e Ação 06 (consolidar as estatísticas nacionais relativas a investigações, processos e condenações, apreensões e confiscos, vinculados aos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo e delitos antecedentes).

A par disso, o Coaf também mantém interlocução com autoridades dedicadas à temática da prevenção à corrupção em diversos outros âmbitos, inclusive no do Comitê Interministerial de Combate à Corrupção instituído pelo Decreto nº 9.755, de 11 de abril

89. Resposta ao item 1.3 extraído do RA 2021 e do site http://enccla.camara.leg.br/acoes

de 2019, tendo oferecido suas contribuições, por sinal, para o último trabalho de diagnóstico conduzido por esse Comitê no tocante à matéria.

Como se dá a gestão interna ao COAF (ou da sua área de atuação) dos processos de investigação e auditoria?

Preliminarmente, cabe aqui uma importante retificação: **o Coaf não realiza investigação** no sentido estrito do termo. A UIF brasileira segue o **modelo administrativo**. Nesse modelo, a UIF é uma **autoridade administrativa**, **central** e **independente**, que recebe e analisa informações recebidas do setor financeiro e de outros setores obrigados e dá conhecimento sobre os fatos suspeitos identificados às autoridades competentes, estas sim, para o denominado *legal enforcement* ou, em termos mais próximos à ambiência institucional e jurídica pátria, para atividades de persecução penal, como as de investigação, no sentido técnico da expressão, e de apuração processual sancionadora para fins de aplicação da lei. As informações contidas nos RIF apontam apenas situações inusuais (ou atípicas) ou indícios, para efeito de subsidiar eventual apuração a ser realizada por autoridades competentes a seu inteiro e independente critério. Assim, são tais autoridades que efetivamente realizam investigações ou apurações.

Presume-se nesse contexto, portanto, que o tema dos questionamentos ora em apreço refere-se, na realidade, à produção de inteligência financeira.

Sob essa perspectiva, tem-se que informações sobre os processos mencionados, no questionamento ora em foco, já foram detalhadas nas respostas aos precedentes itens 1.1 e 1.2.

Seria possível descrever as etapas ou os fluxos de trabalho dos principais processos investigativos do órgão?

Novamente, presumindo que o tema dos questionamentos ora em apreço refere-se, na realidade, à produção de inteligência financeira, tem-se que informações sobre os processos mencionados, no questionamento ora em foco, já foram detalhadas nas respostas aos precedentes itens 1.1 e 1.2.

Nada obstante, destaca-se que, em acréscimo ao já detalhado sobre o assunto nas aludidas respostas precedentes, podem ser úteis, também, os fluxogramas do processo de produção de inteligência financeira oferecidos, adiante, como anexos 1 e 2 ao presente texto.

Como são definidos os casos prioritários de investigação?

Presumindo, novamente, que o tema dos questionamentos ora em apreço refere-se, na realidade, à produção de inteligência financeira, destaca-se que, consoante mencionado na resposta ao item 1.2, os denominados Casos são registrados em uma Central de Gerenciamento de Risco e Prioridades (CGRP). E essa CGRP nada mais é que uma lista de todos os Casos abertos cuja ordem de distribuição, para aprofundamento da análise, é também estabelecida de acordo com a pontuação de risco atribuída.

Uma vez distribuído um Caso, em conformidade com a ordenação da CGRP, inicia-se a etapa final do processo de análise, que em geral conclui-se com a elaboração de RIF.

A prioridade das investigações se altera com a troca da presidência ou das diretorias?

Presumindo, novamente, que o tema dos questionamentos ora em apreço refere-se, na realidade, à produção de inteligência financeira, destaca-se que, consoante mencionado na resposta aos precedentes itens 1.2 e 1.6, a ordem de distribuição para aprofundamento da análise é estabelecida de acordo com a pontuação de risco atribuída na CGRP. Sob esse sistema, portanto, não há alteração na prioridade das análises com eventuais trocas de dirigentes do Coaf.

RIF (Relatórios de Inteligência Financeira)

Com base nos Relatórios Anuais de Atividades do COAF, quando analisamos a evolução na quantidade de RIF por ano, parece haver um caminho de crescimento quase contínuo. E isso se aplica também às comunicações e pessoas envolvidas. Com base nas informações do Relatório de 2021, notamos uma diminuição no ano de 2019, no entanto, com posterior crescimento nos anos sequentes. Poderia, por favor, explicar o que aconteceu nesse ano (2019)?

Em 15 de julho de 2019[90], o STF proferiu decisão liminar, no RE nº 1.055.941, referente ao Tema 990 de Repercussão Geral, suspendendo o processamento de inquéritos e investigações cuja condução envolvesse elementos disseminados pelo Coaf sem prévia autorização judicial.

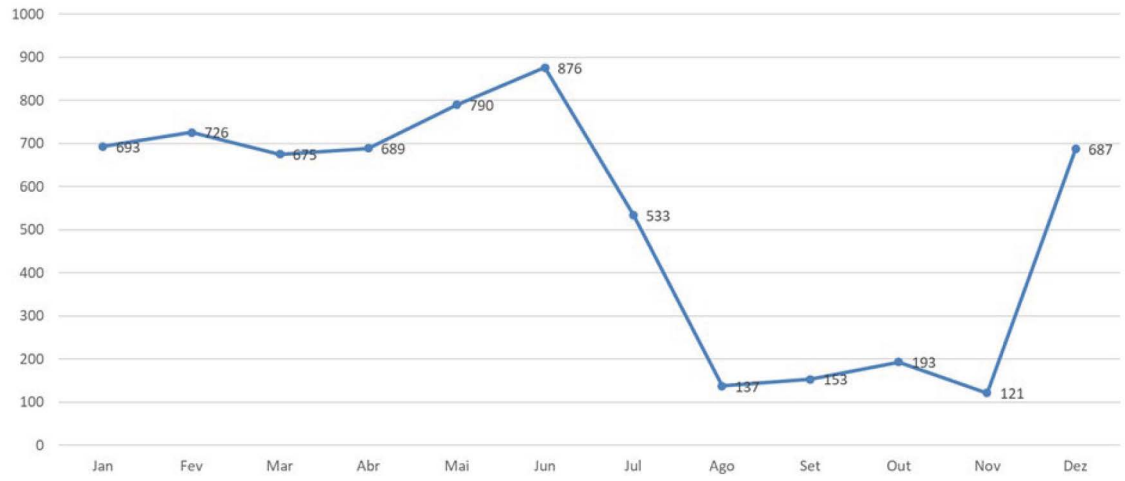
Diante disso, embora o Plenário do Coaf houvesse assentado a compreensão de que os termos da aludida decisão liminar dirigiam-se a órgãos de investigação e persecução e, portanto, não impediriam, em princípio, a disseminação de informações de inteligência financeira, também se considerou de bom alvitre no âmbito da UIF que, por prudência, o órgão limitasse seu processo de difusão, naquele momento, a casos de notada urgência ou em que houvesse autorização judicial, à espera da confirmação de consulta jurídica formulada acerca do mencionado posicionamento.

O julgamento definitivo do referido RE pelo Plenário do STF ocorreria entre os dias 20 de novembro e 4 de dezembro de 2019, quando o colegiado afastaria a citada decisão liminar por unanimidade. No mérito, foi fixada, então, a tese de repercussão geral que afirmou a constitucionalidade do compartilhamento de relatórios de inteligência financeira do Coaf com órgãos de persecução penal independentemente de prévia autorização judicial.

O gráfico a seguir apresenta a quantidade de RIF produzidos mensalmente no ano de 2019, sendo possível visualizar, no segundo semestre, o efeito da decisão prudencial do Coaf de limitar seu processo de difusão aos casos de notada urgência ou em que houvesse autorização judicial. No mês de dezembro daquele ano, após a decisão do STF, os números começaram a retornar aos patamares anteriores.

90. Informação extraída do Relatório de Atividades (RA) 2019 do Coaf.

Gráfico - Quantidade de RIF produzidos mensalmente no ano de 2019

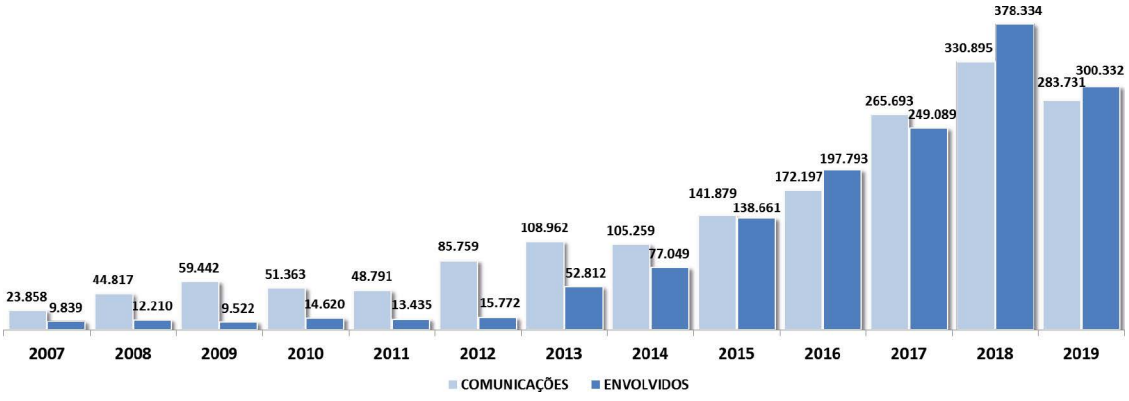


Ainda com base nos Relatórios Anuais de Atividades do COAF, 2007 parece ser um ano atípico no que diz respeito a pessoas relacionadas nos RIF. Algum motivo especial para esse movimento?

Identificou-se ter havido lapso material na produção do gráfico "*quantidade de comunicações e de pessoas relacionadas nos RIF por ano*" no Relatório de Atividades (RA) de 2020, repetido também na edição de 2021, especificamente em relação a esse dado histórico do ano de 2007. A quantidade correta de pessoas relacionadas nos RIF para esse ano é de 9.839, conforme vinha sendo divulgado nos relatórios anuais do Coaf até o ano de 2019 (gráfico replicado na sequência).

Diante disso, a devida retificação do dado publicado nos mencionados relatórios será providenciada, apresentando-se escusas, evidentemente, pelo lapso incorrido.

Gráfico - Quantidade de comunicações e de pessoas relacionadas nos RIF por ano (até 2019)



Intercâmbio de informações

Com base nos Relatórios Anuais de Atividades do COAF, notamos um aumento percentual na participação das autoridades policiais (Departamento de Polícia Federal, Polícia Civil e Polícia Militar) na quantidade total dos intercâmbios realizados pelo COAF (por exemplo, em 2019, esse público representava 56,83% dos intercâmbios – 4.487 de um total de

7.895, de acordo com o Relatório de Atividades de 2021. Em 2020, passou para 63,12% e, em 2021, atingiu 72,95%). Algum motivo específico para esse aumento da participação?

Inicialmente, é relevante contextualizar que os números mencionados, apresentados no RA do Coaf de 2021, referentes a "intercâmbio de informações com autoridades nacionais", indicam o volume de intercâmbios **recebidos** pelo Coaf, em decorrência de provocação oriunda de autoridades competentes, sobre o qual esta UIF não tem ingerência.

De qualquer forma, acredita-se ser possível indicar alguns fatores potencialmente explicativos no tocante aos números mencionados.

Há anos, as forças policiais figuram, em seu conjunto, como os interlocutores com o maior volume de intercâmbios realizados com o Coaf. Isso parece decorrer naturalmente do fato de que a base inicial do sistema de PLD/FTP, relacionada à reunião de elementos de inteligência financeira fornecidos por setores de atividade obrigados para que o *hub* de informações em que se constitui uma UIF os dissemine a autoridades competentes não oferece provas, como visto, mas apenas indícios que podem funcionar como sinais de alerta para subsidiar atividades de investigação ou de produção de provas por autoridades competentes.

Essa base inicial do sistema de PLD/FTP, portanto, integra as políticas criminais, em seu sentido mais amplo, em uma etapa prévia à da persecução penal propriamente dita. Funciona, assim, como um mecanismo de controle ou monitoramento de determinadas atividades tidas como de maior risco de poderem ser utilizadas para práticas de lavagem de dinheiro ou de financiamento ao terrorismo ou à proliferação de armas de destruição em massa (LD/FTP), mecanismo de controle ou monitoramento esse apto a emitir sinais de alerta quanto a situações não usuais ou atípicas ocorridas nos setores sob monitoramento que possam subsidiar a atuação das autoridades dedicadas à persecução de ilícitos.

Desse modo, é natural que o fluxo de alertas de inteligência financeira produzidos por uma UIF nessa etapa preliminar à persecução penal, quando o plano de cognição ainda é francamente superficial e boa parte dos alertas tendem mesmo a não resultar em superveniente confirmação de alguma ilicitude, sensibilize sobretudo o conjunto de autoridades que atuam nos passos mais iniciais da etapa propriamente persecutória, que são justamente as autoridades policiais, especializadas na compilação de indícios e provas com base em insumos de inteligência.

Além disso, o destaque das autoridades policiais no conjunto de intercâmbios buscados junto ao Coaf também encontra outro provável fator explicativo na compreensão, internacionalmente aceita, de que a efetividade no combate à criminalidade em geral passa, em grande medida, pelo estrangulamento do acesso a recursos financeiros ilícitos, que seriam objeto de lavagem de dinheiro para que pudessem ser plenamente utilizados por infratores.

Assim, seria natural, como referido, que a evolução de números do sistema de PLD/FTP se faça sentir de modo especialmente enfático em relação às autoridades que atuam nos primeiros passos da persecução penal de modo geral.

Outro ponto relevante é o aprimoramento das próprias atividades de articulação entre o Coaf e as diversas autoridades competentes, com vistas a melhorias no sistema de PLD/FTP, especialmente no que diz respeito ao aperfeiçoamento do conteúdo, formato e apresentação dos RIF, para potencializar sua utilização desde o início da persecução penal, ou seja, desde os correspondentes procedimentos de investigação, de modo a maximizar a utilidade das informações correspondentes para toda a cadeia de autoridades competentes envolvidas, inclusive mitigando, por exemplo, riscos de prescrição ou de sobrecarga de autoridades dedicadas a etapas ulteriores da persecução penal com informações ainda carentes de maior grau de confirmação ou acurácia.

Sob essa perspectiva, um bom exemplo desse tipo de aprimoramento é o correspondente à celebração, em 2011, de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o Coaf e a Polícia Federal (PF) que prevê a participação de servidores da PF em programa de capacitação, a ser conduzido pelo Coaf, envolvendo atividades teóricas e práticas relacionadas a PLD.

Nessa mesma linha, o Coaf firmou outro ACT congênere, em 2018, com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do então denominado Ministério da Segurança Pública[91], prevendo a capacitação de servidores policiais provenientes das diversas Unidades da Federação. O crescente número de intercâmbios realizados com a Polícia Civil tende a refletir em alguma medida, portanto, os bons resultados alcançados com esse tipo de iniciativa.

Ainda com base nos Relatórios Anuais de Atividades do COAF, quando analisamos o intercâmbio de informações com o exterior, notamos que, no caso de informações recebidas, há um destaque para a Europa e, para as enviadas, Europa e EUA. Por que as parcerias com esses locais acabam sobressaindo?

Como mencionado no Relatório de Atividades, "*além das autoridades nacionais, o Coaf realiza intercâmbio de informações com as UIF integrantes do Grupo de Egmont. Para tanto, a UIF deve estar autorizada por lei a trocar informações de inteligência financeira com as congêneres estrangeiras e possuir salvaguardas adequadas, incluindo disposições de confidencialidade, a fim de assegurar que as trocas de informações estejam de acordo com os princípios fundamentais, nacionais e internacionais, e em conformidade com as suas obrigações em matéria de proteção do sigilo do dado ou da informação. As informações trocadas entre as UIF não podem ser utilizadas sem o consentimento prévio e formal da UIF requerida*".

Há, portanto, uma série de condições, de ordem técnica e jurídica, para o intercâmbio internacional de informações. Assim, a maior concentração geográfica de interações poderia ser explicada, em parte, pelo grau de maturidade e desenvolvimento das UIF estrangeiras localizadas na Europa e na América do Norte, bem como pela capacidade possivelmente maior das autoridades de investigação e persecução penal desses locais de utilizar informações de inteligência financeira em seus procedimentos.

91. Atualmente conduzido pela Secretaria de Operações Integradas (Seopi) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

Outros aspectos relevantes para essa análise incluem também o volume de investimentos lícitos e o fluxo de recursos potencialmente ilícitos entre países desses locais e o Brasil.

PAS (Processo Administrativo Sancionador)

Os Relatórios Anuais de Atividades também trazem informações sobre o PAS. Poderia falar um pouco sobre os tipos de ilícitos para os quais usualmente o PAS é utilizado?

Como mencionado na resposta ao item 1.1, além de sua atividade precípua de produção de inteligência financeira, o Coaf detém **atribuição residual** para **supervisionar** o cumprimento dos deveres de colaboração com o sistema de PLD/FTP previstos nos arts. 10 e 11 da LLD por algumas das pessoas mencionadas no seu art. 9º para as quais não exista fiscalizador ou regulador próprios. Com base nessa competência residual, as ações de supervisão conduzidas pelo Coaf compreendem as atividades de regulação, fiscalização e **aplicação de sanções administrativas** em matéria de PLD/FTP.

Nesse contexto, a aplicação de penalidades administrativas decorrentes de infração por **descumprimento de dever estabelecido nos arts. 10 e 11 da LLD** por pessoa diretamente sujeita à supervisão do Coaf dá-se, nos termos dos arts. 12 e 14, § 1º, da LLD, como eventual resultado de Processo Administrativo Sancionador (PAS), instrumento de supervisão instaurado pela UIF nacional para, assegurado o respeito ao contraditório e à ampla defesa, promover apuração conclusiva de fatos que possam determinar punição administrativa.

Para tanto, cabe ao Coaf conduzir, gerir e julgar acervo de PAS, o que envolve sobretudo a atuação do Plenário da UIF e de seus membros no processamento e julgamento dos feitos sancionadores.

Julgados os PAS em questão no âmbito do Coaf, os interessados podem recorrer da decisão da UIF para o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), órgão do Ministério da Economia (ME) que atua como instância recursal administrativa em relação a tais processos.

Em valores aproximados, é possível dar uma estimativa percentual de quantos casos de PAS instaurados são relativos à corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos?

Como mencionado na resposta ao precedente item 4.1, os PAS têm como objeto, especificamente, o descumprimento de dever estabelecido nos arts. 10 e 11 da LLD por pessoa diretamente sujeita à supervisão do Coaf. Ou seja, as possíveis sanções referem-se a infrações aos seguintes dispositivos:

> Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º:
>
> I - *identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes;*
>
> II - *manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido*

em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas;

III - *deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender ao disposto neste artigo e no art. 11, na forma disciplinada pelos órgãos competentes*;

IV - *deverão cadastrar-se e manter seu cadastro atualizado no órgão regulador ou fiscalizador e, na falta deste, no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), na forma e condições por eles estabelecidas*;

V - *deverão atender às requisições formuladas pelo Coaf na periodicidade, forma e condições por ele estabelecidas, cabendo-lhe preservar, nos termos da lei, o sigilo das informações prestadas.*

§ 1º Na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, a identificação referida no inciso I deste artigo deverá abranger as pessoas físicas autorizadas a representá-la, bem como seus proprietários.

§ 2º Os cadastros e registros referidos nos incisos I e II deste artigo deverão ser conservados durante o período mínimo de cinco anos a partir do encerramento da conta ou da conclusão da transação, prazo este que poderá ser ampliado pela autoridade competente.

§ 3º O registro referido no inciso II deste artigo será efetuado também quando a pessoa física ou jurídica, seus entes ligados, houver realizado, em um mesmo mês-calendário, operações com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo que, em seu conjunto, ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente.

[...]

Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:

I - *dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;*

II - *deverão comunicar ao Coaf, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a proposta ou realização:*

a) de todas as transações referidas no inciso II do art. 10, acompanhadas da identificação de que trata o inciso I do mencionado artigo; e

b) das operações referidas no inciso I;

III - *deverão comunicar ao órgão regulador ou fiscalizador da sua atividade ou, na sua falta, ao Coaf, na periodicidade, forma e condições por eles estabelecidas, a não ocorrência de propostas, transações ou operações passíveis de serem comunicadas nos termos do inciso II.*

§ 1º As autoridades competentes, nas instruções referidas no inciso I deste artigo, elaborarão relação de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese nele prevista.

§ 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa.

§ 3º O Coaf disponibilizará as comunicações recebidas com base no inciso II do caput aos respectivos órgãos responsáveis pela regulação ou fiscalização das pessoas a que se refere o art. 9º.

Os Relatórios Anuais de Atividades indicam uma maior atividade por meio de PAS nos anos de 2016 a 2019. Alguma explicação para isso?

O RA do Coaf do ano de 2019[92] traz informações que ajudam a explicar o movimento ocorrido desde aquele ano e mantido até hoje: "*em 2019 o Coaf instaurou 15 PAS*, [o que]

92. Trechos extraídos do RA 2019.

representou decréscimo de 87% em relação ao volume instaurado em 2018 e deveu-se, preponderantemente, a dois fatores: (i) intensificação da abordagem baseada em risco que direcionou os trabalhos de fiscalização para processos de maior risco ao sistema de PLD/FTP e, por isso, de maior complexidade; e (ii) maior ênfase para o saneamento, no âmbito da ação de fiscalização, das infrações identificadas em APO [Averiguação Preliminar Objetiva]. *Como resultado, 100% dos PAS abertos em 2019 originaram-se de APA* [Averiguação Preliminar Ampla]."

Para melhor contextualização[93], as Averiguações Preliminares são instrumentos de fiscalização destinados a verificar o cumprimento de deveres de PLD/FTP no âmbito das atividades de determinada pessoa obrigada, podendo ser objetivas (APO) ou amplas (APA).

A APO é predominantemente desenvolvida em plataforma eletrônica e aplicada para verificar o cumprimento de comandos da LLD de natureza objetiva, em situações de menor complexidade, cuja apuração prescinde de aprofundamento, notadamente diante de indícios de ausência de:

- cadastro no Coaf, com possível infração ao art. 10, IV, da LLD; ou
- comunicação de não ocorrência, em determinado ano, de operações ou propostas de operação que devessem ter sido comunicadas ao Coaf na forma do art. 11, inciso II, da LLD, conhecida como "declaração negativa" ou "comunicação de não ocorrência" (CNO), prevista no art. 11, inciso III, da mesma lei.

No que se refere às APO, seu escopo reduzido e sua realização predominantemente por meio de ferramenta automatizada possibilitam a realização de maior quantidade de trabalhos de fiscalização da espécie por ciclo anual, em comparação com a quantidade de APA que se pode realizar no mesmo período.

A APA é o instrumento de fiscalização destinado às situações de maior complexidade ou risco. Consiste na requisição de dados e de documentos para análise quanto à conformidade, no âmbito das atividades de determinada pessoa obrigada, com, potencialmente, quaisquer dos deveres que lhe sejam atribuídos na forma dos arts. 10 e 11 da LLD.

É por meio de APA, portanto, que são desenvolvidos os trabalhos de fiscalização de maior densidade e profundidade, o que consequentemente demanda maior alocação de recursos e esforços na atividade de supervisão. Por essa razão, a quantidade de trabalhos de APA que se tem condições de concluir em um ciclo anual de fiscalização é menor que a quantidade de trabalhos de APO passíveis de serem concluídos no mesmo período.

Alguma explicação para as multas aplicadas em 2018 serem tão elevadas em comparação aos outros anos, conforme reportado no Relatório Anual de Atividades de 2021?

No ano de 2018, foram aplicadas penalidades[94], no âmbito de um único PAS instaurado em face de sujeito obrigado e seu dirigente, que atuavam no segmento de fomento comercial (*factoring*), consistente em multas que alcançaram o montante de cerca de R$ 75 milhões. Isso se explica, principalmente, pela aplicação, na forma prevista na LLD, de

93. Trechos extraídos do RA 2021.

94. Decisão disponível no DOU em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decisao-n-133-2018-55877777?inheritRedirect=true

multas pecuniárias calculadas na forma de percentuais das operações envolvidas, que eram de valor extremamente elevado do ponto de vista comparativo.

Alguma razão para o segmento de factoring ser o grande responsável pelas multas aplicadas, principalmente até 2013, conforme apontado nos Relatórios Anuais de Atividades?

Como mencionado, o Coaf detém atribuição residual para supervisionar o cumprimento dos deveres de colaboração com o sistema de PLD/FTP previstos nos arts. 10 e 11 da LLD por algumas das pessoas mencionadas no seu art. 9º para as quais não exista fiscalizador ou regulador próprios.

Atualmente, o Coaf regulamenta os deveres estabelecidos nos arts. 10 e 11 da LLD para os seguintes setores econômicos:

- Fomento mercantil (*factoring*);
- Comércio de joias, pedras e metais preciosos;
- Comércio de bens de luxo ou de alto valor;
- Alienação ou aquisição de direitos de atletas e artistas.

Esse quadro regulatório, porém, sofreu várias alterações ao longo do tempo, inclusive com segmentos que deixaram de figurar sob a supervisão do Coaf. Para melhor compreender essa evolução é relevante traçar um breve resumo dessa trajetória.

Os dois primeiros (*factoring* e comércio de joias) foram objeto, ainda em 1999, de normas editadas pelo Coaf que dispunham sobre os procedimentos a serem observados pelas empresas dos respectivos segmentos. Já os demais segmentos tiveram suas normas publicadas em 2013 (bens de luxo) e 2018 (atletas e artistas).

Há um decurso natural de tempo entre a edição de normas regulatórias, a execução de ações de conscientização e, posteriormente, de fiscalização quanto a seu cumprimento e, por fim, a instauração de Processos Administrativos Sancionadores (PAS). Assim, os primeiros PAS foram instaurados pelo Coaf em 2004, com os primeiros julgamentos realizados em 2006.

À essa época, porém, os esforços de fiscalização do Coaf precisavam englobar diversos segmentos cuja atribuição de supervisão foi posteriormente assumida por órgão regulador próprio ou que tiveram sua atuação legalmente impedida, como os segmentos de: promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis; distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis ou imóveis, mediante sorteio ou método assemelhado; jogos de bingo ou assemelhados; administradoras de cartões de credenciamento e de crédito; bolsa de mercadorias e corretores; objetos de arte e antiguidades; e pessoas jurídicas não financeiras prestadoras de serviços alternativos de transferência de numerário.

Essa atividade de supervisão, englobando segmentos tão distintos e com os mais variados níveis de maturidade em relação a seus sistemas de PLD/FTP, sempre precisou levar em consideração uma análise de percepção de risco. O segmento de *factoring*, por sua capilaridade, volume de transações e proximidade com o sistema financeiro (que, comparativamente, tinha o sistema de PLD/FTP mais desenvolvido dentre as pessoas

obrigadas), foi objeto de acompanhamento próximo nesse período. Trecho do RA do Coaf de 2005, por exemplo, ajuda a ilustrar esse cenário:

> *"Em 2005, o Coaf aprovou e publicou uma nova Resolução que trata do segmento de sociedades de fomento mercantil* – factoring *(Resolução Coaf nº 13, de 30/9/2005), adotando critérios mais objetivos para a identificação e comunicação de ocorrências que possam configurar indícios de lavagem de dinheiro. Com a nova medida, o segmento, que tinha efetuado apenas 112 comunicações entre 1998 e 2004, realizou 12.892 comunicações ao Coaf em 2005.(...) Embora a nova Resolução represente um grande avanço, ainda são necessários aperfeiçoamentos que conduzam a uma participação mais efetiva do segmento no esforço governamental de combate à criminalidade."*

Já no RA do Coaf de 2006, pontua-se o seguinte, no particular: "*o segmento* [de factoring]*, constituído de cerca de 8 mil empresas, responde por aproximadamente 71% das comunicações já encaminhadas pelas pessoas reguladas pelo Coaf*." Nesse mesmo ano, por outro lado, em relação ao segmento de comércio de joias, o cenário apontava que "*à luz da inexistência de comunicações provenientes desse setor, que reflete o baixo engajamento das empresas no esforço do Estado em prevenir e combater a lavagem de dinheiro, o Coaf iniciou estudos para editar nova Resolução, a exemplo do que foi feito para os setores imobiliário e de fomento mercantil*".

A interlocução com os atores relevantes dos diversos segmentos foi essencial, ao longo do tempo, para o fortalecimento do sistema de PLD/FTP. Em passagem do RA do Coaf de 2010, por exemplo, vê-se que "*esse trabalho permanente de orientar as pessoas obrigadas na proteção de seus negócios teve continuidade em 2010 com a participação de representantes do Coaf em diversos eventos promovidos pelos setores de fomento mercantil e do comércio de joias. As discussões, bem como sugestões e críticas colhidas durante esses eventos, compõem uma base de informações que, juntamente com as experiências do Coaf na atividade de supervisão (...), alimentará o aperfeiçoamento do marco regulatório*".

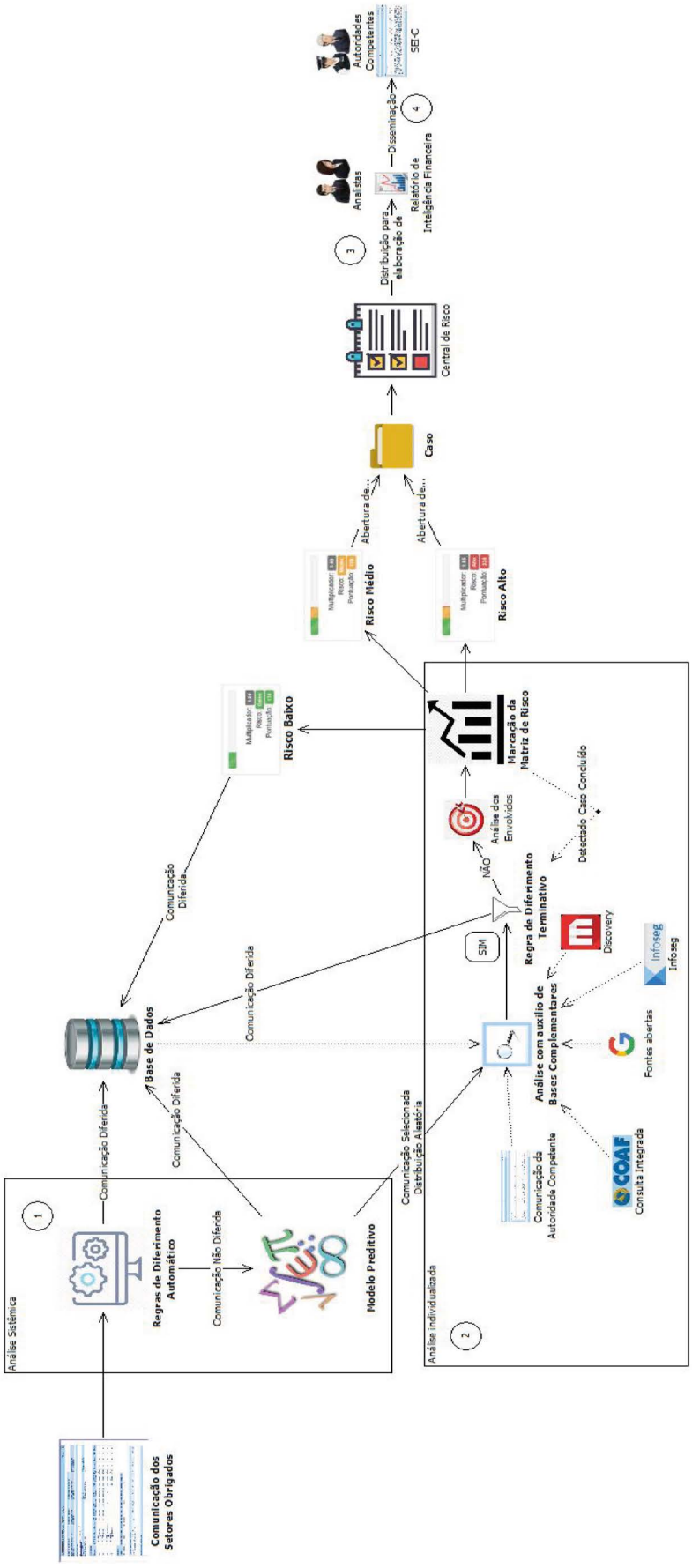
O ano de 2012, por seu turno, teve, como um de seus principais marcos, a publicação da Lei nº 12.683, de 2012, que alterou a LLD "*para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro*". Essa Lei instituiu, por exemplo, a obrigatoriedade de "*cadastrar-se e manter seu cadastro atualizado no órgão regulador ou fiscalizador e, na falta deste, no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)*", bem como de implementar políticas, procedimentos e controles destinados a PLD/FTP. No RA desse ano, vê-se que "*o trabalho do Coaf na supervisão focou-se nas joalherias. Esse setor, embora já fosse regulado desde 1999, apresentava, historicamente, baixo índice de participação no cadastramento de comunicantes junto ao Coaf e no envio de comunicações. Foram abertas 33 averiguações preliminares relativas a empresas daquele setor, com o objetivo de identificar suas práticas e seu nível de comprometimento com o tema de PLD/FT, bem como de sensibilizar o setor para a importância dessa prevenção*." O reflexo dessa atuação ficou evidenciado nos anos seguintes.

No RA do ano seguinte, observa-se que "*o ano de 2013 significou um avanço no marco regulatório para diversos dos setores econômicos sujeitos à supervisão do Coaf, seja pelo aperfeiçoamento de algumas Resoluções, seja pela revogação de outras. Com a edição da Lei nº 12.683, de 2012, foi ampliado o rol de setores econômicos sujeitos aos*

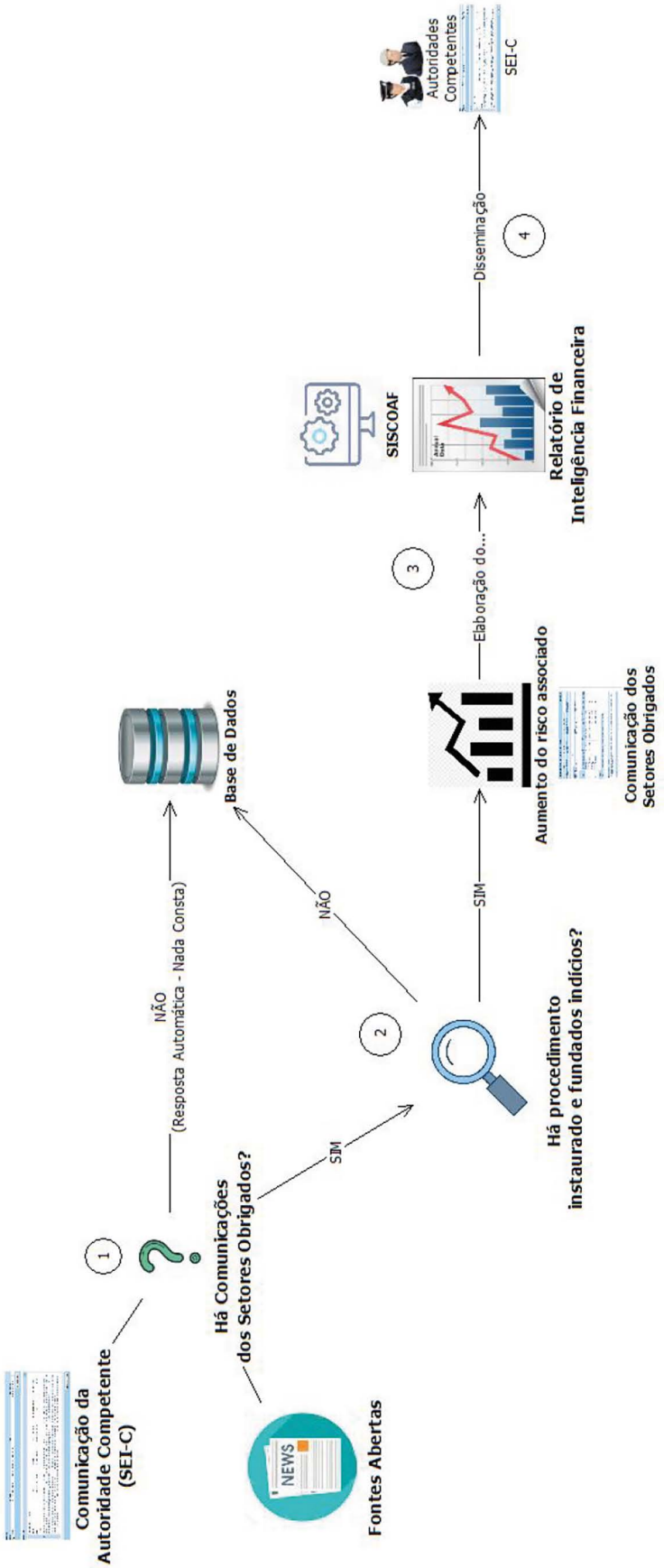
mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLD/FT), assim como as obrigações até então existentes, exigindo do Coaf e dos demais órgãos reguladores considerável esforço normativo. Consequentemente, 2013 testemunhou a entrada em vigor de cinco novas resoluções do Coaf, três das quais substituíram resoluções anteriores (...), enquanto as duas outras regulamentaram novos setores". Nesse aprimoramento normativo foi contemplado o segmento de comércio de bens de luxo ou de alto valor, que passou a figurar, portanto, nas estatísticas de supervisão de anos subsequentes.

Em 2018, o Relatório de Atividades aponta que "*foi publicada a Resolução Coaf nº 30, de 4 de maio de 2018, dispondo sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas físicas ou jurídicas que atuam na promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas ou artistas*". Sempre com base na abordagem baseada no risco, o novo segmento passou a constar nos processos de fiscalização do Conselho, como podemos ver no RA de 2021, que indica que "*foram concluídas 215 Averiguações Preliminares e realizada uma Avec, que alcançou 11.520 pessoas obrigadas dos segmentos de comércio de joias, pedras e metais preciosos; comércio de bens de luxo ou de alto valor; e promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas ou artistas*".

ANEXO 1


Comunicação dos Setores Obrigados
Análise Sistêmica
1
Regras de Diferimento Automático
Comunicação Não Diferida
Modelo Preditivo
Comunicação Diferida
Comunicação Diferida
Comunicação Diferida
Base de Dados
Comunicação Selecionada Distribuição Aleatória
Análise individualizada
2
Comunicação da Autoridade Competente
Análise com auxílio de Bases Complementares
COAF
Consulta Integrada
Fontes abertas
infoseg
Infoseg
Regra de Diferimento Terminativo
Discovery
SIM
NÃO
Análise dos Envolvidos
Marcação da Matriz de Risco
Detectado Caso Concluído
Comunicação Diferida
Risco Baixo
Risco Médio
Risco Alto
Abertura de...
Abertura de...
Caso
Central de Risco
3
Distribuição para elaboração de
Analistas
Relatório de Inteligência Financeira
4
Disseminação
Autoridades Competentes
SEI-C

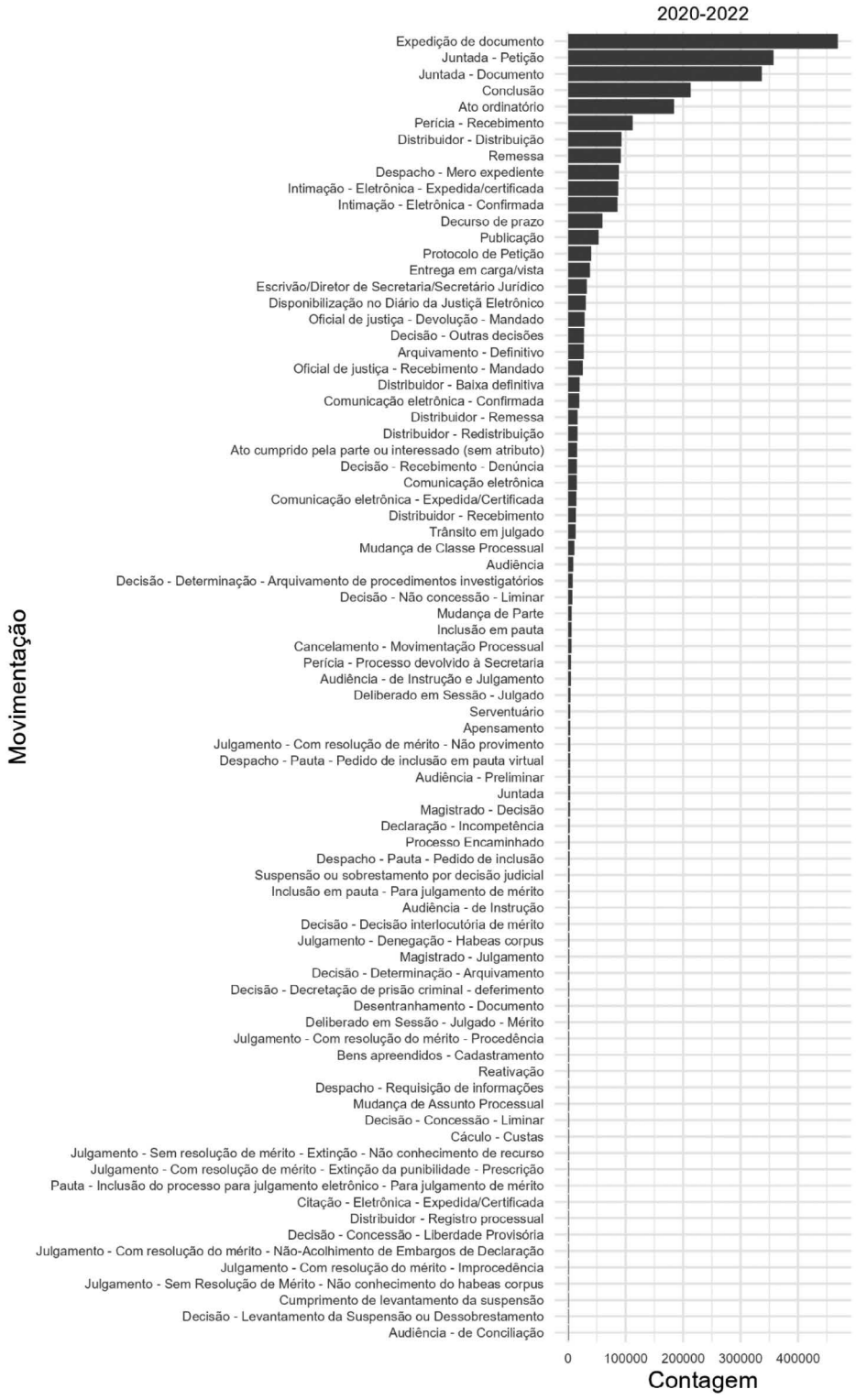
ANEXO 2 - A tríplice função do Coaf descrita a partir de comunicações recebidas de autoridades competentes



APÊNDICE Y – Movimentações processuais

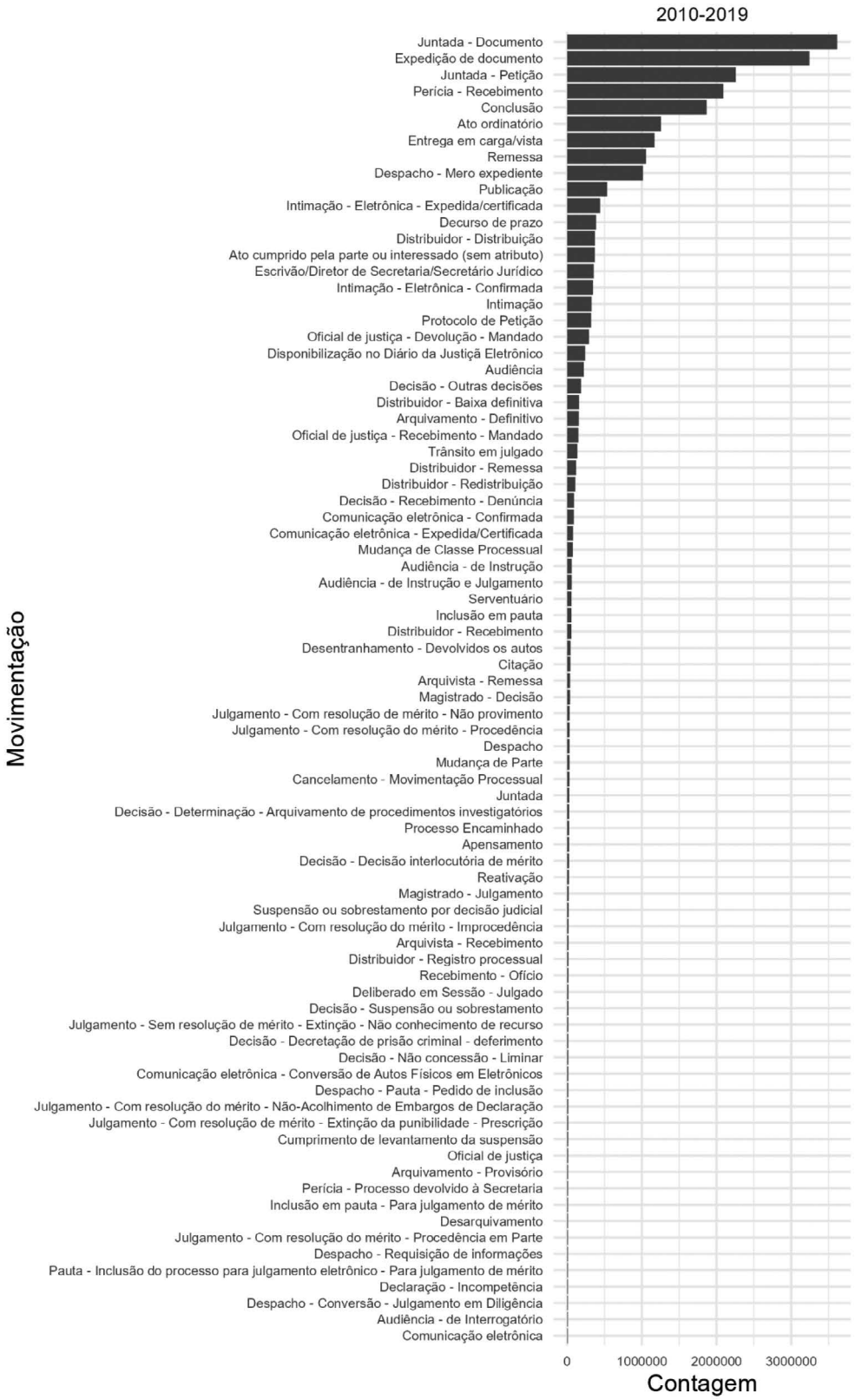
Com base no banco de dados relativo às movimentações processuais, as Figuras 101 e 102 apresentam, em ordem decrescente, os movimentos mais frequentes no conjunto de 27.607.373 movimentações processuais presentes nas 498.439 observações que totalizam o banco de ações. Adicionalmente, também em ordem decrescente, a Tabela 26 registra todas as movimentações que ocorreram ao menos 90 vezes nesse universo de movimentos.

Figura 101 – Movimentos mais frequentes (2020 a 2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do DataJud.

Figura 102 – Movimentos mais frequentes (2010 a 2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do DataJud.

Tabela 26 – Movimentações com mais de 90 ocorrências no banco de movimentos (DataJud)[95]

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
581	3952089	Juntada - Documento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
60	3713079	Expedição de documento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
85	2614401	Juntada - Petição	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
132	2201274	Perícia - Recebimento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
51	2079946	Conclusão	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
11383	1439031	Ato ordinatório	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
493	1206485	Entrega em carga/vista	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
123	1146865	Remessa	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
11010	1103425	Despacho - Mero expediente	Magistrado
92	587920	Publicação	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12265	527686	Intimação - Eletrônica - Expedida/ certificada	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
26	463193	Distribuidor - Distribuição	Serventuário
1051	446939	Decurso de prazo	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12266	429965	Intimação - Eletrônica - Confirmada	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
48	387631	Escrivão/Diretor de Secretaria/Secretário Jurídico	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12293	384724	Ato cumprido pela parte ou interessado (sem atributo)	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
118	360103	Protocolo de Petição	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12263	327001	Intimação	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
106	320145	Oficial de justiça - Devolução - Mandado	Oficial de justiça
1061	270887	Disponibilização no Diário da Justiça Eletrônico	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
970	231737	Audiência	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12164	213500	Decisão - Outras decisões	Magistrado
246	182163	Arquivamento - Definitivo	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
22	178661	Distribuidor - Baixa definitiva	Serventuário
985	174560	Oficial de justiça - Recebimento - Mandado	Oficial de justiça
848	149027	Trânsito em julgado	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico

95. Codificação manual a partir da descrição existente na Consulta Pública de Movimentos, no Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_movimentos.php>. Acesso em: 01 de agosto de 2022.

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
982	134677	Distribuidor - Remessa	Serventuário
36	124937	Distribuidor - Redistribuição	Serventuário
12283	107567	Comunicação eletrônica - Confirmada	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
391	105607	Decisão - Recebimento - Denúncia	Magistrado
12282	92598	Comunicação eletrônica - Expedida/ Certificada	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
10966	86105	Mudança de Classe Processual	Serventuário
400000	76135	NA	NA
981	69252	Distribuidor - Recebimento	Serventuário
12750	64495	Audiência - de Instrução e Julgamento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12749	62195	Audiência - de Instrução	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
14	60228	Serventuário	Serventuário
12315	45361	Desentranhamento - Devolvidos os autos	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
417	43557	Inclusão em pauta	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12284	43030	Citação	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
3	41255	Magistrado - Decisão	Magistrado
978	39148	Arquivista - Remessa	Serventuário
12142	36439	Mudança de Parte	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12291	35545	Cancelamento - Movimentação Processual	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
239	35195	Julgamento - Com resolução de mérito - Não provimento	Magistrado
1063	33601	Decisão - Determinação - Arquivamento de procedimentos investigatórios	Magistrado
219	32566	Julgamento - Com resolução do mérito - Procedência	Magistrado
11009	31229	Despacho	Magistrado
67	30931	Juntada	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
135	28520	Apensamento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12214	28144	Processo Encaminhado	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12185	26987	Decisão - Decisão interlocutória de mérito	Magistrado
849	25174	Reativação	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12281	23376	Comunicação eletrônica	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
193	23125	Magistrado - Julgamento	Magistrado
898	23007	Suspensão ou sobrestamento por decisão judicial	Magistrado
792	22016	Decisão - Não concessão - Liminar	Magistrado
12199	20764	Deliberado em Sessão - Julgado	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
220	19915	Julgamento - Com resolução do mérito - Improcedência	Magistrado
977	18788	Arquivista - Recebimento	Serventuário
12296	18425	Distribuidor - Registro processual	Serventuário
12104	18341	Inclusão em pauta	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
25	17454	Decisão - Suspensão ou sobrestamento	Magistrado
987	17179	Recebimento - Ofício	Oficial de Justiça
12311	17124	Despacho - Pauta - Pedido de inclusão	Magistrado
12444	16789	Decisão - Decretação de prisão criminal - deferimento	Magistrado
235	16684	Julgamento - Sem resolução de mérito - Extinção - Não conhecimento de recurso	Magistrado
12215	15975	Perícia - Processo devolvido à Secretaria	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
11878	15419	Julgamento - Com resolução de mérito - Extinção da punibilidade - Prescrição	Magistrado
14732	15276	Comunicação eletrônica - Conversão de Autos Físicos em Eletrônicos	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
200	15257	Julgamento - Com resolução do mérito - Não-Acolhimento de Embargos de Declaração	Magistrado
50132	14930	NA	NA
12066	14665	Cumprimento de levantamento da suspensão	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
104	13057	Oficial de justiça	Oficial de justiça
12115	12570	Inclusão em pauta - Para julgamento de mérito	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
941	12104	Declaração - Incompetência	Magistrado
245	11934	Arquivamento - Provisório	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
50001	11068	NA	NA
11020	11003	Despacho - Requisição de informações	Magistrado
893	10949	Desarquivamento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12313	10478	Despacho - Pauta - Pedido de inclusão em pauta virtual	Magistrado
221	10292	Julgamento - Com resolução do mérito - Procedência em Parte	Magistrado
11022	9739	Despacho - Conversão - Julgamento em Diligência	Magistrado
12753	9466	Audiência - Preliminar	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12430	9048	Decisão - Determinação - Arquivamento	Magistrado
479	8917	Cáculo - Custas	Serventuário
12743	8812	Audiência - de Interrogatório	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
1055	8565	Bens apreendidos - Cadastramento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
394	8257	Decisão - Recebimento - Recurso - Com efeito suspensivo	Magistrado

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
1059	8206	Decisão - Recebimento - Recurso - Sem efeito suspensivo	Magistrado
433	8180	Decisão - Não-Admissão - Recurso Especial	Magistrado
12268	8177	Intimação - Em Secretaria	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12287	8151	Citação - Eletrônica - Expedida/ Certificada	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
237	8079	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Provimento	Magistrado
12200	7963	Deliberado em Sessão - Julgado - Mérito	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
817	7813	Decisão - Concessão	Magistrado
263	7342	Decisão - Suspensão ou sobrestamento - Réu revel citado por edital	Magistrado
14093	7333	Voto - Voto do Relator	Magistrado
339	7261	Decisão - Concessão - Liminar	Magistrado
980	7211	Contador - Remessa	Serventuário
238	7209	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Provimento em Parte	Magistrado
979	6792	Contador - Recebimento	Serventuário
12116	6767	Pauta - Inclusão do processo para julgamento eletrônico - Para julgamento de mérito	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
447	6164	Julgamento - Denegação - Habeas corpus	Magistrado
12067	5991	Decisão - Levantamento da Suspensão ou Dessobrestamento	Magistrado
1	5851	Magistrado	Magistrado
12270	5848	Desentranhamento - Documento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
873	5794	Deliberação em Sessão	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
1311	5735	NA	NA
12288	5246	Citação - Eletrônica - Confirmada	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
897	5132	Retirada de pauta	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
60626	5127	NA	NA
12203	4925	Deliberado em Sessão - Adiado	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
1049	4870	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da Punibilidade - Pagamento Integral do Débito	Magistrado
12068	4851	Despacho - Levantamento da Suspensão ou Dessobrestamento	Magistrado
230	4826	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Recurso Prejudicado	Magistrado
100000	4676	NA	NA
272	4535	Decisão - Suspensão ou Sobrestamento - A depender do julgamento de outra causa, de outro juízo ou declaração incidente	Magistrado

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
12065	4425	Cumprimento de Suspensão ou Sobrestamento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12740	4179	Audiência - de Conciliação	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12143	4115	Mudança de Assunto Processual	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12105	3980	Pauta - Inclusão do processo para julgamento eletrônico - Para julgamento de mérito	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
18	3980	Distribuidor	Serventuário
385	3888	Julgamento - Com Resolução do Mérito	Magistrado
818	3837	Decisão - Concessão - Liberdade Provisória	Magistrado
1042	3761	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da Punibilidade - Morte do agente	Magistrado
264	3729	Decisão - Suspensão ou Sobrestamento - Suspensão Condicional do Processo	Magistrado
52747	3594	NA	NA
11008	3592	Desmembramento de Feitos	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12387	3473	Decisão - Decisão de Saneamento e Organização	Magistrado
461	3316	Julgamento - Sem Resolução do Mérito - Extinção - Ausência das condições da ação	Magistrado
785	3263	Decisão - Não-Concessão - Antecipação de tutela	Magistrado
NA	3260	NA	NA
198	3246	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Acolhimento de Embargos de Declaração	Magistrado
12101	3168	Inclusão do processo para julgamento eletrônico	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
236	3064	Julgamento - Sem Resolução do Mérito - Negação de Seguimento	Magistrado
12742	3049	Audiência - de Custódia	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
1054	2839	Bens Apreendidos - Destinação Parcial	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
137	2817	Desapensamento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
353	2813	Decisão - Decretação de Prisão Criminal - Preventiva	Magistrado
12739	2775	Audiência - Admonitória	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
112	2771	Oficial de Justiça - Devolução - Ofício	Oficial de Justiça
12455	2756	Decisão - Indeferimento	Magistrado
432	2735	Decisão - Não-Admissão - Recurso Extraordinário	Magistrado
12648	2690	Decisão - Determinação - Determinação de Diligência	Magistrado
861	2563	Arquivamento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
12474	2409	Decisão - Determinação - Distribuição	Magistrado
402	2385	Decisão - Rejeição - Denúncia	Magistrado
12252	2304	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Sentença confirmada	Magistrado
12303	2293	Decisão - Nomeação - Defensor Dativo	Magistrado
12295	2265	Ato cumprido pela parte ou interessado - Depósito de Bens/Dinheiro	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
430	2223	Decisão - Admissão - Recurso especial	Magistrado
454	2107	Julgamento - Sem Resolução do Mérito - Extinção - Indeferimento da petição inicial	Magistrado
0	2101	NA	NA
12204	2095	Deliberado em Sessão - Pedido de Vista	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12472	2079	Decisão - Determinação - Devolução dos autos à origem	Magistrado
459	2026	Julgamento - Sem Resolução do Mérito - Extinção - Ausência de pressupostos processuais	Magistrado
443	1967	Julgamento - Con Resolução do Mérito - Concessão - Habeas corpus	Magistrado
265	1896	Decisão - Suspensão ou Sobrestamento - Recurso Extraordinário com repercussão geral	Magistrado
12140	1891	Decisão - Conversão - Prisão em Flagrante em Prisão Preventiva	Magistrado
11411	1888	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da Punibilidade - Cumprimento da Suspensão Condicional do Processo	Magistrado
12297	1838	Distribuidor - Atribuição de competência	Serventuário
466	1810	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Homologação de Transação	Magistrado
12254	1797	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Sentença desconstituída	Magistrado
901	1783	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Negação de seguimento	Magistrado
50316	1768	NA	NA
11983	1730	Retificação de movimento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
242	1698	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Conhecimento em Parte e Não-Provimento ou Denegação	Magistrado
1013	1667	Decisão - Determinação	Magistrado
11382	1653	Decisão - Determinação - Bloqueio/ penhora online	Magistrado
128	1641	Decisão - Revogação - Prisão	Magistrado
16	1628	Contador - Cálculo	Serventuário
11876	1612	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Absolvição Sumária do art. 397-CPP	Magistrado
332	1586	Decisão - Concessão - Antecipação de tutela	Magistrado
175	1577	Decisão - Homologação - Prisão em flagrante	Magistrado

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
12458	1546	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Não conhecimento do habeas corpus	Magistrado
60618	1539	NA	NA
871	1538	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Acolhimento em parte de Embargos de Declaração	Magistrado
196	1527	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da execução ou do cumprimento da sentença	Magistrado
1050	1525	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da Punibilidade - Cumprimento da Pena	Magistrado
892	1482	Decisão - Concessão em parte - Liminar	Magistrado
160	1434	Decisão - Recebimento	Magistrado
388	1402	Decisão - Recebimento - Aditamento da denúncia	Magistrado
928	1399	Republicação	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
14739	1378	Evolução da Classe Processual	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
456	1368	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Extinção	Magistrado
371	1367	Decisão - Acolhimento de exceção - Incompetência	Magistrado
478	1359	Contador - Cálculo - Cálculo de Liquidação	Serventuário
269	1285	Decisão - Declaração - Impedimento ou Suspensão	Magistrado
218	1285	Julgamento - Sem Resolução de Mérito	Magistrado
12294	1239	Ato cumprido pela parte ou interessado - Comparecimento do Réu/Apenado	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
50237	1231	NA	NA
11975	1204	Decisão - Suspensão ou Sobrestamento - Recurso Especial repetitivo	Magistrado
80000	1181	NA	NA
12146	1174	Decisão - Não-Concessão - Liberdade Provisória	Magistrado
460	1166	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Extinção - Perempção, litispendência ou coisa julgada	Magistrado
12205	1164	Deliberado em Sessão - Retirado	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12436	1159	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Conjunto Agravo e Recurso Especial - Conhecimento para não conhecer do Recurso Especial	Magistrado
99999999	1148	NA	NA
463	1134	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Extinção - Desistência	Magistrado
870	1132	Arquivista - Autos Eliminados	Serventuário
12028	1127	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da Punibilidade - Cumprimento de transação penal	Magistrado

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
488	1082	Distribuidor - Cancelamento de Distribuição	Serventuário
1045	1060	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da Punibilidade - Prescrição, decadência ou perempção	Magistrado
63	1009	Decisão - Ordenação de entrega de autos	Magistrado
12319	988	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Não conhecimento do pedido	Magistrado
115	952	Oficial de Justiça - Recebimento	Oficial de Justiça
944	908	Decisão - Homologação - Desistência de Recurso	Magistrado
1053	882	Bens Apreendidos - Destinação	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12269	867	Desentranhamento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
884	854	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Transação Penal	Magistrado
105	850	Oficial de Justiça - Devolução	Oficial de Justiça
471	838	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Pronúncia de Decadência ou Prescrição	Magistrado
12548	837	Despacho - Expedição de alvará de levantamento	Magistrado
12733	830	Decisão - Homologação - Homologação do Acordo de Não Persecução Penal	Magistrado
11024	818	Despacho - Concessão - Assistência Judiciária Gratuita	Magistrado
968	809	Decisão - Não-Concessão	Magistrado
83	783	Decisão - Cancelamento da distribuição	Magistrado
12744	777	Audiência - de Justificação	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12531	765	Auxiliar da Justiça - Conciliador - Conciliação - Frutífera	Serventuário
11003	758	Início do Cumprimento da Transação Penal	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
1046	755	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da Punibilidade - Renúncia do queixoso ou perdão aceito	Magistrado
1060	746	Decisão - Recebimento - Recurso	Magistrado
12747	736	Audiência - Inicial	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
451	733	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Concessão em Parte - Habeas corpus	Magistrado
11002	712	Decisão - Revogação - Revogação da Suspensão do Processo	Magistrado
12310	691	Despacho - Pauta	Magistrado
1019	674	Decisão - Autorização - Transferência da Execução da Pena	Magistrado
804	672	Decisão - Não-Recebimento - Recurso	Magistrado
12271	671	Desentranhamento - Petição	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
60085	667	NA	NA
945	659	Decisão - Revogação - Decisão anterior	Magistrado

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
1003	648	Decisão - Declaração - Remição	Magistrado
12255	642	Decisão - Determinação - Redistribuição por prevenção	Magistrado
961	625	Decisão - Suscitação de Conflito de Competência	Magistrado
11017	609	Despacho - Suspensão ou Sobrestamento - Incidente de Insanidade Mental	Magistrado
947	607	Decisão - Suspensão ou Sobrestamento - Por pendência de AIREsp	Magistrado
190	604	Decisão - Reforma de decisão anterior	Magistrado
12151	602	Decisão - Declaração - Suspeição	Magistrado
889	590	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Conhecimento em Parte e Provimento em Parte ou Concessão em Parte	Magistrado
429	584	Decisão - Admissão - Recurso extraordinário	Magistrado
14738	583	Retificação de Classe Processual	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12290	582	Cancelamento - Documento Expedido	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
853	574	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Conversão de Agravo de Instrumento em Recurso Especial ou Extraordinário	Magistrado
14095	569	Voto - Outros Votos	Magistrado
11796	566	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Declaração de competência em conflito	Magistrado
275	549	Decisão - Suspensão ou Sobrestamento - Força maior	Magistrado
12307	546	Decisão - Decretação de revelia	Magistrado
50000	528	NA	NA
1052	525	Bens Apreendidos	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
50315	519	NA	NA
973	505	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da Punibilidade	Magistrado
12040	492	Decisão - Determinação - Indisponibilidade de bens	Magistrado
50238	491	NA	NA
381	489	Decisão - Concessão de efeito suspensivo - Recurso	Magistrado
11019	482	Despacho - Ordenação de entrega de autos	Magistrado
11879	470	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da Punibilidade - Decadência ou perempção	Magistrado
446	467	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Denegação - Segurança	Magistrado
1002	462	Decisão - Concessão - Progressão de regime	Magistrado
311	452	Leilão ou Praça	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
50019	428	NA	NA

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
480	425	Contador - Cálculo - Atualização de conta	Serventuário
334	424	Decisão - Não-Concessão - Gratuidade da Justiça	Magistrado
1062	410	Redisponibilização no Diário da Justiça Eletrônico	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12435	405	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Conjunto Agravo e Recurso Especial - Conhecimento para negar provimento ao recurso especial	Magistrado
15	403	Contador	Serventuário
12325	396	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Extinção - Perda do objeto	Magistrado
12529	396	Auxiliar da Justiça - Juiz Leigo - Decisão	Serventuário
867	395	Arquivista - Guarda Permanente	Serventuário
12459	394	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Prejudicado	Magistrado
12437	392	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Conjunto Agravo e Recurso Especial - Conhecimento para determinar sua atuação como Recurso Especial	Magistrado
12467	391	Decisão - Homologação - Desistência de pedido	Magistrado
972	388	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Provimento (art. 557 do CPC)	Magistrado
11012	377	Despacho - Suspensão ou Sobrestamento - Conflito de Competência	Magistrado
866	361	Arquivista - Guarda Intermediária	Serventuário
12735	352	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da Punibilidade - Extinção de Punibilidade em Razão do Cumprimento de Acordo de Não Persecução Penal	Magistrado
458	345	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Extinção - Abandono da causa	Magistrado
12440	342	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Conjunto Agravo e Recurso Especial - Conhecimento para conhecer em parte o recurso especial e negar provimento	Magistrado
50319	330	NA	NA
228	328	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Arquivamento	Magistrado
1043	324	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Extinção da Punibilidade - Anistia, graça ou indulto	Magistrado
821	320	Decisão - Conversão - Pena/Medida	Magistrado
12475	319	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Concessão - Habeas Corpus de ofício	Magistrado
12264	317	Intimação - Eletrônica	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
276	315	Decisão - Suspensão ou Sobrestamento - Execução frustrada	Magistrado
1010	309	Decisão - Autorização - Saída Temporária	Magistrado
374	303	Decisão - Rejeição - Exceção de incompetência	Magistrado

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
12141	300	Decisão - Relaxamento do Flagrante	Magistrado
431	295	Decisão - Admissão - Recurso de revista	Magistrado
12427	291	Decisão - Não-Admissão - Agravo em recurso especial	Magistrado
56	283	Decisão - Requisição de informações	Magistrado
940	283	Decisão - Acolhimento de exceção - Impedimento ou Suspensão	Magistrado
12253	281	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Sentença confirmada em parte	Magistrado
241	278	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Conhecimento em Parte e Provimento em Parte ou Concessão em Parte	Magistrado
50012	275	NA	NA
157	271	Decisão - Revogação	Magistrado
60029	266	NA	NA
12285	264	Citação - Em Secretaria/Comparecimento Espontâneo	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
11380	261	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Extinção - Autor falecido e sem habilitação de sucessores	Magistrado
12614	254	Remessa para o CEJUSC	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
268	251	Decisão - Suspensão ou Sobrestamento - Morte ou perda da capacidade	Magistrado
12746	251	Audiência - em Execução	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
55568	248	NA	NA
358	246	Decisão - Desacolhimento de Prisão - Preventiva	Magistrado
442	245	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Concessão - Segurança	Magistrado
12150	245	Decisão - Declaração - Impedimento	Magistrado
85000	234	NA	NA
12148	228	Decisão - Concessão - Prisão Domiciliar	Magistrado
12646	228	Decisão - Determinação - Determinada a Redistribuição	Magistrado
50438	227	NA	NA
50045	226	NA	NA
12274	223	Deliberado em Sessão - Sobrestado	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12039	220	Decisão - Determinação - Quebra de sigilo telemático	Magistrado
50065	214	NA	NA
52163	214	NA	NA
11025	213	Despacho - Suspensão ou Sobrestamento	Magistrado
373	210	Decisão - Rejeição - Exceção de Impedimento ou Suspeição	Magistrado
12318	210	Decisão - Reconhecimento de prevenção	Magistrado
12314	208	Despacho - Pauta - Retirar pedido de pauta virtual	Magistrado

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
12449	205	Despacho - Mero expediente - Expedição de alvará de levantamento	Magistrado
819	196	Decisão - Concessão - Livramento Condicional	Magistrado
50088	193	NA	NA
12277	188	Cumprimento da pena - Início	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
240	180	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Conhecimento em Parte e Provimeneto ou Concessão	Magistrado
11013	179	Despacho - Suspensão ou Sobrestamento - Convenção das Partes	Magistrado
11014	176	Despacho - Suspensão ou Sobrestamento - Convenção das Partes para Cumprimento Voluntário da obrigação	Magistrado
50056	174	NA	NA
1015	170	Decisão - Determinação - Suspensão do Processo	Magistrado
60622	170	NA	NA
50424	167	NA	NA
12038	164	Decisão - Determinação - Quebra de sigilo bancário	Magistrado
12106	164	Pauta - Adiamento do julgamento (art. 935 do CPC)	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12751	163	Audiência - de Julgamento	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
50033	162	NA	NA
50050	160	NA	NA
393	159	Decisão - Recebimento - Queixa	Magistrado
12300	154	Decisão - Nomeação	Magistrado
12305	151	Decisão - Nomeação - Outros auxiliares de justiça	Magistrado
12198	148	Deliberado em Sessão	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
11015	147	Despacho - Suspensão ou Sobrestamento - Exceção de Incompetência, Suspeição ou Impedimento	Magistrado
50095	145	NA	NA
5000013	145	NA	NA
12434	144	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Conjunto Agravo e Recurso Especial - Conhecimento para dar provimento ao Recurso Especial	Magistrado
12431	143	Decisão - Admissão - Embargos	Magistrado
12619	142	Recebimento do CEJUSC	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
352	139	Decisão - Decretação de Prisão Criminal - Temporária	Magistrado
206	137	Decisão - Admissão	Magistrado
12306	136	Decisão - Nomeação - Perito	Magistrado

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
12309	135	Pauta - Retirada	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
51806	135	NA	NA
12103	131	Pauta	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
12445	130	Decisão - Admissão - Recurso Ordinário	Magistrado
12621	130	Recebimento no CEJUSC	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
1009	129	Decisão - Autorização - Trabalho Externo	Magistrado
11373	121	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Anulação de sentença/acórdão	Magistrado
50090	119	NA	NA
50321	118	NA	NA
12745	116	Audiência - do art. 16 da Lei 11.340	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
464	115	Julgamento - Sem Resolução de Mérito - Extinção - Ação intransmissível	Magistrado
12752	115	Audiência - de Mediação	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
50026	115	NA	NA
14096	114	Audiência - Audiência Pública	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
7770104	114	NA	NA
7772010	112	NA	NA
12213	111	Decisão - Ratificação - Decisão Monocrática	Magistrado
50006	110	NA	NA
12037	109	Decisão - Determinação - Quebra de sigilo fiscal	Magistrado
14094	109	Voto - Voto Divergente Vencedor	Magistrado
11795	106	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Procedência do Pedido - Reconhecimento pelo réu	Magistrado
7772011	104	NA	NA
999	103	NA	NA
12275	102	Deliberado em Sessão - Retificado	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
266	101	Decisão - Conversão - Julgamento em Diligência	Magistrado
348	100	Decisão - Revogação - Liminar	Magistrado
12099	100	Decisão - Suspensão ou Sobrestamento - Por decisão do Presidente do STJ - SIRDR	Magistrado
207	98	Decisão - Não-Admissão	Magistrado
14736	98	Inclusão no Juízo 100% Digital	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico
100020	98	NA	NA
220000	98	NA	NA
1014	96	Decisão - Determinação - Regressão de Regime	Magistrado
12332	96	Decisão - Prorrogado prazo de conclusão	Magistrado
20000001	95	NA	NA

Código da movimentação	Nº de ocorrências no banco de movimentos	Descrição da movimentação (Consulta Pública de Movimentos)	Setor responsável (Consulta Pública de Movimentos)
12144	93	Decisão - Unificação e Soma de Penas	Magistrado
12258	92	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Emissão de juízo de retratação pelo Órgão Julgador	Magistrado
60010	92	NA	NA
450	91	Julgamento - Com Resolução do Mérito - Concessão em Parte - Segurança	Magistrado
12624	91	Audiência - Audiência do art. 334 CPC	Escrivão/Diretor de Secretaria/ Secretário Jurídico

Fonte: Elaboração própria.

ISBN 978-65-5972-105-4

Insper

CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA