

## SUMÁRIO EXECUTIVO



JUSTIÇA PESQUISA

5ª edição

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

Insper **CNU** 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 Emily 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](http://www.cnj.jus.br)

## SUMÁRIO EXECUTIVO



JUSTIÇA PESQUISA

5ª edição

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

C755l

Conselho Nacional de Justiça.

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

28 p.

ISBN: 978-65-5972-106-1 (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

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2. HIPÓTESES DA PESQUISA</b> .....	<b>11</b>
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	<b>13</b>
3.1 Processos judiciais .....	13
3.2 Dados administrativos .....	14
3.3 Entrevistas semiestruturadas .....	15
3.4 <i>Survey</i> .....	15
<b>4. RESULTADOS PRINCIPAIS, COM ÊNFASE NAS HIPÓTESES DO PROJETO</b> .....	<b>17</b>
<b>5. SUGESTÕES DE POLÍTICAS</b> .....	<b>23</b>



## 1. Introdução

O presente estudo tem por objetivo examinar o arranjo institucional voltado à prevenção, controle e repressão dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, bem como a recuperação de ativos no Brasil, 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 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 a 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, de 180 países, ao lado de nações como Argentina, Indonésia e Turquia<sup>1</sup>. Trata-se, portanto, de tema de importância inconteste.

Os temas correlatos a corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos estão presentes em literaturas de diferentes áreas, que se dedicam ao estudo de variadas nuances, descrições e relações de causa e efeito relacionadas a estes fenômenos. Nesse sentido, destacam-se, de maneira exemplificativa mas não exaustiva, a corrupção e sua ocorrência de forma ampla (AVRITZER; FILGUEIRA, 2011; CARSON; PRADO, 2014); instituições de combate à corrupção (ARANHA, 2017; GEMPERLE, 2018; MACHADO; PASCHOAL, 2016); *accountability* eleitoral (FERRAZ; FINAN, 2008, 2011; DUNNING *et al.*, 2019; BOAS; HIDALGO; MELO, 2019; PAVÃO, 2018); 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.

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; KERCHÉ 2007), do Tribunal de Contas União (SPECK, 2011), da Controladoria-Geral da União (OLIVIERI, 2010), da Polícia Federal (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

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

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; RODRIGUES, 2020; MARONA e KERCHE, 2021, 2022).

A presente pesquisa procura contribuir com a análise sobre o funcionamento desse amplo e intrincado arranjo institucional, inovando no estudo empírico das ações judiciais e de âmbito administrativo dos diversos órgãos que o compõe, bem como da interrelação entre os crimes de lavagem de dinheiro e de corrupção, e o desafio da recuperação de ativos.

Este sumário executivo apresenta resumidamente as hipóteses que orientaram a pesquisa, a metodologia em todas as suas frentes, os principais resultados e uma breve descrição das recomendações de políticas. A íntegra e o detalhamento de todas essas dimensões da pesquisa podem ser conhecidos no Relatório Final.

## 2. Hipóteses da pesquisa

Esta pesquisa tem especial interesse na forma como um conjunto de atores relevantes para o controle da corrupção e lavagem de dinheiro investiga, processa e julga estes tipos de crimes, bem como desenvolve 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) fazer uma 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 estes temas a características observáveis, particularmente, distribuição regional, tramitação em unidades 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-se 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 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 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.*

**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 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.*

**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 no atingimento dos objetivos legislativos do sistema normativo e institucional correspondente, em comparação à situação em que tais métodos consensuais não sejam utilizados.*

Uma vez 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 da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) e de extrações dos Diários Oficiais da Justiça. A segunda fonte toma como referência os materiais públicos de origem administrativa disponibilizados pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) e pelo Ministério Público Federal (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 a prevenção, controle e repressão dos ilícitos relacionados ao objeto de interesse do presente estudo. A sequência desta seção apresenta mais detalhadamente cada uma dessas frentes do estudo.

#### 3.1 Processos judiciais

A análise dos processos judiciais envolveu o banco de dados disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), recortado a partir do DataJud, e a coletânea de publicações extraídas dos diários oficiais.

Quanto aos processos judiciais, a amostra original, disponibilizada pelo CNJ, continha 1.098.152 de processos. A partir dos critérios descritos no Relatório Final, a amostra consolidada de pesquisa, tabulada e utilizada para a construção dos diagnósticos apresentados no presente estudo, possui 498.439 processos, ou 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 62.192 observações). É importante 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, trabalhista e militar, além das respectivas instâncias superiores. Todavia, por orientação do DPJ-CNJ, subdividiu-se o conjunto em duas amostras de confiabilidade distinta. A primeira abrange o período de 2010 a 2019, mas se trata de amostra não representativa, pois o sistema de alimentação dos dados pelos tribunais era distinto daquele que se inicia em janeiro de 2020, e, ademais, não é possível afirmar que os dados inseridos no sistema correspondem à integralidade de processos que tramitaram no país nesse período. A segunda amostra corresponde aos processos ajuizados a partir de janeiro de 2020, em relação aos quais há maior confiabilidade de alimentação sistemática do banco DataJud. Por essa razão, as análises descritivas do Relatório Final foram apresentadas separadamente para cada subconjunto de dados, sempre que isso se mostrou pertinente.

Ajustes e tratamentos das bases de dados foram feitos pela equipe de pesquisa, em diálogo com o DPJ-CNJ, de modo a tornar mais precisas e seguras as informações sobre data de ajuizamento, tribunais e comarcas de origem, instâncias de julgamento,

tempos e movimentações do processo, tipos de assuntos de interesse da pesquisa e critérios para que os processos atinjam a etapa de trânsito em julgado.

Com a finalidade de complementar a análise de decisões judiciais por meio de seu conteúdo textual, foram utilizadas as publicações nos Diários Oficiais da Justiça. Para a consecução desse objetivo, foram escolhidos 13 tribunais, dos quais foram coletados todos os diários oficiais do período entre 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. Utilizando diversas ferramentas computacionais, os diários foram analisados e as informações coletadas foram organizadas em bancos de dados. A base completa possui aproximadamente 480 milhões de publicações. As técnicas utilizadas para análise dos textos são descritas em detalhe no Relatório Final.

### 3.2 Dados administrativos

Os dados da esfera administrativa foram coletados junto ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) e à 5ª Câmara do Ministério Público Federal (MPF). Do COAF, este estudo fez uso dos Relatórios Anuais de Atividades como fonte. Esses documentos são produzidos e publicados pelo Conselho. Os arquivos trazem, entre outras informações, números referentes à produção de Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), de Comunicação de Operações em Espécie (COE), de Comunicação de Operação Suspeita (COS), de Processo Administrativo Sancionador (PAS) bem como dados sobre intercâmbios de informações entre o COAF e autoridades nacionais e internacionais. Esse conjunto de dados se mostrou muito valioso para aquilatar não apenas a performance do COAF mas também seu lugar no arranjo institucional de controle da lavagem de dinheiro e corrupção.

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. Com base em seus relatórios, foi possível traçar um panorama da evolução no número de pedidos de cooperação internacional ao longo do tempo (a partir de 2004), bem como coletar outras informações relevantes para a pesquisa.

Por fim, a terceira fonte de informação refere-se aos dados reportados pelo MPF, por intermédio da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (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. Mais especificamente, à 5ª CCR interessam os casos de improbidade administrativa definidos pela Lei nº 8429/92; crimes contra a administração relativos ao tráfico de influência, corrupção ativa e fraude de concorrência (artigos 332, 333 e 335, respectivamente, do Código Penal);

crimes de responsabilidade no que tange a prefeitos e vereadores; e infrações relativas à Lei de Licitações (Lei nº 8666/93). As informações coletadas da 5ª CCR do MPF foram úteis à pesquisa, especialmente quanto ao número e valores pactuados por intermédio de acordos de leniência e de colaboração premiada conduzidos pelo MPF.

### 3.3 Entrevistas semiestruturadas

Todas as entrevistas foram realizadas pela equipe de pesquisa por meio de contato direto com os entrevistados, feito por videochamada, e conduzidas de acordo com um roteiro envolvendo os tópicos de interesse do projeto. Por meio delas foi possível reconstruir processos e interações que muitas vezes não ficam registrados nas movimentações processuais. Nesse sentido, constituíram instrumento valioso para complementar as outras estratégias de pesquisa adotadas na pesquisa. Além disso, a percepção de quem atua no dia a dia do combate à corrupção se mostra fundamental para refinar e direcionar a análise dos dados, e esses elementos podem ser também explorados a partir de entrevistas semiestruturadas, de maneira complementar ao *survey*. Por fim, as entrevistas ajudaram no diagnóstico dos gargalos do sistema de justiça e no desenho de soluções, permitindo que a equipe do projeto entrasse em contato com novas perspectivas, não previstas no projeto inicial. A partir das hipóteses priorizadas, foram escolhidas as instituições de maior relevância priorizando-se: (i) as instituições federais e (ii) a relação delas com cada hipótese específica em exame – ou seja, se entrevistas com integrantes daquela instituição seriam particularmente relevantes para avançar na compreensão dos mecanismos e processos envolvendo a cooperação entre instituições, organização e resiliência da burocracia e métodos de solução consensual (os acordos de colaboração). Dentro dessa perspectiva, as instituições foram classificadas em prioridade alta, média e baixa, perfazendo um total de 18 entrevistas com 17 atrizes e atores-chave (optou-se por entrevistar duas vezes uma dessas pessoas, devido à sua importância para o tema e sua passagem por mais de uma instituição).

### 3.4 Survey

O *survey* destinado a ouvir 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 a uma representação estatística amostral nem tampouco aleatória do universo da justiça brasileira. Antes, a seleção representou 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. Por diversos critérios expostos no Relatório Final, chegamos a 281 unidades judiciárias, sendo 92 da Justiça Federal (incluindo 1º e 2º graus), 179 da Justiça Estadual (incluindo 1º e 2º graus) e 10 da Justiça Eleitoral (apenas 1º grau), espalhadas por quase todos os estados brasileiros. A partir dessas unidades, chegamos aos nomes de 343 juízes e juízas, pois incluímos também em alguns casos os juízes substitutos (em 70% das unidades judiciárias federais e em cerca de 10% das unidades judiciárias estaduais). 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. Para alcançar os 343 juízes e 281 unidades judiciárias, utilizamos uma lista de e-mails pessoais dos magistrados e magistradas. O envio dos questionários teve início no final de julho e se completou em meados de agosto, tendo a plataforma recebido respostas até meados de novembro de 2022. Foram coletadas 100 respostas completas, que correspondem a 35,5% das unidades judiciárias selecionadas e 30% dos magistrados contatados por e-mail, percentual consideravelmente acima daquele usualmente verificado em pesquisas assemelhadas. Ademais, obtivemos um conjunto equilibrado de respondentes em termos de idade, gênero, trajetória, experiência profissional, de distribuição regional e de unidades judiciárias especializadas e não especializadas.

## 4. Resultados principais, com ênfase nas hipóteses do projeto

O Relatório Final apresenta os resultados obtidos por meio da análise dos processos judiciais, dos dados administrativos, das entrevistas semiestruturadas e do *survey* com magistrados e magistradas.

No estudo dos dados constantes no DataJud, examinou-se especialmente a distribuição dos processos no tempo, no espaço e entre os assuntos incluídos no escopo da pesquisa. 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 2020, observa-se que o percentual de ações com trânsito em julgado é semelhante em ambos os segmentos (39,7% na Justiça Federal e 38% na Justiça Estadual), com o tempo mediano de tramitação de 78 e 108 dias, respectivamente. Ao se comparar o tempo de tramitação dos processos de acordo com os assuntos, foi possível identificar que corrupção ativa, passiva e lavagem de dinheiro possuem medianas muito próximas, o que indica que metade dos processos com esses temas iniciados depois de 2020 tiveram trânsito em julgado em menos de 100 dias.

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) chamou a atenção dos pesquisadores. 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 10 tribunais líderes de processos são, em ordem decrescente: TJSP, TRF1, TJMG, TJPR, TJSC, TRF4, TRF3, TJCE, 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, em casos de lavagem de dinheiro, o TJMS e o TRF4 assumem a liderança.

Quanto à distribuição dos processos relativos aos assuntos de que tratam, os dez temas mais frequentes no conjunto de dados, em ordem decrescente, foram: 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.

A utilização dos diários oficiais da justiça revelou questões interessantes sobre as características e possibilidades de utilização desse material para fins da pesquisa. O Relatório Final registra todo o processo de tratamento dos dados obtidos por meio dos DOJs e discute suas potencialidades e limites. Via *topic modeling*, foi possível extrair os

principais tópicos que aparecem no *corpus* dessas publicações. Via *clustering*, foi possível verificar heterogeneidades no conteúdo das decisões judiciais, resultando em 18 *clusters* apresentados no Relatório Final. A análise evoluiu ainda para apresentar os tipos processuais mais citados nas decisões, apresentados em nuvens de palavras, bem como a menção aos órgãos de controle nas decisões, tais como tribunais de contas, Banco Central, Receita Federal, Polícia Federal etc. De especial interesse para as hipóteses do projeto, a análise de conteúdo dos diários permitiu verificar a presença, nas decisões judiciais, de citações a instrumentos processuais e de investigação como os Relatórios de Informação Financeira do COAF, perícia, sistemas Renajud, Bacenjud etc., bem como de medidas judiciais como decretação de indisponibilidade de bens, prisão preventiva, medida cautelar etc. Também tornou possível uma análise dos temas/assuntos nessas ações, completando a análise dos dados provenientes do DataJud.

Com base principalmente nos dados agrupados da extração do DataJud e a base construída a partir da coleta de publicações dos diários oficiais da justiça foi possível examinar a **hipótese 1** do projeto, relativa à **heterogeneidade regional**. 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, há indicativos de diferenças regionais relevantes no conteúdo dos diários oficiais. Ainda nesse sentido, os resultados 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 de 2020 em diante, apontando para Rio Grande do Sul e Paraná, respectivamente, como destaques nesses quesitos. Ademais, com base em inferências estatísticas, foi possível constatar, por exemplo (e considerando os dados a partir de 2020), que lavagem de dinheiro é um tema de destaque nos casos de Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. O mesmo pode ser dito para os casos de corrupção ativa em Tocantins e Minas Gerais. O Rio de Janeiro aparece também com relevância na frequência de processamento de casos de corrupção passiva. Por fim, em Tocantins e Sergipe, o peculato aparece com destaque. Tais constatações apontam na direção da existência de heterogeneidades regionais relevantes para explicar os casos de corrupção, lavagem de dinheiro e recuperação de ativos. Outros aspectos relativos à hipótese 1, tais como a questão dos estados com fronteira internacional ou montante de recursos federais recebidos por estado, podem ser vistos no Relatório Final. Com efeito, a hipótese da heterogeneidade regional fica comprovada em diferentes dimensões no conjunto de processos a partir de 2020.

As entrevistas semiestruturadas foram especialmente úteis para o exame de três das cinco hipóteses do projeto: cooperação entre os órgãos (**hipótese 2**), organização burocrática, resiliência e estabilidade (**hipótese 4**) e métodos de solução consensual ou acordos de colaboração (**hipótese 5**). O material produzido também foi submetido à técnica de nuvem de palavras e de *topic modeling*, além de codificação por meio do software NVivo. Ao final, obtivemos uma análise substantiva dos principais assuntos abordados pelos entrevistados – e não apenas palavras – e qual a predominância desses temas em cada entrevista. O Relatório Final apresenta os resultados discriminados por instituição do entrevistado ou entrevistada, quando se pode ver o peso de temas diversos,

clusterizados em cinco principais: (i) cooperação, (ii) inteligência, (iii) burocracia, (iv) métodos de solução consensual, (iv) competência e (v) marcos temporais.

Especialmente quanto à **hipótese 2**, distinguiram-se duas formas de **cooperação**: aquela que ocorre no processo cível ou criminal e (ii) aquela que se dá 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. Com base nas entrevistas, o Relatório Final apresenta a condição de cada órgão relevante no interior do arranjo institucional e explora os interesses e limites à cooperação interinstitucional entre eles. O *survey*, como demonstrado mais detalhadamente a seguir, também explorou a questão da cooperação. 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 mais que compensam eventuais conflitos de interesses entre esses órgãos.

Procedeu-se a diversos testes com base nos dados do DataJud para o exame da **hipótese 3**, relativa à **especialização das unidades judiciárias**. Em síntese, os resultados dos modelos de sobrevivência confirmaram as expectativas estabelecidas na literatura nacional e internacional que associam unidades especializadas a uma maior celeridade no andamento processual. Por outro lado, nossa análise revelou que as decisões tomadas por essas varas apresentaram maior tempo médio de duração até decisões de primeiro grau. Essa aparente contradição entre a maior tempo para tomada de decisões de primeiro grau e agilidade para o trânsito em julgado aponta para agendas de pesquisa futuras de grande interesse. As evidências qualitativas obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas corroboram o entendimento de que unidades judiciárias especializadas não só fornecem maior celeridade, mas também conferem profundidade de análise. Por outro lado, foi por meio dessas entrevistas que atores mencionaram problemas na organização do trabalho dessas unidades, como, por exemplo, a rotatividade de procuradores e de juízes, que prejudica o acúmulo de conhecimento.

Quanto aos dados administrativos, o Relatório Final examina em detalhe todos os coletados do COAF, DRCI e MPF. Instrumento importante e alvo de controvérsia recente, o Relatório de Informação Financeira do COAF veio apresentando evolução crescente, quase linear, desde 2003, primeiro ano para o qual as informações estão disponíveis. Ao longo do período analisado, foram contabilizados mais de 73 mil relatórios elaborados, uma média de cerca de 3.850 documentos por ano. No entanto, houve uma inflexão importante na série em 2019, quando os relatórios foram questionados judicialmente no STF e o próprio COAF passou por desestabilização de suas atividades. Superada a situação, o órgão voltou ao ritmo de produção dos RIFs em 2020 e 2021, um indicativo na direção da **resiliência da organização burocrática**, tema central de nossa **hipótese 4**.

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. 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. 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. O Relatório Final explora esses aspectos, com base na experiência de algumas instituições em particular.

O *survey* composto de 30 perguntas objetivas, a maioria delas subdivididas em diversos itens, resultou em um banco de dados com 100 respostas completas e 262 colunas. Seus resultados principais são apresentados no Relatório Final em três partes. 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, 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.

De um modo geral, de acordo com os resultados do *survey*, 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, Receita Federal e DRCI), em que pese vinculados ao Executivo Federal, são mais bem avaliados que muitos órgãos judiciais e/ou de controle interno ou de contas. Individualizando resultados, o destaque positivo vai para a Polícia Federal e o negativo para os tribunais superiores que, como órgãos de justiça, deles se poderia esperar uma melhor percepção de desempenho por parte de magistradas e magistrados.

Frente ao complexo arranjo institucional de enfrentamento 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”. Essa ideia é amplamente aceita pelos entrevistados do *survey*, 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. 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. As grandes operações de combate à corrupção também foram abordadas e, embora delas se tenha uma apreciação positiva em vários aspectos, a adesão ao modelo parece ocorrer de maneira comedida, se considerarmos os percentuais em comparação com outros resultados do *survey*.

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 se viu, 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 destas, 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 atribuída à “má qualidade da legislação que tipifica corrupção e lavagem de dinheiro”, algo que era recorrente num 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 origem comprovadamente 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.

**Os acordos de colaboração individual e empresarial, tema central de nossa hipótese 5**, embora positivamente avaliados no *survey*, não estão entre os mais destacados procedimentos em termos de eficácia. Pesa sobre eles, inclusive, a necessidade de uma melhor regulação, na visão de parcela importante dos juízes e juízas ouvidos. Com base nos dados do DataJud, todavia, utilizaram-se modelos de sobrevivência para verificar se processos com acordos de colaboração possuíam duração menor até o trânsito em julgado do que processos sem acordo. De acordo com os resultados estimados, 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 de 2020 em diante. Apesar disso, o resultado é distinto quando avaliamos a relação entre a celebração de acordos e a probabilidade relativa de tomada de decisão de primeiro grau. Em processos ajuizados de 2020 em diante, a diferença é significativa: processos com acordo estão associados à maior demora de tomada de decisão em primeiro grau. 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: 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 importa para proposições de políticas públicas, desenvolvidas na próxima seção deste sumário.

## 5. Sugestões de políticas

Finalmente, o presente documento traz 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 se conferir coerência entre os resultados de pesquisa e prática vivida por esses atores. No Relatório Final, realizamos algumas advertências quanto ao processo de seleção de propostas, abordamos o *tradeoff* entre eficácia e devido processo legal, distinguimos duas espécies de corrupção (uma baseada em trocas episódicas e outra organizada, que busca estabilidade e trocas de longo prazo) e apontamos critérios objetivos a partir daí para as recomendações elaboradas. São elas:

- 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, cita-se 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 as ações voltadas a 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 constitui 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 tende 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](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://painéis.cnj.jus.br/QvAJAZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAZfc/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.

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.

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=DE-8159D411EA799D1A090080EF2586DD&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 Uniúato 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. **Sequência**. 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.





Insper **CNU** CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA