

**UNIVERSIDADE DE SALAMANCA**

**FACULDADE DE DIREITO**

**Programa de Doutorado em  
Estado de Direito e Governança Global**



**REDES INTERORGANIZACIONAIS NO ENFRENTAMENTO À  
CORRUPÇÃO: UM ESTUDO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE  
COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO - ENCCLA**

**TESE DE DOUTORADO APRESENTADA**

**POR LEONINO GOMES ROCHA**

**Orientador**

**Prof. Dr. D. Fernando Andrade Fernandes**

**Salamanca, 18 de março de 2020**



FACULDADE DE DIREITO

Programa de Doutoramento - Estado de Direito e Governança Global

**Redes Interorganizacionais no Enfrentamento à Corrupção: Um Estudo da  
Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro -  
ENCCLA**

Tese de doutoramento apresentada por Leonino Gomes Rocha para obter o título de Doutor em Direito, dirigida pelo Dr. Fernando Andrade Fernandes, Professor de Direito Processual Penal da Universidade de Salamanca.

Vº Bº Director

Fdo. Leonino Gomes Rocha

Fdo. Dr. D. Fernando Andrade Fernandes

Salamanca, 18 de março de 2020

**LEONINO GOMES ROCHA**

**REDES INTERORGANIZACIONAIS NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO: UM  
ESTUDO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À  
LAVAGEM DE DINHEIRO - ENCCLA**

Defendida e aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Conceito: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Dr. .... – (USAL) - Orientador

\_\_\_\_\_  
Dr. .... – (USAL) - Examinador Interno

\_\_\_\_\_  
Dr. .... – (USAL) - Examinador Interno

\_\_\_\_\_  
Dr. .... – (USAL) - Examinador Externo

\_\_\_\_\_  
Dr. .... – (USAL) - Examinador Externo

## **DEDICATÓRIA**

A DEUS, pai de todos!

Aos meus filhos Leonardo e Júlia que entenderam os momentos de dedicação em que seu pai muitas vezes precisava se isolar para fazer esta pesquisa.

A minha esposa Fernanda por ter compreendido, respeitado e apoiado a minha dedicação para fazer esta tese.

## **AGRADECIMENTOS**

É difícil agradecer a todos que de uma forma direta ou indireta contribuíram para esta investigação, mas em especial agradeço:

À minha família, pelas palavras de incentivo e por terem compreendido a minha ausência.

Ao meu orientador professor Fernando Andrade Fernandes pela competência e objetividade, sabiamente me estimulando a vencer os obstáculos.

Aos professores Samuel Façanha Câmara da Universidade Estadual do Ceará, José Antonio Fernández Ajenjo da Universidade de Salamanca e Fernando Jiménez Sánchez da Universidade de Murcia, que sugeriram pesquisas científicas que tornaram esta tese mais consistente.

Aos colegas de turma da Universidade de Salamanca, meus colegas de estudos e discussões, inclusive me auxiliando no entendimento do Castellano.

À minha cunhada Fabiana Barreiros Moura e ao meu cunhado Enedino Sánchez Jiménez, que me acolheram em Salamanca quando fui cursar as disciplinas do doutorado.

À colega Daniela Fiúza, que estava terminando o mestrado na Universidade de Salamanca quando iniciei o doutorado e me auxiliou na escolha do curso.

À Controladoria-Geral da União, Órgão que possuo bastante honra de trabalhar, por ter me permitido conciliar as atividades profissionais com as acadêmicas.

Aos colegas da CGU Cláudio Henrique Fontenelle Santos e Jacqueline Maria Cavalcante da Silva, que pacientemente discutiram comigo aspectos da pesquisa.

De coração, muito obrigado, pois sem a colaboração de todos o objetivo não teria sido conquistado!

## RESUMO

A corrupção é um fenômeno global, existente desde a antiguidade até os dias de hoje, variando o grau de incidência entre os países. Até o início da década de 90, a prática era considerada, por alguns autores, uma graxa que “lubrifica” a burocracia e o excesso de regulamentações (*grease the wheels*), sendo considerada eficiente para se obter uma maior celeridade na administração pública. A partir dos anos 1990, entretanto, pesquisas passaram a predominantemente analisar o fenômeno em relação aos prejuízos sociais, econômicos e políticos (*Sand the Wheels*), sendo um fator decisivo para o progresso ou fracasso das nações. Assim, passou-se a sugerir reformas para diminuir a incidência desse complexo problema, entendendo-se como fundamental a união de diversos atores atuando em redes interorganizacionais para enfrentar a corrupção. Nesse contexto e tendo como base a articulação das teorias de enfrentamento à corrupção com a de cooperação em redes, foi realizado este estudo visando delinear a configuração da Enccla e compará-la com redes europeias de prevenção e combate à corrupção, além de analisar a efetividade da Enccla como política anticorrupção. As evidências empíricas do estudo de caso exploratório foram fundamentadas em dados obtidos por meio de pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas e observação não participante em reuniões da Enccla. Com base nas informações e conteúdos coletados, infere-se que os membros da Enccla estão interagindo em rede com uma ampla troca de informações que estão levando a resultados inalcançáveis caso o grupo de atores estivessem trabalhando isoladamente. Constatou-se, ainda, a existência de redes europeias que apresentam semelhanças e diferenças com a Enccla. Por fim, concluiu-se que as ações da Enccla estão sendo efetivas no enfrentamento à corrupção, comprovando, portanto, a existência de resultados concretos em busca de tornar o Brasil um país com aceitáveis indicadores de corrupção se comparado com as nações desenvolvidas.

Palavras-Chave: Redes, Cooperação, Enfrentamento à Corrupção, Prevenção à Corrupção, Efetividade.

## RESUMEN

La corrupción es un fenómeno global que existe desde la antigüedad hasta la actualidad, variando el grado de incidencia entre los países. Hasta principios de la década de los 90, la práctica era comprendida, para algunos autores, como una grasa que "lubrica" la burocracia y el exceso de regulaciones (*Grease the Wheels*) y era considerada importante para lograr una mayor eficiencia en la administración pública. No obstante, desde la década de los 90, la investigación ha sido analizada predominantemente en relación con el daño social, económico y político (*Sand the Wheels*), convirtiéndose en un factor decisivo para el progreso o el fracaso de las naciones. Así, comenzaron a sugerir reformas para reducir la incidencia de este complejo problema, interpretando como fundamental la unión de varios actores que actúan en redes interorganizacionales para enfrentar la corrupción. En este contexto y basado en la articulación de las teorías de lucha contra la corrupción con la teoría de cooperación en redes, este estudio se realizó para delinear la configuración de la Enccla y compararla con las redes europeas para prevenir y combatir la corrupción, así como analizar la eficiencia de la Enccla como política anticorrupción. La evidencia empírica del estudio de caso exploratorio se basó en datos obtenidos a través de investigación bibliográfica y documental, entrevistas y observación del investigador en las reuniones de la Enccla. Según las informaciones y los contenidos recolectados, parece que los miembros de la Enccla están interactuando en red con un amplio intercambio de información que conduce a resultados inalcanzables si el grupo de actores trabajara de forma aislada. También se encontró la existencia de redes europeas que tienen similitudes y diferencias con la Enccla. Finalmente, se concluyó que las acciones de la Enccla están siendo eficaces para enfrentar la corrupción, lo que demuestra la existencia de resultados concretos en la búsqueda de hacer de Brasil un país con indicadores aceptables de corrupción en comparación con las naciones desarrolladas.

Palabras claves: Redes, Cooperación, Lucha contra la Corrupción, Prevención de la Corrupción, Efectividad.

## LISTA DE ABREVIATURAS

AAC - Agência anticorrupção

AAPPG - *Africa All-Party Parliamentary Group*

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência

AGU - Advocacia-Geral da União

ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas

BACEN - Banco Central

BOE - Boletim Oficial do Estado

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCS - Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional

CEE - Comunidade Económica Europeia

CEIS - Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas

CGAI - Coordenação-Geral de Articulação Institucional

CGU - Controladoria-Geral da União

CGU - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)

CICC - Comissão Independente Contra a Corrupção de Hong Kong

CICC - *Independent Commission Against Corruption*

CNCIA - Cadastro Nacional de Condenações por Ato de Improbidade Administrativa

CNES - Cadastro Nacional de Entidades Sociais

CNIA - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNPG - Conselho Nacional de Procuradores-Gerais

CNPM - Conselho Nacional do Ministério Público

COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CPS - *Crown Prosecution Service*

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

DEEST - Departamento de Estrangeiros

DELECOR - Delegacias de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros

DELEFIN - Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros e Desvios de Recursos Públicos

DPF - Departamento de Polícia Federal

DRCI - Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional

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

*FCPA - Foreign Corrupt Practices Acts*

FIESP - Federação das Indústrias de São Paulo

FOCCO - Fórum de Combate à Corrupção

FONACRIM - Fórum Nacional de Juízes Criminais

GGI - Gabinete de Gestão Integrada

GIPC - Gabinete de Investigação de Práticas Corruptas de Singapura

GNCOC - Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas

GRECO - Conselho da Europa-Grupo de Estados contra a Corrupção

IPC - Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional

LAI - Lei de Acesso à Informação

MARCCO - Movimento Articulado de Combate à Corrupção

MIT - *Massachusetts Institute of Technology*

MJ - Ministério da justiça

MPF - Ministério Público Federal

MPS - Ministério da Previdência Social

MRE - Ministério das Relações Exteriores

NAO - *National Audit Office*

NCA - *National Crime Agency*

NIS - *National Integrity System*

OAR - Organização Administrativa da Rede

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OEA - Organização dos Estados Americanos

OLAF - Organismo Europeu de Luta Antifraude

ONG - Organização Não-Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PAR - Processo Administrativo de Responsabilização

PAS - Processo Administrativo Sancionador

PEPs - Pessoas Politicamente Expostas

PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PIB - Produto Interno Bruto

PNLD - Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

RFB - Receita Federal do Brasil

RIF - Relatórios de Inteligência Financeira

SEC - *United States Securities and Exchange Commission*

SFO - *Serious Fraud Office*

SIC - Serviço de Informações ao Cidadão

SIMBA - Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias

SINPA - Sindicância Patrimonial

SNBA - Sistema Nacional de Bens Apreendidos

SNCA - Serviço Nacional de Coordenação Antifraude

SNJ - Secretaria Nacional de Justiça

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUSEP - Superintendência de Seguros Privados

TCU - Tribunal de Contas da União

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TI - Transparência Internacional

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

TST - Tribunal Superior do Trabalho

UCLAF - Unidade de Coordenação de Luta Contra a Fraude

UE - União Europeia

WGI - *Worldwide Governance Indicators*

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Achados de *grease the wheels* em pesquisas científicas

Quadro 2 - Análise das consequências negativas da corrupção

Quadro 3 - Efeitos negativos da corrupção sobre a sociedade africana

Quadro 4 - Impactos negativos da corrupção

Quadro 5 - Efeitos negativos da corrupção sobre o Produto Interno Bruto

Quadro 6 - Efeitos danosos da corrupção em diversos países

Quadro 7 - Categorias dos efeitos da Corrupção

Quadro 8 - Efeitos Negativos da Corrupção

Quadro 9 - Prejuízos da corrupção

Quadro 10 - Tipos de Corrupção

Quadro 11 - Definições de Corrupção Política

Quadro 12 - Definições de Corrupção Burocrática

Quadro 13 - Tipos de Corrupção no Brasil

Quadro 14 - Formas Boas e Corruptas de Governo (Platão)

Quadro 15 - Definição dos Elementos do Triângulo da Fraude

Quadro 16 - Diferenças entre a FCPA, *UK Bribery Act* e Lei Anticorrupção Brasileira

Quadro 17 - Agência Anticorrupção na Convenção Contra Corrupção da ONU

Quadro 18 - Aspectos Relacionados ao Ambiente de Redes Inter organizacionais

Quadro 19 - Tipologia de Redes Relacionadas ao Processo de Formação

Quadro 20 - Convenções Internacionais de Combate à Corrupção incorporadas no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Quadro 21 - Principais Temas da Convenção da OCDE

Quadro 22 - Principais Temas da Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA)

Quadro 23 - Principais Temas da Convenção da ONU contra a Corrupção - Medidas Preventivas

Quadro 24 - Principais Temas da Convenção da ONU contra a Corrupção - Penalização e Aplicação da Lei

Quadro 25 - Principais Temas da Convenção da ONU contra a Corrupção - Cooperação internacional e Recuperação de Ativos

Quadro 26 - Principais Temas da Convenção da ONU contra a Corrupção - Assistência técnica e intercâmbio de informações

Quadro 27 - Redes de Prevenção e Combate à Corrupção no Brasil

Quadro 28 - Metas e Ações da Enccla entre 2004 e 2018

Quadro 29 - Detalhamento do Quantitativo das Ações da Enccla entre 2010 e 2018

Quadro 30 - Quantidade de Ações do Plano Anticorrupção do Reino Unido por Eixo Temático

Quadro 31 - Principais Instituições do Plano Anticorrupção do Reino Unido

Quadro 32 - Normas Regulamentadoras da Lei Anticorrupção nos Estados

Quadro 33 - Quantidades de Sanções no CEIS por Estado

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Crimes Considerados Corrupção no Brasil
- Figura 2 - Ratazanas Roendo o Tesouro Nacional - Segundo Reinado
- Figura 3 - Triângulo da Fraude de *Donald Cressey*
- Figura 4 - Diamante da Fraude
- Figura 5 - Fórmula de *Klitgaard* sobre as Causas da Corrupção
- Figura 6 - Mapa Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional 2017
- Figura 7 - Índice de Controle da Corrupção do Banco Mundial em 2016
- Figura 8 - Modelos Básicos de Governança em Rede
- Figura 9 - Operações Especiais em rede deflagradas em 14 anos
- Figura 10 - Principais Políticas Afetadas com a Corrupção no Brasil
- Figura 11 - Esquema de Desvios de Recursos da Petrobrás por Diretorias
- Figura 12 - Rede de Combate à Corrupção (Operação Lava Jato)
- Figura 13 - Países da União Europeia em 2018
- Figura 14 - Orçamento Anual da União Europeia 2017
- Figura 15 - Países do Reino Unido (*United Kingdom*)

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de Empresas sancionadas por violação à FCPA distribuídas por ano

Gráfico 2 - Empresas transnacionais sancionadas por área de atuação

Gráfico 3 - Índice de Percepção da Corrupção do Brasil entre 1995 e 2017

Gráfico 4 - Quantidade de Cursos realizados PNLD (2004-2017)

Gráfico 5 - Quantidade de Agentes Públicos Capacitados PNLD (2004-2017)

Gráfico 6 - Cursos Realizados em EAD (PNLD - 2013-2017)

Gráfico 7 - Quantidade de Agentes Públicos Capacitados em EAD (PNLD - 2013-2017)

Gráfico 8 - Quantidade de Relatórios de Inteligência Financeira COAF entre 2016 e 2018

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b> .....	18
<b>2. Uma abordagem sobre a corrupção pública</b> .....	31
<b>2.1</b> Teoria da corrupção - <i>Grease the Wheels?</i> .....	32
<b>2.2</b> Consequências da corrupção - <i>Sand the Wheels?</i> .....	39
<b>2.3</b> Corrupção pública, um conceito difícil.....	54
<b>2.4</b> A corrupção no mundo e no Brasil e as causas do fenômeno.....	64
<b>2.5</b> <i>A Foreign Corrupt Practices Acts</i> (FCPA) - Um marco para o combate à corrupção globalizada.....	74
<b>2.6</b> Modelos de mensuração da corrupção.....	81
2.6.1 O Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional.....	84
2.6.2 O Indicador Mundial de Governança do Banco Mundial.....	88
<b>2.7</b> Um modelo com medidas de prevenção e combate à corrupção.....	91
2.7.1 Dimensão responsabilização de combate à corrupção.....	92
2.7.2 Dimensão comportamento ético-moral de combate à corrupção.....	93
<b>2.8</b> O Combate à corrupção com criação de uma agência anticorrupção.....	94
2.8.1 A Comissão Independente Contra a Corrupção de Hong Kong (CICC).....	99
2.8.2 O Gabinete de Investigação de Práticas Corruptas de Singapura (GIPC).....	101
2.8.3 Análise sobre a criação de uma agência anticorrupção.....	102
<b>3. Redes de cooperação para a prevenção e combate à corrupção</b> .....	104
<b>3.1</b> Redes Inter organizacionais - conceituação, tipologias e governança.....	104
<b>3.2</b> Convenções contra corrupção - aspectos de cooperação multilateral.....	120
3.2.1 Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.....	123
3.2.2 Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA).....	129
3.2.3 Convenção da ONU contra a Corrupção.....	132
<b>3.3</b> Redes de Prevenção e combate à corrupção no Brasil.....	140
3.3.1 Exemplos de redes de cooperação para combate à corrupção no Brasil.....	142
<b>3.4</b> Cooperação jurídica internacional para o combate à corrupção em matéria civil e penal no Brasil.....	148
3.4.1 A Autoridade Central da Cooperação Jurídica Internacional.....	153

<b>4. Principais resultados – Modelo de gestão, configuração e governança da Enccla, análise comparativa da Estratégia com redes europeias de combate à corrupção e efetividade das ações da Enccla no enfrentamento à Corrupção.....</b>	<b>156</b>
<b>4.1 A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) - Modelo de gestão, configuração e governança.....</b>	<b>157</b>
4.1.1 A criação, definição e entrada do tema corrupção na Enccla.....	157
4.1.2 A composição da Estratégia.....	163
4.1.3 As ações da Enccla.....	166
4.1.4 Modelo de gestão da Estratégia.....	167
4.1.5 Tipologia de rede da Enccla.....	173
4.1.6 Governança da Estratégia.....	176
<b>4.2 Análise Comparativa da Enccla com Redes Europeias de Enfrentamento à Corrupção.....</b>	<b>179</b>
<b>4.2.1 Redes de Prevenção e Combate à Corrupção na Espanha.....</b>	<b>180</b>
4.2.1.1 Rede Informal de Enfrentamento à Corrupção na Espanha.....	181
4.2.1.2 Rede Formal de Combate à Corrupção na Espanha.....	185
<b>4.2.2 O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).....</b>	<b>187</b>
4.2.2.1 Contexto para Criação do OLAF.....	187
4.2.2.2 Legislação e Competência do Organismo Europeu de Luta Antifraude.....	192
4.2.2.3 Orçamento e Resultados dos Trabalhos do OLAF.....	193
4.2.2.4 Aspectos de Cooperação e Coordenação das Ações de Combate à Corrupção e à Fraude no Âmbito do OLAF.....	194
<b>4.2.3 O Plano Anticorrupção em Rede do Reino Unido (UK <i>Anti-Corruption Plan</i>)..</b>	<b>199</b>
4.2.3.1 Contexto Para Criação do Plano Anticorrupção em Rede do Reino Unido.....	200
4.2.3.2 O <i>UK Anti-Corruption Plan</i> (Plano Anticorrupção em Rede do Reino Unido).....	205
<b>4.2.4 Análise Comparativa entre a Enccla e as Redes de Combate à Corrupção Europeias.....</b>	<b>208</b>
<b>4.3 Efetividade das Ações da Enccla no enfrentamento à Corrupção.....</b>	<b>213</b>
<b>4.3.1 Exemplos de Ações da Enccla no Enfrentamento à Corrupção e sua Efetividade.....</b>	<b>216</b>
4.3.1.1 Formação e Capacitação para o Enfretamento à Corrupção.....	219

4.3.1.2 Criação de Normas para o Combate à Corrupção.....	224
4.3.1.3 Implementação de Sistemas e Compartilhamentos de Dados.....	242
4.3.1.4 Estruturação e Reestruturação de Órgãos que possuem Políticas de Enfrentamento à Corrupção.....	264
<b>5. Considerações Finais.....</b>	<b>268</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>270</b>
ANEXO 1 - TRADUÇÃO PARA O CASTELLANO DA INTRODUÇÃO.....	304
ANEXO 2 - TRADUÇÃO PARA O CASTELLANO DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	315

## 1. INTRODUÇÃO

A corrupção era considerada, por alguns pesquisadores e até início dos anos de 1990, uma “graxa” que lubrifica o excesso de burocracia e de regulamentações (*grease the wheels*). A transgressão se justificaria como necessária para o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas de uma forma mais célere, mais eficiente, em especial nas nações em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Assim, havia, até os anos 90, incentivo para as empresas multinacionais dos países desenvolvidos subornarem agentes públicos das nações em desenvolvimento, pois as corporações eram “obrigadas” a praticarem os atos em função do excesso de burocracia dessas nações. Existiam até leis nos países desenvolvidos que previam deduções tributárias dos valores gastos com a corrupção.

Entretanto, o entendimento mundial predominante após os anos 90 é de que a corrupção é bastante prejudicial ao avanço social, econômico e político das nações (*Sand the Wheels*) e deveria ser um objetivo prioritário de qualquer país combater o fenômeno. Pode-se, então, afirmar que, a partir desse período, houve o declínio das interpretações de que a corrupção poderia funcionar como uma “graxa” benéfica para a economia.

Em que pese haver no mundo diversas tipologias de corrupção que variam de uma nação para outra e com o momento em que o fenômeno é definido, para os fins específicos desta pesquisa adota-se, independentemente de outras possibilidades, um conceito para corrupção pública como sendo um ato de gestão ou omissão com o objetivo de auferir vantagem, pecuniária ou não, para si ou outrem, contrariando uma norma ou princípio da administração pública.

O fenômeno é um problema global, sendo mais intenso nas nações mais pobres e as consequências são mais nefastas nesses países por possuírem economias mais frágeis e estarem ainda em processo de construção de sua infraestrutura econômica e social.

Visando combater esse problema global, foi aprovada a *Foreign Corrupt Practices Acts* pelos Estados Unidos da América em 1977 (primeira legislação do mundo prevendo o combate aos ilícitos fora de suas fronteiras), abrindo-se o contexto para aprovação de normas dessa natureza em diversos países.

Posteriormente, foram aprovadas convenções internacionais de prevenção e combate à corrupção na Organização das Nações Unidas (ONU), na Organização dos Estados Americanos (OEA) e na Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), levando à obrigação de medidas anticorrupção serem criadas pelos países signatários dessas convenções.

Visando combater o fenômeno, uma forma aceita mundialmente de repressão à corrupção é por meio de uma agência anticorrupção, que é uma organização com amplos poderes e independência para implementar, coordenar e monitorar as políticas anticorrupção de uma nação.

A criação de uma agência para liderar as medidas anticorrupção de um país deve ocorrer quando o nível de corrupção é muito intenso e o sucesso dessa nova organização depende do grau de independência e da quantidade de recursos disponibilizados para essa nova organização. No mundo há dois exemplos de sucesso de agências anticorrupção criadas com poderes quase ilimitados, que são a Comissão Independente Contra a Corrupção de Hong Kong (CICC) e o Gabinete de Investigação de Práticas Corruptas de Singapura (GIPC), servindo de modelos para a proliferação de agências em outras nações.

Outra forma de prevenção e repressão à corrupção, que pode ser implementada junto com a criação de agências anticorrupções, é utilizando-se o ambiente das redes interorganizacionais, que é um espaço propício para troca de informações e criação de conhecimento visando alcançar objetivos complexos e difíceis de serem atingidos individualmente. Nessa forma de atuação, há o predomínio de interações mais cooperativas que competitivas em busca de objetivos comuns.

Há, assim, a atuação de redes de enfrentamento à corrupção no mundo e no Brasil visando diminuir a dificuldade de interação entre as organizações que trabalham para enfrentar o fenômeno, bem como para melhor coordenar as ações anticorrupção.

Nesse contexto, tem-se que a base teórica de sustentação desta tese é a teoria de combate à corrupção articulada com a de redes interorganizacionais, sendo ambas utilizadas para se estudar a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (Enccla), que é o objeto de estudo desta pesquisa.

A Enccla foi criada em dezembro de 2003, sendo uma experiência inédita de articulação dos diversos órgãos do Estado e da sociedade civil para o estabelecimento de uma política pública de combate à corrupção e ao crime de lavagem de dinheiro no Brasil. O motivo principal para criação da Estratégia era a existência simultânea de diversos órgãos responsáveis pelas políticas e ações de combate à lavagem de dinheiro e à corrupção, recuperação ativos e cooperação jurídica internacional, levando à existência de conflito de atribuições no âmbito do Estado brasileiro.

Outro motivo para a criação da Enccla era a falta de articulação e de atuação estratégica coordenada do Estado no combate à lavagem de dinheiro e à corrupção, a inexistência de programas de treinamentos e capacitações de agentes públicos, a dificuldade de acesso a bancos de dados, a carência de padronização tecnológica etc.

Pode-se, então, definir a Enccla como um fórum de deliberação do Estado brasileiro, constituído por órgãos que atuam na prevenção e no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro que, de forma articulada e consensual, identificam as deficiências e propõem as soluções para aprimoramento dos sistemas antilavagem e anticorrupção.

Dessa forma, considerando a importância de que para controlar problemas complexos como a corrupção e tendo como base a articulação das teorias de enfrentamento à corrupção com a de redes interorganizacionais, torna-se

fundamental estudar a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, formulando os seguintes questionamentos:

Como a Enccla está configurada e atuando? Posteriormente, após aprofundamento dessa questão, serão respondidas as seguintes indagações: Existem redes de prevenção e de combate à corrupção na Europa com características parecidas com a Enccla? As ações da Enccla estão sendo efetivas no enfrentamento à corrupção?

Delineando o estudo adotaram-se os pressupostos a seguir:

- 1) As organizações compartilham informações por meio de redes interorganizacionais, podendo ser identificadas sob diversas configurações;
- 2) Existem redes de prevenção e de combate à corrupção na Europa com características parecidas com a Enccla, sendo importante compará-las;
- 3) Haverá uma maior efetividade no enfrentamento à corrupção com os diversos atores atuando em redes visando alcançar resultados mais complexos e difíceis de serem conseguidos atuando isoladamente.

Os objetivos geral e específicos da pesquisa são os seguintes:

1) Objetivo Geral: Analisar a configuração da Enccla e compará-la com redes europeias de prevenção e de enfrentamento à corrupção, além de analisar a efetividade da Enccla.

2) Objetivos Específicos:

- ✓ Delinear a configuração Enccla;
- ✓ Descrever as redes europeias de combate à corrupção, comparando-as com a Enccla; e
- ✓ Analisar a efetividade das ações da Enccla no enfrentamento à corrupção.

JUSTIFICATIVA E METODOLOGIA UTILIZADA

Um fator inicial que demonstra a importância de serem realizadas pesquisas sobre o enfrentamento à corrupção advém do custo que o fenômeno causa à sociedade. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a corrupção representa 5% (cinco por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) global, estimando-se o pagamento de mais de 2,6 trilhões de dólares todos os anos. Em alguns países em desenvolvimento, estima-se que o acesso às redes de saneamento é mais caro de 30 a 40% em função das condutas criminosas. Na África, por exemplo, 25% do PIB desaparece por causa da corrupção<sup>1</sup>.

Pesquisa realizada pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) em 2010 concluiu que o custo da corrupção no Brasil é entre 1,38% e 2,3% do PIB nacional, o que equivale a um valor anual, respectivamente, entre R\$ 41,5 e 69,1 bilhões<sup>2</sup>. Esse percentual do custo de 2,3% do PIB é confirmado por pesquisa que analisou a corrupção e a ineficiência no Brasil<sup>3</sup>.

Apresentando volumes financeiros maiores, a Organização das Nações Unidas (ONU) apontou que o Brasil perde cerca de R\$ 200 bilhões com esquemas de corrupção por ano, segundo dados de 2017, e “somente no caso da Petrobras<sup>4</sup>, os desvios de recursos foram entre R\$ 30 bilhões e R\$ 40 bilhões, o que consta inclusive de um estudo da Polícia Federal”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Corrupção custa mais de US\$ 2,6 trilhões por ano, alerta PNUD.** Disponível em <<https://nacoesunidas.org/corruptao-custa-mais-de-us-26-trilhoes-por-ano-alerta-pnud/>>. Acesso em 11/01/2020.

<sup>2</sup> FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO (FIESP). **Relatório Corrupção: Custos Econômicos e Propostas de Combate.** Disponível em <<https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>>. Acesso em 11/01/2020.

<sup>3</sup> CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; PEREIRA, Ricardo A. de Castro. **Corrupção e Ineficiência no Brasil: Uma Análise de Equilíbrio Geral.** Revista de Teoria e Pesquisa Econômica, São Paulo, vol. 46, n. 2, abr.- jun., 2016. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612016000200373&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612016000200373&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em 11/01/2020.

<sup>4</sup> O caso Petrobrás está detalhado em subcapítulo específico desta pesquisa.

<sup>5</sup> REVISTA ISTOÉ. **Brasil perde cerca de R\$ 200 bilhões por ano com corrupção.** Disponível em <<https://istoe.com.br/brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-por-ano-com-corrupcao-diz-mpf/>>. Acesso em 11/01/2020.

Essas consequências danosas dos crimes de corrupção para a sociedade levam à existência de cada vez mais diferentes formas de prevenir, detectar e reprimir os delitos, fortalecendo a necessidade de se pesquisar redes de enfrentamento à corrupção.

A Enccla foi criada em 2003, portanto em período anterior à promulgação pelo Brasil da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto Presidencial nº 5.687, de 31/1/2006), que prevê artigos que tratam especificamente de cooperação entre organizações públicas e privadas nacionais e estrangeiras, abordando, portanto, aspectos de redes de cooperação para a prevenção e o enfrentamento à corrupção. Esse fato demonstra a importância da Enccla no enfrentamento à corrupção no Brasil, estando atuando antes mesmo da mais abrangente convenção anticorrupção do mundo ter sido promulgada.

Os resultados positivos da Enccla levou-a a ser apresentada pelo Ministro da Controladoria-Geral da União na ONU em 18/12/2019 como modelo de sucesso sendo “...o mais efetivo instrumento de promoção do diálogo e compartilhamento de ideias, conhecimento e boas práticas...”, funcionando como o principal fórum dedicado à elaboração de políticas públicas e de ações coordenadas de combate à corrupção com resultados notáveis como “...grandes mudanças legislativas nas práticas administrativas, civis e criminais; nova legislação proposta e marcos regulatórios; estudos e treinamentos sobre técnicas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; e introdução do uso de novas ferramentas tecnológicas na luta contra a corrupção...”<sup>6</sup>.

A análise visando compreender como as organizações interagindo em rede podem colaborar entre si de modo a alcançar um objetivo comum é relevante cientificamente por ampliar o conhecimento sobre o que são, como funcionam e quais os resultados das redes de prevenção e repressão à corrupção, proporcionando novas possibilidades de controlar o complexo fenômeno.

---

<sup>6</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Ministro da CGU Apresenta Enccla em Conferência da ONU contra a Corrupção.** Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/12/ministro-da-cgu-apresenta-enccla-em-conferencia-da-onu-contra-a-corrupcao>>. Acesso em 11/01/2020.

No tocante à quantidade de pesquisas científicas realizadas sobre o tema da investigação, realizaram-se consultas ao Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que possui acervo de mais de 37 mil periódicos com texto completo, além de milhares de livros, enciclopédias e obras de referência. Uma segunda fonte de pesquisas utilizada foi a *Web of Science*, que contém mais de 20 mil revistas acadêmicas de alta qualidade revisadas por pares e publicadas em todo o mundo. A terceira fonte é a *Journal Storage* (JSTOR), que foi criado em 1995, nos Estados Unidos, com o objetivo de ajudar as bibliotecas a organizar o maior número de periódicos acadêmicos, reunindo mais de 2.000 periódicos.

No Portal da Capes e utilizando as palavras a seguir na língua inglesa, espanhola e portuguesa, respectivamente, foram obtidas as seguintes quantidades de pesquisas nos últimos cinco anos:

Corruption - 119.534; Corruption e Network - 22.483;

Corrupción - 3.830; Corrupción e Red - 863;

Corrupção - 1.379; Corrupção e Rede - 428.

Os dados da segunda base de investigações (*Web of Science*) estão dispostos a seguir:

Corruption - 9.142; Corruption e Network - 629;

Corrupción - 3; Corrupción e Red - zero;

Corrupção - 2; Corrupção e Rede - zero.

Como resultado de pesquisas científicas, a terceira fonte (*Journal Storage*) apresentou:

Corruption - 3.511; Corruption e Network - 1.179;

Corrupción - 483; Corrupción e Red - 167;

Corrupção - 133; Corrupção e Rede - 47.

Esses números mostram um amplo predomínio de pesquisas na língua inglesa e denotam uma significativa diminuição de pesquisas quando se acrescenta a palavra “rede”, “red” e “network”.

Outro fato relevante que se extrai dessas consultas é que a maioria dos resultados com as palavras “rede” e “corrupção” são investigações de redes de corrupção e não de redes de prevenção e enfrentamento à corrupção, permitindo-se inferir que há poucas pesquisas no tema escolhido para a pesquisa.

Por fim, cabe acrescentar que outra motivação para a realização desta pesquisa ocorre em função de o autor da investigação ser Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU) há 24 anos, órgão que é um dos protagonistas da Enccla e possui considerável relevância para implementação de políticas anticorrupção no Brasil.

O método de investigação utilizado nesta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla). O estudo de caso consiste em investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. A necessidade de se utilizar estudos de caso vem do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos<sup>7</sup>.

Um estudo de caso deve ser original e revelador, objetivando apresentar um recorte de uma situação complexa da vida real, cuja análise-síntese dos achados tem a possibilidade de surpreender e revelar perspectivas que não tinham sido abordadas por estudos assemelhados. O estudo de caso oferece descrições, interpretações e explicações que chamam a atenção pelo ineditismo e cujos resultados garantam generalizações<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

<sup>8</sup> MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: Uma Estratégia de Pesquisa**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

As particularidades e a singularidade da Enccla, a realização de análise da configuração e dos modelos de gestão e governança da Estratégia, as interpretações realizadas na pesquisa visando demonstrar a efetividade das ações da Enccla para o enfrentamento à corrupção e a apresentação e discussão de modelos de redes europeias com características parecidas com a Enccla, permitem fazer generalizações sobre a efetividade, o funcionamento e os modelos de redes de prevenção e combate à corrupção.

Nesse tocante, esta investigação pode servir de base para o aprofundamento dos estudos de redes interorganizacionais de enfrentamento à essa prática que tanto prejuízo político, social e econômico traz à sociedade. Possibilita, ainda, auxiliar a criação e o funcionamento de outras redes, servindo como modelo a ser seguido visando uma maior efetividade no combate à corrupção.

A pesquisa é hipotético-dedutiva, que é o método utilizado quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto, são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surgindo, então, um problema. Para tentar explicar a dificuldade expressa no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses (pressupostos). Das hipóteses formuladas, deduzem-se consequências que deverão ser confirmadas ou falseadas<sup>9 10</sup>, sobrevivendo as que resistem às tentativas de refutação e falseamento. A ciência, portanto, é hipotética e provisória, não sendo um conhecimento definitivo<sup>11</sup>.

Considerado como obra de pesquisadores como *Newton e Popper*, o método hipotético-dedutivo surge toda vez que não temos resposta para uma pergunta, pois assim estamos diante de um problema. Para solucioná-lo, devemos formular hipóteses. Mas será que as hipóteses (pressupostos) bastam para acabar com a dúvida? Não, pois elas precisam ser testadas ou, nas palavras de *Popper*,

---

<sup>9</sup> GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>10</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade; **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>11</sup> HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

falseadas. O cientista deve olhar com suspeita sobre todas as afirmações que escuta, pois elas só devem ser consideradas verdadeiras depois de aprovadas nos testes de falseabilidade<sup>12</sup>.

Na pesquisa foram realizados questionamentos, formulados pressupostos (hipóteses) e realizados testes para serem confirmados ou refutados, tendo como objeto de pesquisa a Enccla, caracterizando, portanto, a investigação como hipotético-dedutiva.

O caráter ainda incipiente e complexo de pesquisas em torno do tema redes de cooperação para prevenir e combater a corrupção indica o delineamento exploratório deste estudo. A pesquisa exploratória é utilizada para o pesquisador desenvolver uma melhor compreensão do fenômeno, frequentemente sendo usada para formular o problema de uma forma mais precisa ou criar novas hipóteses. É útil quando as questões de pesquisa são vagas ou há pouca teoria disponível para orientar as previsões, sendo, portanto, bastante flexível, embora na maior parte dos casos assuma a forma de pesquisa bibliográfica, de estudo de caso, de levantamento de campo<sup>13</sup>.

Portanto, a investigação da Enccla é exploratória, pois há poucos estudos sobre o objeto do estudo de caso investigado, permitindo uma melhor compreensão sobre o fenômeno, foi realizado um amplo levantamento bibliográfico e de campo e foram analisadas redes que possuem características parecidas com a Enccla.

Como técnicas de coleta de dados, neste estudo foram usadas a observação não participante, entrevistas, pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Qualquer descoberta ou conclusão em um estudo de caso

---

<sup>12</sup> MASCARENHAS, Sidney Augusto. **Metodologia Científica**. 9ª ed. São Paulo: *Pearson Education* do Brasil, 2012.

<sup>13</sup> GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

provavelmente será muito mais convincente se forem utilizadas várias fontes de informações<sup>14</sup>.

A observação é uma técnica de coleta de dados para conseguir informações que utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade, consistindo em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar. É um processo complexo que não se resume a olhar algo e anotar os fatos, pois envolve uma observação sistemática sobre as ações das pessoas e o registro, análise e interpretações dos comportamentos<sup>15</sup>.

Diferentemente da observação participante, que ocorre quando o pesquisador se torna membro do grupo que é investigado, isto é, passa a estar “imerso” no contexto em que acontece a pesquisa de campo<sup>16</sup>, nesta pesquisa foi utilizada a observação não participante, permitindo ao pesquisador tomar contato com os fatos ou fenômenos estudados sem integrar-se a ele, possuindo as seguintes características<sup>17</sup>:

- ✓ Presencia o fato, mas não participa dele;
- ✓ Não se deixa envolver pelas situações; e
- ✓ Faz mais o papel de espectador. Isso, porém, não quer dizer que esse tipo de observação não seja consciente, dirigida, ordenada para um fim determinado e sistematizado.

As observações não participantes foram realizadas pelo pesquisador principalmente durante a reunião plenária da Enccla (XIII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção em 2015) e a participação no Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD) em 2017.

---

<sup>14</sup> YIN, Robert K. (2015), *op. cit.*

<sup>15</sup> GRAY, David E. **Pesquisa no Mundo Real**. 2ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

<sup>16</sup> GRAY, David E (2012), *op. cit.*

<sup>17</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade (2017), *op. cit.*

Como segunda fonte de pesquisa, foi utilizada a pesquisa documental, que é uma técnica desenvolvida a partir de material já elaborado, mas que ainda não recebeu um tratamento analítico ou que ainda pode ser reelaborado de acordo com o objeto de pesquisa. Considera-se como vantagens da pesquisa documental o fato de os documentos serem uma fonte rica e estável de dados, possuírem baixos custos e dar possibilidade de fazer pesquisas sem ter o contato direto com os sujeitos da pesquisa<sup>18</sup>.

A terceira fonte foi a pesquisa bibliográfica, que abrange todo material já elaborado e público em relação ao tema de estudo, como livros, pesquisas, monografias, teses, artigos científicos impressos ou eletrônicos, material cartográfico etc<sup>19</sup>. A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente<sup>20</sup>.

A análise documental se deu principalmente mediante a utilização de documentos sobre a criação e funcionamento da Enccla, principais resultados, relatórios e diversas informações disponíveis especialmente nos *websites*, em documentos científicos e em materiais fornecidos pelos Ministério da Justiça (organizador da Enccla), Controladoria-Geral da União (importante ator) etc.

A quarta fonte de pesquisa utilizada foi a entrevista, que é uma das mais importantes para o estudo de caso e pode ser surpreendente devido à associação habitual entre as entrevistas e as demais fontes de investigação. As entrevistas com os participantes da Enccla foram realizadas por meio da plataforma de acesso à informação pública ([www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br)), sendo questionados sobre o andamento e comprovação da realização das ações da Estratégia. O principal órgão solicitado foi o Ministério da Justiça, que é responsável pela coordenação das ações da Enccla.

---

<sup>18</sup> GIL, Antônio C. (2012), *op. cit.*

<sup>19</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade (2017), *op. cit.*

<sup>20</sup> GIL, Antônio C. (2012), *op. cit.*

Outra técnica utilizada para a análise dos dados foi a de triangulação, que tem como fundamento o uso de várias fontes de evidências, tendo sido usadas nesta pesquisa a triangulação dos dados coletados, comparando-os e analisando-os em conjunto, convergindo para a análise da efetividade do estudo de caso da Enccla, o que favoreceu a obtenção da resposta às questões propostas pela pesquisa. Com a convergência de evidências, a triangulação dos dados ajuda a reforçar a validade do constructo do seu estudo de caso e as múltiplas fontes de evidência proporcionam, essencialmente, várias avaliações do mesmo fenômeno<sup>21</sup>.

A investigação foi delineada em cinco fases, conforme descritas a seguir:

- ✓ Na primeira etapa foi construído o referencial teórico, envolvendo aspectos gerais de corrupção pública, teoria de redes interorganizacionais e redes para enfrentar a corrupção;
- ✓ A seguir foram definidos os pressupostos, as questões de pesquisa, os objetivos gerais e específicos a serem atingidos e a metodologia;
- ✓ A terceira fase consistiu na coleta de dados do objeto do estudo utilizando os instrumentos e técnicas definidas na investigação;
- ✓ Continuando, foram analisados os dados e respondidas às três questões de pesquisa; e
- ✓ Por fim, a quinta etapa apresenta as considerações finais da investigação, indicando os principais resultados e apontando as limitações e sugestões para futuras pesquisas.

---

<sup>21</sup> YIN, Robert K. (2015), *op. cit.*

## 2. UMA ABORDAGEM SOBRE A CORRUPÇÃO PÚBLICA

Visando cumprir os objetivos da pesquisa, realizou-se este capítulo inicial no qual foi feita uma abordagem teórica sobre a corrupção pública. Esta parte da investigação serve de base para o restante do estudo e será confrontado com o estudo de caso da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

A divisão deste capítulo possui 09 tópicos, que são os seguintes:

- ✓ No item 2.1 é descrita uma análise da corrupção como uma graxa que lubrifica a burocracia;
- ✓ Continua-se com a apresentação das consequências negativas da corrupção para a sociedade no item 2.2;
- ✓ Na parte seguinte (item 2.3), estão demonstradas diversas definições de corrupção pública e abordada a dificuldade de conceituação do fenômeno;
- ✓ Segue-se com a discussão da corrupção no mundo e no Brasil e as causas do fenômeno (item 2.4);
- ✓ Posteriormente é apresentado no item 2.5 aspectos da *Foreign Corrupt Practices Acts* (FCPA) - Um marco para o combate à corrupção globalizada;
- ✓ No item 2.6 estão demonstrados dois modelos de mensuração da corrupção (o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional e o Indicador Mundial de Governança do Banco Mundial);
- ✓ Continua-se com o item 2.7, apresentando-se um modelo com medidas de prevenção e combate à corrupção;
- ✓ A seguir no item 2.8, mostra-se uma discussão sobre quando se deve criar e como deve funcionar uma agência anticorrupção, apresentando dois casos de sucesso no mundo (a Comissão Independente Contra a Corrupção de Hong Kong e o Gabinete de Investigação de Práticas Corruptas de Singapura).

## 2.1 TEORIA DA CORRUPÇÃO - *GREASE THE WHEELS*?

A corrupção é um problema global que afeta toda a sociedade, governos e empresas, sendo que em determinados países o fenômeno ocorre de forma mais intensa que em outros<sup>22</sup>. Os agentes públicos e os empresários decidem se corromper de forma racional, analisando a possibilidade de ganho em confronto com o risco de ser punido. Para praticar a corrupção, o indivíduo necessitaria perceber ganhos maiores que o risco de seu ato, o que significaria “valer” a pena agir de uma forma irregular<sup>23</sup>.

Entretanto, principalmente em período anterior aos anos de 1990, estudos mostravam que a corrupção poderia ser desejada em face de aspectos relacionados à ineficiência, que imperam na burocracia excessiva e na má governança das instituições públicas. Assim, se comprovaria a teoria *grease the wheels*, que pode ser traduzida para o português como “lubrificante da burocracia excessiva”, “óleo para o excesso de regulamentações”, “lubrificante das engrenagens” etc.

A Escola Funcionalista americana entendia, até o final da década de 1980, que a utilização de propina como *grease the wheels* era necessária para o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, sendo importante na celeridade de processos, ou mesmo para aumentar a remuneração dos servidores públicos<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> ROSE-ACKERMAN Susan. **The Political Economy of Corruption**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 31-60.

<sup>23</sup> ROSE-ACKERMAN Susan. (1975). **The Economics of Corruption**. Journal of Public Economics, v. 4, n. 2, 187-203. doi: 10.1016/0047-2727(75)90017-1.

<sup>24</sup> FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. **La Corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Internacionales** (Anotaciones para un Derecho Penal Globalizado) en RODRIGUEZ GARCÍA, Nicolás y FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (coord.) **La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar**. Salamanca: Ratio Legis, 2004.

A corrupção pública em período anterior aos anos 90, então, era tratada na literatura acadêmica por economistas inclinados para a modelação, dedicados ao estudo dos efeitos do desequilíbrio de informação em leilões (a assimetria de informações<sup>25</sup> traria tal desequilíbrio). Estudos do impacto da corrupção sobre a economia eram raros, sendo o fenômeno considerado por muitos pesquisadores como uma “graxa” que lubrifica a burocracia, uma acidentalidade pouco importante e, para alguns, até benéfica para a eficiência econômica<sup>26</sup>.

Confirmando a hipótese anterior, estudo em período mais recente (anos 2.000) encontrou evidências da corrupção funcionando como um "lubrificante das engrenagens" (*grease the wheels*), sendo benéfica em economias fortemente regulamentadas, pois a corrupção facilitaria a atividade empresarial permitindo diminuir os entraves burocráticos excessivos. A pesquisa foi realizada utilizando dados empíricos de 43 países entre 2003 e 2005<sup>27</sup>.

Outro estudo realizado em 36 países entre 1995 e 2006 mostrou que a corrupção pode ser benéfica para a economia lubrificando a burocracia, tendo efeito positivo sobre os subsídios de patentes e o empreendedorismo, entretanto prejudica a inovação<sup>28</sup>.

Pesquisa realizada na Índia procurando comprovar que a corrupção teria efeito positivo nos setores de fabricação muito regulamentado, mas não interferiria em atividades pouco regulamentadas, confirmou a hipótese *grease the wheels*, pois a corrupção facilita o investimento em atividades com excessivas regras formais. No entanto, uma vez que um setor de manufatura é desregulamentado, algo

---

<sup>25</sup> O termo Assimetria da Informação, no estudo de corrupção, é utilizado quando o agente (governante) possui uma informação na qual o principal (cidadãos) não tem. Assim, o agente, que possui informações privilegiadas, pratica atos de corrupção, rompendo a confiança que a sociedade forneceu aos governantes no processo democrático.

<sup>26</sup> ABRAMO, Cláudio W. **Percepções Pantanosas: a Dificuldade de Medir a Corrupção**. In: Novos Estudos-CEBRAP, n. 73, 2005. p. 33-37.

<sup>27</sup> DREHER, Axel; GASSEBNER, Martin. **Greasing the Wheels? The Impact of Regulations and Corruption on Firm Entry**. Public Choice, p. 413-432, 2013.

<sup>28</sup> HARBI, Sana El.; ANDERSON, Alistair R. (2010). **Institutions and the Shaping of Different Forms of Entrepreneurship**. The Journal of Socio-Economics, 39(3), 436-444.

que ocorreu na Índia após 1991, a corrupção já não tem mais um efeito positivo. Afirma-se ainda que, apesar das evidências iniciais, os estudos ainda não são conclusivos em relação à proposição *grease the wheels*<sup>29</sup>.

Utilizando dados coletados de empresas do Egito e Tunísia, pesquisa confirmou a hipótese de que a corrupção pode funcionar como uma “graxa” que lubrifica os obstáculos burocráticos relacionados à obtenção de autorizações comerciais para o funcionamento das empresas e de licenças para inovação de produtos. Entretanto, o estudo concluiu que a transgressão dificulta diretamente o processo de inovação, reduzindo a confiança geral no mercado e canalizando investimentos para projetos menos produtivos<sup>30</sup>.

Especificamente, os efeitos positivos da corrupção sobre o desenvolvimento poderiam ser: 1) baixar o grau de incertezas - os investidores subornam agentes públicos para que não haja descontinuidade do projeto, inclusive dos fluxos de pagamentos, isto é, existiria uma garantia que as cláusulas do contrato seriam honradas; 2) aumentar a eficiência, removendo a rigidez dos sistemas institucionais e os entraves burocráticos. A corrupção funcionaria como um “lubrificante”, inclusive complementando salários de servidores relacionados aos projetos; 3) assegurar, via suborno, que nas licitações públicas o vencedor seria a empresa mais eficiente e capaz de executar determinada obra<sup>31</sup>.

Dentro da tradição funcionalista da ciência política, foi abordado que a corrupção poderia promover eficiência ao permitir que as falhas governamentais seriam corrigidas da seguinte forma: 1) permitiria que os agentes privados evitassem os regulamentos excessivos que prejudicam a atividade econômica agindo como um redutor da burocracia com a *grease the wheels*; 2) possibilitaria selecionar as

---

<sup>29</sup> KATO, Atsushi; SATO, Takahiro. **Greasing the Wheels? The Effect of Corruption in Regulated Manufacturing Sectors of India**. Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement, v. 36, n. 4, p. 459-483, 2015.

<sup>30</sup> GOEDHUYS, Micheline; MOHNEN, Pierre; TAHA, Tamer. **Corruption, Innovation and Firm Growth: Firm-Level Evidence from Egypt and Tunisia**. Eurasian Business Review, v. 6, n. 3, p. 299-322, 2016.

<sup>31</sup> CAMPOS, Francisco de Assis de Oliveira. **Três Ensaio sobre a Economia da Corrupção**. 2012. 183 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012, p. 109.

empresas que oferecessem subornos maiores, estimulando mecanismos competitivos no qual sairia vencedora a organização mais “eficiente” para corromper os agentes públicos<sup>32</sup>.

Quanto ao benefício, a corrupção seria considerada necessária para contratação com a administração pública, sendo essencial para obtenção de celeridade na tramitação de certos processos. A corrupção (desde pequenos subornos até grandes práticas de corrupção) em países menos desenvolvidos era aceita e até incentivada por diversos países desenvolvidos, inclusive com previsão de dedução tributária nas legislações<sup>33</sup>.

Conforme essa linha de abordagem, a corrupção era considerada uma forma de tributação, como uma etapa natural do processo de contratação com a administração pública. Daí porque o pagamento de suborno em países menos desenvolvidos não era apenas tolerado, mas até incentivado na medida em que era admitida a sua dedutibilidade tributária por boa parte das legislações dos países desenvolvidos<sup>34</sup>. Cita-se o caso da Alemanha, dentre vários países desenvolvidos, que até a década de 90 permitia o suborno fora de suas fronteiras, inclusive sendo o valor pago dedutível do imposto por lei alemã<sup>35</sup>.

Nesse aspecto, pesquisadores acreditavam que a corrupção podia dar segurança nas transações e funcionar como um redutor das incertezas e barreiras

---

<sup>32</sup> SALINAS, María del Mar; SALINAS, Javier. **Corrupción y Actividad Económica: una Visión Panorámica**. Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública. v. 180, n. 1, p. 109-137, 2007.

<sup>33</sup> PIETH, Mark. **International Cooperation to Combat Corruption**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 119-132.

<sup>34</sup> ROCHA FURTADO, Lucas. **Las Raíces de la Corrupción en Brasil: Estudio de Casos y Lecciones para el Futuro**. 2012. 499 f. Tesis Doctorado. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2012.

<sup>35</sup> GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen; NAÍM, Moises. **The Globalization of Corruption**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 7-30.

num projeto de investimento, por exemplo, bem como podia representar um forte instrumento contra as regulações excessivas e inadequadas<sup>36</sup>.

Uma ampla pesquisa foi realizada com o objetivo de verificar a existência de interesse acadêmico em estudar a influência da corrupção e o excesso de regulação na atividade empreendedora. Como resultado, a investigação trouxe que alguns artigos constantes do Quadro 1 possuíam achados positivos em relação a *grease the wheels* para países com fortes regulamentações, enquanto outros, contraditoriamente, apresentaram apenas consequências negativas da corrupção<sup>37</sup>:

Quadro 1  
Achados de *grease the wheels* em pesquisas científicas

Autores	Título	Revista científica	Resultados	Quant. de citações
Bowen, H. P.; de clercq, D. (2008) <sup>38</sup>	Institutional context and the allocation of entrepreneurial effort	Journal of International Business Studies	Analisando 40 países para explicar as diferenças de crescimento entre eles, foi encontrado que a educação em empreendedorismo e recursos financeiros estimulam os empresários a desenvolverem atividades de alto crescimento, enquanto a corrupção atua como um freio, prejudicando o crescimento.	350
Dreher, A.; Gassebner, M. (2013) <sup>39</sup>	Greasing the wheels? The impact of regulations and	Public Choice	Pesquisa realizada em 43 países entre 2003 e 2005 encontrou evidências da corrupção funcionando como <i>grease the wheels</i> , sendo benéfica em economias	243

<sup>36</sup> CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; PEREIRA, Ricardo. **A Corrupção e Ineficiência no Brasil: Uma Análise de Equilíbrio Geral**. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 46, n. 2, p. 373-408, 2016.

<sup>37</sup> GEMMA, Fuentes-Calle; DÍAZ-CASERO, Juan Carlos; HERNÁNDEZ MOGOLLÓN, Ricardo; FERNÁNDEZ-PORTILLO, Antonio; RODRIGUEZ-PRECIADO Raul. **Análisis Bibliométrico de la Influencia de la Corrupción y la Regulación en la Actividad Emprendedora**. Small Business International Review, volume. 2, número 1 p. 58-80, 2018.

<sup>38</sup> BOWEN, H. P.; DE CLERCQ, D. (2008). **Institutional Context and the Allocation of Entrepreneurial Effort**. Journal of International Business Studies, volume 39, número 4, p, 747-767, 2008.

<sup>39</sup> DREHER, A.; GASSEBNER, M. (2013), op. cit.

	corruption on firm entry		fortemente regulamentadas, pois facilita a atividade empresarial permitindo diminuir os entraves burocráticos excessivos.	
Aidis, R.; Estrin, S.; Mickiewicz, T. M. (2012) <sup>40</sup>	Size matters: Entrepreneurial entry and government	Small Business Economics	Controlar a corrupção não tem relação com mudanças para melhorar os procedimentos burocráticos. Talvez focar na educação em valores positivos para a sociedade, através dos meios de comunicação e do sistema educativo, tenham mais resultados.	156
Tipton, F.B. (2009) <sup>41</sup>	Southeast Asian capitalism: History, institutions, states, and firms	Asia Pacific Journal of Management	Pesquisa relacionou regulamentos elevados e corrupção no setor informal, pois os empresários preferem ficar no setor informal do que enfrentar a burocracia corrupta. É um freio ao desenvolvimento no Sudeste Asiático.	80
Aterido, R.; Hallward-Driemeier, M.; Pagés, C. (2011) <sup>42</sup>	Big constraints to small firms' growth? Business environment and employment growth across firm.	Economic Development and Cultural Change	Corrupção ajuda no crescimento das pequenas empresas, enquanto que o efeito nas grandes empresas corporações é menor ou negativo.	70
Wang, Y.; You, J. (2012) <sup>43</sup>	Corruption and firm growth: Evidence from China	China Economic Review	A corrupção diminui se há facilidade de crédito. Ela pode até ajudar a curto prazo em um período de transição, mas traz prejuízo a longo prazo.	51

Fonte: Adaptado de GEMMA *et al* (2018)<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> AIDIS, R.; ESTRIN, S.; MICKIEWICZ, T. M. **Size matters: entrepreneurial entry and government.** Small Business Economics, volume 39, número 1, p. 119-139, 2012.

<sup>41</sup> TIPTON, F. B. **Southeast Asian capitalism: History, institutions, states, and firms.** Asia Pacific Journal of Management, volume 26, numero 3, p. 401-434, 2008.

<sup>42</sup> ATERIDO, R.; HALLWARD-DRIEMEIER, M.; PAGÉS, C.. **Big Constraints to Small Firms' Growth? Business Environment and Employment Growth across Firms.** Economic Development and Cultural Change, volume 59, número 3, p. 609-647, 2011.

<sup>43</sup> WANG, Y.; YOU, J. **Corruption and Firm Growth: Evidence from China.** China Economic Review, volume 23, número 2, p. 415-433, 2012.

<sup>44</sup> GEMMA *et al* (2018), *op. cit.*

Nas seis pesquisas realizadas, verifica-se a existência de resultados diferentes e muitas vezes até contraditórios, o que demonstra a complexidade do fenômeno da corrupção, bem como a necessidade de continuarem os estudos científicos. Foi encontrado que a corrupção pode prejudicar o crescimento, funcionar como *grease the wheels*, ajudar o crescimento de pequenas empresas enquanto leva prejuízo às grandes empresas, trazer benefícios a curto prazo, prejudicar a longo prazo etc.

Nesse contexto, a corrupção foi, durante muitos anos, um problema até certo ponto ignorado. Entretanto, a luta contra o fenômeno se converteu num objetivo prioritário pela maior parte dos organismos internacionais como o Conselho da Europa-Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>45</sup>.

A mudança na atitude frente ao fenômeno tem sido muito forte e uma consequência na forma de entender os fatores que explicam o desenvolvimento econômico e social dos países. De acordo com o novo consenso entre os acadêmicos e os organismos internacionais, a corrupção é um obstáculo relevante na luta para assegurar o progresso das sociedades e, portanto, o combate deve ser um objetivo prioritário de qualquer política nacional<sup>46</sup>.

Para chegar a essa conclusão, diversos estudos científicos abordaram as consequências negativas da corrupção (teoria chamada de *Sand the Wheels*)<sup>47</sup>.

## 2.2 CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO - SAND THE WHEELS?

---

<sup>45</sup> JIMÉNEZ, Fernando (2014). **La Trampa Política: La Corrupción como Problema de Acción Colectiva**. En M. V. Mendieta, J. M. G. Feliú y J. T. Bielsa (eds.), **Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia Participativa**. Análisis comparado España-México. Madrid: Dykinson. p. 157-174, 2014.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> PADULA, Ana Julia Akaishi; ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo. **Corrupção Governamental no Mercado de Capitais: Um Estudo Acerca da Operação Lava Jato**. RAE-Revista de Administração de Empresas – F, GV EAESP, São Paulo, v. 58, n. 4, jul. - ago., p. 405-417, 2018.

A partir dos anos 1990, entretanto, investigações científicas, como a da autora americana Susan Rose-Ackerman no livro “La corrupción y los gobiernos: Causas, consecuencias y reforma”, abordam, de uma forma mais enfática, as consequências negativas da corrupção, pois o fenômeno: 1) se associa a baixos níveis de investimento e crescimento econômico; 2) prejudica a entrada de recursos externos; 3) reduz a efetividade das políticas industriais; 4) traz prejuízos à competitividade, pois dá vantagem aos corruptores; e 5) aumenta a pobreza e gera um ciclo vicioso em que “corrupção alimenta mais corrupção”<sup>48</sup>.

Nesse contexto, o debate acadêmico sobre o fenômeno aumentou e ganhou densidade, surgindo iniciativas visando identificar as causas institucionais da corrupção, alertando a sociedade para os custos sociais, econômicos e políticos e sugerindo reformas para diminuir a incidência desse complexo problema<sup>49</sup>.

Com isso houve o declínio da interpretação da corrupção como “lubrificante” benéfico para a economia, passando a analisar o fenômeno em relação aos prejuízos que ela traz à sociedade, sejam de ordem social, político ou econômico<sup>50 51 52</sup>.

Corroborando essa posição, afirma-se que a corrupção, em maior ou menor grau, representa uma ameaça não somente ao meio ambiente, aos direitos

---

<sup>48</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. **La Corrupción y los Gobiernos: Causas, Consecuencias y Reforma**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

<sup>49</sup> SPECK, Bruno W. **Mensurando a Corrupção: uma Revisão de Dados Provenientes de Pesquisas Empíricas**. Cadernos *adenauer*, v. 10, p. 9-45, 2000.

<sup>50</sup> ABRAMO, Cláudio W. **Percepções Pantanosas**. Revista da Controladoria-Geral da União, Brasília, v. 1, n. 1, dez., p. 117-121, 2006.

<sup>51</sup> ERLINGSSON, Gissur Ó.; LINDE, Jonas; ÖHRVALL, Richard. **Distrust in Utopia? Public Perceptions of Corruption and Political Support in Iceland Before and After the Financial Crisis of 2008**. Government and Opposition, v. 51, n. 4, p. 553-579, 2016.

<sup>52</sup> DUTTA, Nabamita; SOBEL, Russell. **Does Corruption ever help Entrepreneurship?** Small Business Economics, v. 47, n. 1, p. 179-199, 2016.

humanos, às instituições democráticas e aos direitos e liberdades fundamentais, mas também aumenta a pobreza das populações e solapa o desenvolvimento<sup>53</sup>.

Como efeitos negativos da corrupção para as nações, apresenta-se estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) abordando as seguintes consequências do fenômeno: 1) desestimula o investimento privado ao funcionar como um imposto; 2) afeta negativamente a competitividade do país ao elevar o custo do investimento produtivo; 3) reduz a produtividade do investimento público; 4) prejudica a eficiência da administração pública; 5) diminui a efetividade do gasto social; e 6) gera uma perda da arrecadação tributária<sup>54</sup>.

Quando muito disseminada, a corrupção diminui o fluxo dos investimentos, facilita as atividades do crime organizado e mina a legitimidade política, podendo impedir a consolidação das reformas pró-democráticas, algo que prejudica toda a sociedade<sup>55 56</sup>.

A corrupção também passa a representar um ônus insustentável para economias que buscam um patamar competitivo, aumentando muito o custo operacional de diversos países. Traduz-se como uma das mais perversas tipologias criminosas, por impedir a ruptura dos ciclos de pobreza, minar os esforços dos estados nacionais em produzir desenvolvimento econômico e social e condenar amplos contingentes populacionais a condições de miséria<sup>57 58</sup>.

---

<sup>53</sup> EIGEN, Peter. **A Ascensão do Tema Corrupção**. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.) **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

<sup>54</sup> FIESP, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Corrupção: Custos Econômicos e Propostas de Combate**. São Paulo, 2006.

<sup>55</sup> ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 1-7.

<sup>56</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan (1997), *op cit*.

<sup>57</sup> MEYER, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. **O Brasil e o Combate Internacional à Corrupção**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, volume 46, número 181, jan/mar. 2009.

<sup>58</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Possibilidades de Combate à Corrupção pelo Estado Burocrático/Patrimonialista na América Latina em um Contexto de Cenário de Sociedade**

Em relação aos gastos da administração pública, foram obtidas evidências empíricas dos efeitos negativos da corrupção sobre o crescimento econômico, mostrando que a alta incidência do fenômeno é associada a elevados e menos produtivos investimentos públicos e à baixa qualidade da infraestrutura coletiva<sup>59 60</sup>.

A corrupção tem uma série de repercussões econômicas, políticas e sociais em um país. Na ordem econômica, a corrupção faz com que, sem pretender generalizar, ocorra fuga de capital aos bancos estrangeiros, desencoraje o investimento e crie mercados instáveis. Na ordem política e social, a corrupção reduz o respeito pelas instituições públicas, diminui a confiança e legitimidade dos governos, auxilia na criação de democracias instáveis, favorece o autoritarismo, gera a desigualdade social, desencoraja a educação e a formação do capital humano, gera pobreza etc<sup>61</sup>.

De uma forma bastante convincente e fruto de pesquisa realizada durante 15 anos entre a *Harvard University* e o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), a investigação ressalta que o sucesso econômico das nações ocorre em função da forma como ocorre a interação entre as instituições políticas e econômicas de um país, sendo a corrupção um fator decisivo para o progresso ou fracasso<sup>62</sup>.

---

**Informacional.** Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, volume 32, número 88, abr/jun. 2001, p. 75-85.

<sup>59</sup> TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. **Corruption, public investment, and growth.** In: *The Welfare State, Public Investment, and Growth.* Springer Japan, p. 41-60, 1998.

<sup>60</sup> ACEMOGLU, Darron; ROBINSON, James A. **Por qué Fracasan los Países. Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza.** Madrid: Deusto Ediciones, 2012, 608 pp.

<sup>61</sup> NIETO, Nubia. **Enfoques y Consecuencias de la Corrupción.** *Iberoamérica Journal*, Rússia, número 4, p. 63-84, 2017.

<sup>62</sup> ACEMOGLU, Darron; ROBINSON, James A. (2012), *op. cit.*

O livro da americana Susan Rose-Ackerman apresenta uma relação entre atos de corrupção e seus efeitos negativos para as nações, conforme detalhado no Quadro 2 <sup>63</sup>.

Quadro 2  
Análise das consequências negativas da corrupção

Ato de Corrupção	Consequências
Suborno na concessão de créditos e no valor da taxa de juros nos empréstimos concedidos pelos bancos que possuem controle do Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concessão de créditos de alto risco;</li> <li>- Prioridade em conceder empréstimos para financiadores de políticos;</li> <li>- Créditos pouco rentáveis para os bancos.</li> </ul>
Corrupção no fornecimento de licenças de importação e exportação, desembaraço de mercadorias ou na abertura de empresas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridade no fornecimento de licenças aos que possuem influência política;</li> <li>- Desestimula o investimento e a abertura de novas empresas;</li> <li>- Prejuízo nas medidas de livre comércio do país;</li> <li>- Ineficiência, pois quem paga suborno “fura” a fila e leva vantagem competitiva;</li> <li>- Gera incerteza no mercado;</li> <li>- Descrença na concessão das licenças.</li> </ul>
Pagamento para receber casas subvencionadas pelo governo, ingressar em uma universidade ou obter água de um projeto de irrigação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prejudica a distribuição de renda que é o objetivo dos programas;</li> <li>- Injustiça social pois o benefício favorece quem paga o suborno;</li> <li>- Concentra renda, pois o mais rico possui mais recursos para pagar o funcionário corrupto.</li> </ul>
Gestores públicos têm discricionariedade para outorgar propriedades ao setor privado, priorizando quem paga suborno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Torna o sistema ineficaz e corrupto.</li> </ul>
Pagamento de propina no fornecimento de passaporte, carteira de motorista e pensão de velhice para pessoas que não possuem os requisitos para receber.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leva os funcionários públicos a atrasarem os processos dos que cumprem os requisitos, gerando custos para a sociedade e ineficiência na gestão pública.</li> </ul>

<sup>63</sup> ROSE-ACKERMAN Susan (1999), *op cit*, p. 11-51.

<p>Corrupção aceita na arrecadação de impostos, desde que o funcionário público corrupto cumpra as metas de arrecadação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prejudica o mercado, pois a corrupção se estende a outros campos;</li> <li>- Situações supostamente irregulares são criadas para cobrar subornos;</li> <li>- Gera incerteza nos negócios. O que a curto prazo poderia trazer segurança para os corruptores, traz incerteza para todos a médio e longo prazo e insegurança desde início para os que não pagam suborno;</li> <li>- Leva a ineficiência em função de serem criados trâmites burocráticos e atrasos desnecessários para favorecer um ambiente propício à corrupção.</li> </ul>
<p>Pagamento de suborno na inspeção de obras públicas e na aplicação de normas ambientais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obras com falhas de construção traz impactos sociais, pois os pobres são normalmente os mais necessitados das obras públicas, e econômicos em função de prejudicar a infraestrutura das nações.</li> </ul>
<p>Corrupção para se eximirem de atender às leis ineficazes e que prejudicam a atividade empresarial. Funcionaria como a graxa que lubrifica a burocracia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prejudica a legitimidade dos governantes e daqueles que elaboram e aprovam as normas jurídicas;</li> <li>- Facilita a criação de uma espiral na qual a má conduta de alguns leva a outros atores a participarem da corrupção.</li> </ul>
<p>Práticas corruptas de funcionários do alto escalão nas privatizações e concessões.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cria atividades monopolistas privadas;</li> <li>- Aumenta o déficit público pois o poder público gasta muito com a aquisição e pouco com as privatizações e concessões.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de ROSE-ACKERMAN (1999)<sup>64</sup>.

Pesquisas mostram que a corrupção reduz o crescimento econômico, pois as empresas entendem que parte dos recursos para investimentos futuros são gastos com suborno para emissão de licenças, por exemplo, funcionando como um imposto que reduz o investimento privado. Outro fator relevante é a existência de evidências de que os países mais corruptos gastam relativamente menos com

<sup>64</sup> ROSE-ACKERMAN Susan (1999), *op cit*, p. 11-51.

educação, o que prejudica o crescimento pois as nações passam a ter capital humano menos qualificado<sup>65</sup>.

Afirma-se, ainda, que essa prática reduz o investimento público em função de os gastos do governo serem utilizados em projetos improdutivos ou realizados em obras de má qualidade e prejudica a arrecadação tributária quando assume a forma de evasão de impostos ou o uso indevido de isenções tributárias, prejudicando, portanto, os dois lados do orçamento público (arrecadação e gastos governamentais). Estão apresentados no Quadro 3 os efeitos negativos da corrupção em países africanos e na Uganda<sup>66</sup>:

**Quadro 3**  
Efeitos negativos da corrupção sobre a sociedade africana

Fato	Efeitos Negativos
Concorrentes menos eficientes e com maior capacidade de suborno ganham licitações para investimentos de capital e fornecimento de bens de consumo para os países.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leva a ineficiência e ao desperdício econômico pelos efeitos que exerce sobre a alocação dos recursos;</li> <li>- Aumentam os preços dos bens e serviços, pois os valores dos subornos são incorporados aos custos dos produtos e serviços.</li> </ul>
Desvio de recursos para projetos inúteis ou não prioritários e que não representam as necessidades dos povos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favorece a persistência do subdesenvolvimento e da pobreza;</li> <li>- Necessidades básicas do povo como alimentação, moradia e educação são negligenciados.</li> </ul>
Transferência de valores da área pública para a privada com remessa de capital para o exterior.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prejuízo na economia doméstica e necessidade de recursos de outros países criando dependência externa.</li> </ul>

<sup>65</sup> MAURO, Paolo. **The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 83-108.

<sup>66</sup> RUZINDANA, Augustine. **The Importance of Leadership in Fighting Corruption in Uganda**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 133-146.

Corrupção para pessoas que enriquecem concedendo contratos e favores quando estão em uma função pública.	- Cria-se um ciclo vicioso quando os que assumem o poder veem os que saíram mais ricos e provam do “gostinho” da corrupção, tornando-a sistêmica.
Práticas corruptas de uma forma geral.	- Prejudica o investimento estrangeiro e o auxílio internacional pois geram incerteza e instabilidade aos investidores.
Direcionamento de projetos governamentais que visem ganhos pessoais levando a gastos de recursos com rodovias, fábricas, escolas, hospitais etc, serem inadequados.	- Coloca em risco as prioridades de desenvolvimento de um país.

Fonte: Adaptado de RUZINDANA (1997)<sup>67</sup>.

De uma forma geral, a corrupção prejudica o desenvolvimento econômico, compromete a eficiência e a eficácia das políticas públicas, põe em xeque a legitimidade de líderes políticos, das instituições públicas e da democracia, levando a perda de confiança e do espírito de cooperação da sociedade<sup>68</sup>.

A corrupção não traz qualquer benefício à sociedade, pois quando ela existe é com frequência generalizada. Ela pode permitir aprovar o projeto ou obra de uma ponte sem segurança ou adquirir equipamentos precários, prejudicando a qualidade dos bens e serviços públicos. Prejudica a distribuição de renda, pois os recursos são direcionados para aqueles que possuem mais influência e que normalmente são mais ricos. Traz consequências negativas para a função de estabilização do governo, pois tem uma propensão de diminuir a arrecadação tributária e aumentar os gastos, gerando déficit fiscal. Por fim, leva a ineficácias dos programas governamentais, em função de, por exemplo, levar à construção de escolas e rodovias sem uso ou subutilizadas<sup>69</sup>.

Quando muito disseminado, o fenômeno tolhe o desenvolvimento econômico, compromete a legitimidade política, aumenta a desigualdade na

<sup>67</sup> RUZINDANA, Augustine (1997), *op cit*, p. 133-146.

<sup>68</sup> RUZINDANA, Augustine (1997), *op cit*, p. 133-146.

<sup>69</sup> TANZI, Vito. **Comments**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 163-168.

distribuição dos recursos, eleva os custos governamentais, desfigura a alocação dos gastos públicos e pode reduzir a qualidade da infraestrutura. As empresas contratadas normalmente não são as mais eficientes e sim aquelas que possuem um maior “trânsito” com agentes públicos de alto escalão<sup>70</sup>.

Acrescenta-se, ainda, que a corrupção utilizada como graxa para lubrificar a burocracia desnecessária (comissão por fora) cria uma forma perversa de morosidade e ineficiência, pois os burocratas nada fazem até receber a propina, criando mais burocracia. Por fim, mostra que numa pesquisa realizada em mais de 60 (sessenta) países<sup>71</sup>, foram encontradas evidências de que mesmo a pequena corrupção, utilizada para dar celeridade à gestão pública, prejudica o investimento e conseqüentemente o crescimento econômico, o que demonstra ser inócua para a eficiência econômica.

De uma forma bastante ampla, será apresentado no Quadro 4 como o fenômeno gera ineficiência, prejudica o investimento e o crescimento econômico<sup>72</sup>:

**Quadro 4**  
Impactos negativos da corrupção

Quanto à (ao)	Descrição do Impacto Negativo
Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A argumentação de que utilizar o fenômeno poderia reduzir o tempo de espera da burocracia (graxa que lubrifica a burocracia) e aumentar a eficiência é falha, pois os políticos ou burocratas corruptos introduziriam regulamentações excessivas e/ou processos administrativos lentos com objetivo de atrair mais ofertas de suborno por usuários de serviços públicos;</li> <li>- A corrupção leva a alocações ineficientes, já que parte dos recursos da economia é usada na busca de participantes das atividades corruptas em vez de serem utilizados em atividades produtivas;</li> <li>- As empresas podem adotar uma estrutura de custos ineficiente com o objetivo de</li> </ul>

<sup>70</sup> ELLIOTT, Kimberly Ann. **Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 175-236.

<sup>71</sup> MAURO, Paolo. **Corruption and Growth**. The Quarterly Journal of Economics, volume 110, número 3, August 1995, p. 681-712.

<sup>72</sup> SALINAS, María del Mar; SALINAS, Javier, *op cit*, 2007.

	<p>limitar o impacto da corrupção nas atividades que desenvolve, o que afetará o funcionamento global do sistema econômico.</p>
<p>Investimento e Crescimento Econômico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O pagamento de subornos para obtenção de licenças e a incerteza que o ambiente corrupto gera tendem a reduzir os incentivos empresariais para o investimento;</li> <li>- Com relação às patentes, que normalmente são discricionárias, a corrupção pode afetar negativamente as atividades de inovação e o desenvolvimento tecnológico, já que a introdução de novas técnicas ou produtos geralmente é ligada, em grande medida, à concessão de patentes. Menos inovação tecnológica leva a menor produtividade e a menos crescimento econômico;</li> <li>- A rentabilidade do investimento produtivo diminui em relação ao capital utilizado, causando um "efeito de expulsão" no investimento produtivo das empresas;</li> <li>- Da mesma forma, a corrupção pode afetar o investimento público e distorcer a composição dos gastos, levando a alocações de recursos públicos não voltados à produtividade ou bem-estar social;</li> <li>- A corrupção pode distorcer a alocação de recursos humanos, gerando incentivos para que pessoas mais qualificadas participem de atividades de busca de renda em vez de atividades produtivas ou de inovação, o que afetará negativamente a produtividade e a acumulação de capital e, conseqüentemente o investimento e o crescimento econômico.</li> </ul>
<p>Distribuição de renda e pobreza</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre as razões que explicam o efeito negativo sobre a distribuição de renda, estão a interferência da corrupção no funcionamento do setor público, reduzindo a progressividade do sistema tributário e os gastos dos governos com programas sociais;</li> <li>- Aumenta a pobreza ao criar incentivos para o investimento em projetos de capital intensivo e para reduzir o investimento em projetos intensivos em mão-de-obra, privando as classes mais pobres de oportunidades geradoras de renda;</li> <li>- Prioriza menos as despesas em educação e saúde, sendo os grupos de baixa renda altamente dependentes desses esses tipos de gastos;</li> <li>- Desse modo, as distorções que a corrupção introduz no funcionamento do setor público e na orientação das políticas públicas podem afetar não apenas os níveis de renda, mas também sua distribuição, aumentando os níveis de pobreza e agravando os problemas da desigualdade social.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de SALINAS e SALINAS (2007)<sup>73</sup>.

Dessa forma, afirma-se existir um consenso sobre os custos econômicos e sociais da corrupção. Entre as conseqüências econômicas, a literatura

<sup>73</sup> SALINAS, María del Mar; SALINAS, Javier, *op cit*, 2007.

teórica e empírica destaca os efeitos negativos do fenômeno sobre a eficiência, o investimento e a produtividade, afetando tanto os níveis de renda das economias quanto sua taxa de crescimento. A corrupção introduz distorções nos incentivos dos agentes privados e no funcionamento do setor público, gerando alocações ineficientes do ponto de vista social e uma maior desigualdade em termos de oportunidades e distribuição de renda e riqueza. Esses custos, em relação à eficiência (econômica) e à equidade (social), levam à necessidade de serem elaboradas estratégias para combater o fenômeno de forma eficaz, o que exige compreender as causas do problema e o porquê de o fenômeno apresentar um alto grau de persistência<sup>74</sup>.

Do ponto de vista teórico e bem como na observação de evidências científicas, é possível associar um menor grau de realização econômica a uma maior presença de comportamentos corruptos, uma vez que a corrupção produz, de fato, efeitos negativos sobre o crescimento econômico e o desenvolvimento, afetando principalmente os países menos desenvolvidos, o que os levaria a permanecer em uma espécie de "armadilha da corrupção", algo difícil de superar<sup>75</sup>. Apresenta-se a seguinte análise sobre as consequências da corrupção, detalhando que o fenômeno prejudica o produto interno de uma nação, pois impacta negativamente no consumo das famílias, investimento das empresas, nos gastos do governo e no saldo da balança comercial (Quadro 5)<sup>76</sup>:

**Quadro 5**  
Efeitos negativos da corrupção sobre o Produto Interno Bruto

Quanto à (ao)	Descrição do Impacto Negativo
Consumo das	- Prejudica o consumo do país, na medida em que as famílias têm que utilizar uma parte da renda para o pagamento de subornos necessários ao acesso de certos

<sup>74</sup> SALINAS, María del Mar; SALINAS, Javier (2007), *op cit*.

<sup>75</sup> MURIEL PATIÑO, María Victoria. **Aproximación Macroeconómica al Fenómeno de la Corrupción**. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (Coordenaciones.). **La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar**. Salamanca: Ratio Legis, 2004. p. 27-39.

<sup>76</sup> MURIEL PATIÑO (2004), *op. cit*.

Famílias	bens e serviços, montante de recursos que poderiam ser utilizados para consumir.
Investimento das Empresas	- Redução do investimento pelo aumento dos custos (principalmente na forma de subornos e pagamentos aos intermediários) e por causa da incerteza sobre o montante da corrupção.
Gastos do Governo	- Os gastos do setor público são afetados negativamente pois os recursos são desviados para o patrimônio privado dos agentes públicos e dos empresários, trazendo, em especial, sérias consequências para o crescimento econômico de longo prazo no caso de investimentos em infraestruturas; - Tem efeito na eficiência, pois o contratado realiza os serviços com má qualidade e/ou com custos maiores; - Há uma propensão para existência de muitos projetos exorbitantes nos quais a concorrência é reduzida e a dificuldade de controlar é maior; - Há um ônus adicional no orçamento público, pois as empresas que tiveram que pagar propinas terão que recuperar os "custos de corrupção".
Exportação e Importação	- Os setores exportadores e importadores sofrem os efeitos adversos do ambiente corrupto, uma vez que a incerteza e a quantidade de subornos que têm que pagar para obter licenças e superar os controles alfandegários reduzem as exportações líquidas.

Fonte: Adaptado de MURIEL PATIÑO (2004)<sup>77</sup>.

Dando importância para que se implementem medidas anticorrupção, considera-se que essa prática é vista como um perigo para a existência dos próprios Estados, pois há um consenso atual que relaciona inversamente corrupção ao desenvolvimento humano e à capacidade de investimento em infraestrutura, saúde e educação. Regimes corruptos praticam delitos coletivos não só contra o patrimônio de sua população atual, mas contra o direito de as gerações futuras se beneficiarem de qualquer ciclo de desenvolvimento<sup>78</sup>.

A corrupção traz um fator de risco significativo para o Estado, pois: 1) subverte a moralidade inerente ao sistema; 2) desvaloriza o poder “do povo para o povo” privilegiando interesses privados; 3) ignora a lei e os princípios norteadores da

<sup>77</sup> MURIEL PATIÑO (2004), *op. cit.*

<sup>78</sup> ARAÚJO, Felipe Dantas de. **Uma Análise da Estratégia Nacional Contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) por suas Diretrizes**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília: UniCeub, v. 2, n. 1, p. 53-82, jan./jun. 2012.

*res pública*, minando o Estado de Direito; 4) desigualdade o tratamento dos cidadãos pelo Estado.<sup>79</sup>

Observa-se que a corrupção, além dos aspectos moral e da nefasta consequência social, prejudica o funcionamento adequado e eficiente do sistema capitalista global, que é baseado na livre concorrência<sup>80</sup>, pois beneficia alguns grupos em detrimento de outros.

A corrupção, normalmente associada ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, impacta negativamente também no desenvolvimento humano, agravando a desigualdade social e a pobreza, impedindo o acesso da população à saúde e à educação de qualidade e restringindo a quantidade de obras de infraestrutura em função dos montantes desviados<sup>81</sup>.

No livro de *Robert Klitgaard*<sup>82</sup> estão ressaltados que os efeitos danosos da corrupção ultrapassam amplamente os (ocasionais) benefícios, pesquisas realizadas em diversos países mostram os efeitos nefastos da corrupção (Quadro 6).

Quadro 6  
Efeitos danosos da corrupção em diversos países

País (es)	Efeito Negativo
Marrocos	A corrupção em Marrocos estava solapando a economia, o sistema político e a eficiência organizacional, pois o funcionário público estava sendo subornado para desempenhar suas obrigações normais e não para reduzir a burocracia,

<sup>79</sup> PIMENTEL FILHO, André. **Comentários aos Artigos 1º ao 4º da Lei Anticorrupção**. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Coord.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance** - 2. Ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 47-70.

<sup>80</sup> DIAS, Jefferson Aparecido; MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. **Atos de Corrupção relacionados com Licitações e Contratos**. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Coord.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance** - 2. Ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 71-102.

<sup>81</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (Coords). **Diagnóstico Institucional: Primeiros Passos para um Plano Nacional Anticorrupção**. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

<sup>82</sup> KLITGAARD, Robert. **A Corrupção sob Controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

	contribuindo para a estratificação de recursos no âmbito de uma elite burguesa e impedindo a atividade política na burocracia, o que mantém sobrevivo o injusto regime.
Gana	A corrupção em Gana intensificou o conflito étnico, arruinou a eficiência econômica dos órgãos de governo municipais e central, mutilou os sistemas de contratação e promoção baseados no mérito etc.
Filipinas	O suborno e a corrupção afetaram fortemente os esforços em prol do desenvolvimento, desmentindo a chamada hipótese revisionista de que o fenômeno era um passo necessário ao processo desenvolvimentista ou um meio para acelerá-lo. Ao contrário, a corrupção leva ao favorecimento de produtores ineficientes, à distribuição de escassos recursos públicos de maneira injusta, ao vazamento de receita dos cofres do governo para mãos privadas e, de uma forma indireta, leva à perda de confiança.

Fonte: Adaptado de KLITGAARD (1994)<sup>83</sup>.

Consideram-se os efeitos da corrupção em três categorias, eficiência, distribuição equitativa e políticas públicas (Quadro 7)<sup>84</sup>:

**Quadro 7**  
**Categorias dos efeitos da Corrupção**

Categoria	Efeitos da Corrupção
Eficiência	Os custos de ineficiência ocorrem com: - O desperdício de recursos com a ocorrência de sobre preços na aquisição de produtos e serviços; - A existência de funcionários públicos de nível mais alto que deturpam as políticas públicas para beneficiarem a si mesmos e a um reduzido número de cúmplices; - O retardamento do ritmo de trabalho dos funcionários visando obter subornos maiores; - A contratação de bens ou serviços para quem apresenta o suborno mais alto e não para fornecedores mais eficientes.
Distribuição Equitativa	A redistribuição de recursos fica prejudica, pois: - Os ricos se beneficiam de esquemas corruptos às custas dos pobres, dos cidadãos rurais e dos desprotegidos, pois os privilegiados possuem mais poderes para receberem uma maior quantidade de benefícios públicos ou para obterem

<sup>83</sup> KLITIGAARD, Robert (1994), *op cit.*

<sup>84</sup> KLITIGAARD, Robert (1994), *op cit.*

	monopólio de uma determinada atividade; - Os pequenos agricultores deixam de cultivar produtos para retornarem à cultura de subsistências de seus antepassados.
Políticas	Leva à instabilidade política e à desilusão pública com o governo, gerando um ambiente de incertezas e desconfiança.

Fonte: Adaptado de KLITGAARD (1994)<sup>85</sup>.

A corrupção é o maior obstáculo para o desenvolvimento, pois aprofunda o fosso entre ricos e pobres, enquanto elites vorazes saqueiam o orçamento público. O fenômeno causa distorções na concorrência, ao obrigar empresas a desviar importância cada vez maior para obter novos contratos, solapa a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos, a moral pública. A experiência demonstra que essa prática pode debilitar toda uma sociedade<sup>86</sup>.

Em termos econômicos, o maior impacto da corrupção é representado no seu custo para o crescimento, pois a propina envolve distorções no emprego da máquina pública (alocação de recursos em atividades improdutivoas) e a deformação das políticas sociais de desenvolvimento<sup>87</sup>.

O fenômeno traz diversos efeitos negativos à sociedade<sup>88</sup>, que estão destacados no Quadro 8.

Quadro 8  
Efeitos Negativos da Corrupção

Quanto à (ao)	Efeitos da Corrupção
	O resultado de um ambiente de corrupção é o absoluto descrédito da população com a democracia, pois o sistema político chega a tal nível de saturação e de falta de legitimidade que os resultados são os golpes de Estado, surgindo as ditaduras

<sup>85</sup> KLITIGAARD, Robert (1994), *op cit.*

<sup>86</sup> SPECK, Bruno W; ABRAMO, Cláudio Weber; SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da; FLEISCHER, David; NASSMACHER, Karl-Heinz. **Os Custos da Corrupção**. Cadernos Adenauer, v. 10, 2000.

<sup>87</sup> SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **Corrupção e Desempenho Econômico**. Cadernos Adenauer, v. 10, p. 63-76, 2000.

<sup>88</sup> ROCHA FURTADO, Lucas (2012), *op cit.*

Democracia	com suas propostas para combater a corrupção, não obstante a história tenha demonstrado a incapacidade dos regimes totalitários de reduzir a corrupção, sendo capazes tão-somente de impedir que os casos sejam divulgados e punidos.
Pobreza	Com a população não possuindo nível de escolaridade adequada ou razoável em termos de alfabetização funcional e formal, torna-se mais fácil a tarefa daqueles que buscam oportunidades para a prática de atos corruptos. Por exemplo, se as pessoas não têm condições de acompanhar a aplicação de recursos destinados a programas sociais ou se não sabem como denunciar irregularidades ou suspeitas de desvios, os sistemas de fiscalização da atividade administrativa deixam de contar com um dos mais importantes mecanismos, o controle social, facilitando a corrupção.
Distribuição de Renda	Ocorre em razão de serem as populações carentes as que mais necessitam da ajuda do Estado. Programas destinados à redução do analfabetismo e da mortalidade infantil ou à extinção do trabalho infantil são alguns dos inúmeros programas sociais vulneráveis à corrupção, levando a população mais carente a ter uma menor chance de participar de uma fatia maior dos recursos de um Estado.
Prejudica o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida da população	Esse prejuízo ocorre em função da: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução do consumo;</li> <li>- Necessidade de aumento dos gastos públicos;</li> <li>- Diminuição dos níveis de investimento;</li> <li>- Transferência para o exterior de parcela significativa dos recursos destinados a importantes projetos sociais e econômicos;</li> <li>- Execução de projetos megalomânicos e de muito pouco interesse para o desenvolvimento da população; e</li> <li>- Ineficiência decorrente do aumento dos custos de produção.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de ROCHA FURTADO (2012)<sup>89</sup>.

Por fim, de uma forma resumida e bastante abrangente, apresentam-se as principais consequências negativas da corrupção (Quadro 9)<sup>90</sup>:

**Quadro 9**  
**Prejuízos da corrupção**

Em relação à (ao)	Prejuízo
-------------------	----------

<sup>89</sup> ROCHA FURTADO, Lucas (2012), *op cit.*

<sup>90</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. **The Political Economy of Corruption**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 31-60.

Crescimento Econômico	Afeta o investimento das empresas em função de haver um maior custo e passarem a trabalhar num cenário com maior incerteza, diminuindo, portanto, a probabilidade de sucesso de projetos de desenvolvimento. Reduz, ainda, a quantidade e a qualidade das obras públicas.
Eficiência	Por exemplo, em função de as privatizações e os subsídios irem para as empresas que possuem uma maior rede de contatos e não para aquelas que têm uma melhor eficiência produtiva.
Legitimidade Política e democracia	A sociedade passa a acreditar que os governos simplesmente se encontram a venda para os que derem o maior valor, podendo levar a golpes de líderes antidemocráticos.
Desigualdade Social	Aumenta em função de a distribuição de riqueza ser maior para aqueles que participam do sistema corrupto, que são normalmente os que tem mais recursos públicos.

Fonte: Adaptado de ROSE-ACKERMAN (1997)<sup>91</sup>.

### 2.3 CORRUPÇÃO PÚBLICA, UM CONCEITO DIFÍCIL

A definição de corrupção pública não é fácil, pois o que é desvio de recursos em um país pode não ser em outro, a prática aceita numa determinada época pode não ser permitida em outra etc. Logo, é um conceito em permanente mutação.

O conceito do fenômeno pode ocorrer em múltiplas formas, podendo ser definido sob aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos e legais. A variedade de comportamentos que podem ser entendidos como corruptos e a natureza multicausal e multidimensional desse fenômeno tornam difícil encontrar uma definição unânime para todas as áreas<sup>92</sup>.

O termo corrupção não encontra definição uniforme, variando de acordo com a concepção adotada, bem como conforme os diversos ordenamentos jurídicos, podendo ser uma enorme diversidade de atos: trapaça, logro, ganho ilícito,

<sup>91</sup> ROSE-ACKERMAN (1997), p. 31-60, *op. cit.*

<sup>92</sup> FERNÁNDEZ, Lila Zaire Flores. **Los Mecanismos de Protección a Derechos Humanos como una Herramienta en el Combate a la Corrupción**. 2016. 318 f. Tesis Doctorado. Universidad Juárez del Estado de Durango, Salamanca, 2016

desfalque, concussão, falsificação, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo etc<sup>93</sup>.

Afirma-se que esse fato cria uma razoável dificuldade para se conseguir uma definição consensual, indo o termo de pequenos desvios de comportamento à impunidade do crime organizado. Pode ocorrer suborno para a compra de um benefício legalmente previsto - e o que se compra é maior rapidez ou prioridade sobre outros interessados - como pode haver compra de um benefício ilegal. A natureza da ação, suas consequências e a punição prevista serão totalmente diferentes.

Segundo o Dicionário da Língua Portuguesa Houaiss, a palavra corrupção (substantivo feminino derivada do latim *corruptio*) pode significar: 1) deterioração, decomposição física, orgânica de algo ou (putrefação); 2) modificação, adulteração das características originais de algo; 3) no sentido figurado, pode significar degradação dos valores morais, hábitos ou costumes; 4) ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia; 5) emprego, por parte de um grupo de pessoas de serviço público e/ou particular, de meios ilegais para, em benefício próprio, apropriar-se de informações privilegiadas<sup>94</sup>.

Na Língua Espanhola, corrupção é: 1) ação ou efeito de se corromper; 2) nas organizações, em especial as públicas, é uma prática consistente na utilização das funções e meios com proveito, econômico ou de outra forma, de seus gestores<sup>95</sup>.

O fenômeno da corrupção é, por sua própria natureza, difícil de definir e, às vezes, de identificar. Uma definição de corrupção, bem aceita entre os

---

<sup>93</sup> TEIXEIRA, Larissa Cavalcante; VASCONCELOS, Luiza Eunice Barbosa Godê de. **A Corrupção e os seus Instrumentos de Combate no Âmbito da União Europeia**. Publicações da Escola da AGU, v. 10, n. 1, p. 295-307, 2018.

<sup>94</sup> CORRUPÇÃO. **Dicionário Houaiss**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

<sup>95</sup> CORRUPCIÓN. **Diccionario de la Real Academia Española**. Madrid, España. Disponível em <<http://dle.rae.es/?w=diccionario>>. Acesso em 7 de maio de 2018.

pesquisadores, vem do Código Penal Indiano<sup>96</sup>, segundo o qual ocorre corrupção quando uma pessoa que sendo ou tendo a expectativa de ser um funcionário público, aceita, obtém ou tenta obter de outra pessoa, para ele ou outro, qualquer gratificação como consequência ou recompensa por fazer ou abster-se de praticar qualquer ato de ofício ou por fazer ou abster-se de fazer, no exercício de suas funções oficiais, algum favor ou tratamento desfavorável a qualquer pessoa, ou por prestar ou abster-se de prestar qualquer serviço<sup>97</sup>.

Há uma grande dificuldade em conceituar corrupção, pois não há definição que abranja todas as inúmeras modalidades do fenômeno, entretanto todo estudo deve começar tentando apresentar uma conceituação, mesmo que esta não seja perfeita. De uma forma bastante resumida, corrupção é um abuso de poder em que haja um benefício privado e a violação de uma norma<sup>98</sup>.

A Organização Não-Governamental (ONG) Transparência Internacional (*Transparency International*), localizada em Berlim/Alemanha, conceitua a corrupção como abuso do poder visando ganhos privados e a classifica em três tipos, dependendo do montante desviado e do setor onde o fenômeno ocorre<sup>99</sup>:

- ✓ Grande Corrupção - Consiste em atos cometidos em um alto nível de governo, distorcendo as políticas ou o funcionamento central do Estado e permitindo que os líderes se beneficiem às custas do bem público;
- ✓ Pequena Corrupção - Abuso cotidiano do poder confiado a agentes públicos de baixo e médio escalão em suas interações com os cidadãos comuns, que

---

<sup>96</sup> GOODE, R. **Government Finance in Developing Countries**. The Brookings Institution, Washington D.C., 1984.

<sup>97</sup> MURIEL PATIÑO, María Victoria (2004), *op. cit.*

<sup>98</sup> VILLORIA, Manuel; JIMÉNEZ, Fernando. **La Corrupción en España (2004-2010): Datos, Percepción y Efectos**. Revista Española de Investigaciones Sociológicas-Reis, número 138, abril-junio, p. 109-134, 2012.

<sup>99</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **How do You Define Corruption?** Disponível em <[https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs\\_on\\_corruption/2#defineCorruption](https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2#defineCorruption)>. Acesso em 30 de maio de 2018.

muitas vezes tentam acessar produtos ou serviços básicos em lugares como hospitais, escolas, departamentos de polícia e outros órgãos públicos; e

- ✓ **Corrupção Política** - Ocorre com uma manipulação de políticas públicas, instituições e regras de procedimentos na alocação de recursos e no financiamento das decisões políticas, ocorrendo abuso de posições para manter seu poder, status e riqueza.

A corrupção pública deve reunir quatro características básicas<sup>100</sup>: 1) a atividade deve ser exercida por pessoa ou grupo que ocupe um cargo público de natureza representativa por eleição direta ou por nomeação; 2) o cargo público ocupado deve implicar o exercício de autoridade pública derivada de uma certa margem de livre decisão (discricionariedade) na gestão dos recursos públicos; 3) entre as razões para a realização ou omissão do ato de gestão supostamente corrupto, deve haver um interesse pessoal (direto ou indireto), implicando em um benefício concedido por um terceiro ou obtido diretamente por um ato de si próprio; e 4) o agente público deve estar ciente de que sua ação corrupta é ou pode ser considerada uma conduta imprópria estabelecida por quem lhe atribuiu confiança, o que o obriga a manter o ato em segredo.

Uma definição científica aceita internacionalmente afirma que corrupção pública é o comportamento que se desvia dos deveres de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado), de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados<sup>101</sup>. O conceito de corrupção pública mais utilizado na literatura refere-se ao abuso de poder por agentes públicos para obter ganhos pessoais<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. **Corrupción Política y Derecho**. En TORRE, Ignacio Berdugo Gómez de la; BERCHARA, Ana Elisa Liberatore S. **Estudios sobre la Corrupción: Una Reflexión Hispano Brasileña**, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2013.

<sup>101</sup> KLITIGAARD, Robert (1994), *op cit.*

<sup>102</sup> SALINAS, María del Mar; SALINAS, Javier (2007), *op. cit.*

O fenômeno se estabelece na interação entre o setor público e privado, havendo uma distinção de nomenclatura entre corrupção política e burocrática, estando as características entre elas constantes do Quadro 10<sup>103</sup>:

Quadro 10  
Tipos de Corrupção

Tipos	Características
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Também chamada de grande corrupção;</li> <li>- Normalmente ocorre no alto nível hierárquico;</li> <li>- Ocorre quando a formulação política e a legislação são feitas para beneficiar políticos e legisladores ou grupos específicos;</li> <li>- Neste tipo de corrupção, os agentes econômicos próximos ao poder irão explorar suas posições para extrair rendas indevidas;</li> <li>- Torna-se endêmica quando a esfera política surge como a principal estrutura para a alocação dos recursos e não mais o mercado. Nessa situação os empresários irão buscar rendas não mais no mercado privado, e sim no mercado político.</li> </ul>
Burocrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chamada de pequena corrupção;</li> <li>- É mais presente nas atividades cotidianas do baixo nível hierárquico;</li> <li>- Surge das relações cotidianas estabelecidas pelo funcionamento da administração pública e da implementação de políticas;</li> <li>- Não necessariamente faz parte de um sistema político ou tem repercussões políticas;</li> <li>- Dá aos servidores públicos a oportunidade de aumentar suas rendas, sendo mais facilmente identificada e punida.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de GARCIA (2013)<sup>104</sup>.

De um modo geral, a corrupção política pode ser compreendida como um comportamento estabelecido para a manutenção ou distribuição do poder e riqueza. Entre outras definições de corrupção política, destacam-se as seguintes (Quadro 11)<sup>105</sup>:

<sup>103</sup> GARCIA, Ricardo Letizia. **A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências - Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul**. 2013. 361 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

<sup>104</sup> GARCIA, Ricardo Letizia (2013), *op. cit.*

<sup>105</sup> GARCIA, Ricardo Letizia (2013), *op. cit.*

**Quadro 11**  
**Definições de Corrupção Política**

Autores	Definições
Werlin (1979, p. 73) <sup>106</sup>	“... a corrupção política é o desvio de recursos públicos para propósitos não públicos”.
Theobald (1990) <sup>107</sup>	“... a corrupção política ocorre quando políticos formulam e legislam para o seu próprio benefício”.
Knight (1996, p. 220) <sup>108</sup>	O uso do poder político e do cargo para beneficiar determinado indivíduo ou entidade coletiva de maneira ilegal e/ou considerada corruptas, imprópria ou interesseira.
Gronbeck (1997) <sup>109</sup>	“A corrupção política situa-se no largo espectro de patologias políticas, sendo estas atos e intenções que violam leis, procedimentos e expectativas ideológicos-culturais de um sistema político”.

Fonte: Adaptado de GARCIA (2013)<sup>110</sup>.

Apresentam-se as diferentes definições sobre a corrupção burocrática constantes do Quadro 12<sup>111</sup>.

**Quadro 12**  
**Definições de Corrupção Burocrática**

Autores	Definições

<sup>106</sup> WERLIN, Hebert H. **The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience**. In: Monday Ekpo. **Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search of Causes and Consequences**. Washington: University Press of America, 1979.

<sup>107</sup> THEOBALD, Robin. **Corruption, Development and Underdevelopment**. Durham, N.C: Duke University Press, p.24-25, 1990.

<sup>108</sup> KNIGHT, J. **Institutions and Social Conflict**, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

<sup>109</sup> GRONBECK, Bruce E. **The Rhetoric of Political Corruption**. In: Heidenheimer, A. J. (ORG.) **Political Corruption: A Handbook**. 4th Printing. New Brunswick: Transaction Publishers, p.173-189, 1997.

<sup>110</sup> GARCIA, Ricardo Letizia (2013), *op. cit.*

<sup>111</sup> GARCIA, Ricardo Letizia (2013), *op. cit.*

Wertheim (1963) <sup>112</sup>	Considera-se um ato corrupto a extorsão, buscada pelo funcionário, para execução do dever público. O autor também entende como corrupção a aceitação de presentes oferecidos por pessoa privada com o objetivo de induzir o funcionário público a ter especial consideração com os interesses particulares deste doador.
Leff (1964) <sup>113</sup>	A corrupção burocrática é uma instituição extralegal que é usada por agentes privados (indivíduos, grupos ou setores sociais e econômicos) para obter influência sobre as ações da burocracia.
Bayley (1966, p. 720) <sup>114</sup>	“... um termo geral que se refere ao mau uso da autoridade como um resultado de ganhos pessoais, que não precisam ser necessariamente monetários”.
Nye (1967, p. 417) <sup>115</sup>	“O comportamento que se desvia das obrigações formais do cargo (público) por causa de vantagens particulares, pecuniárias ou ganho de <i>status</i> ; ou infração das normas que resguardam o exercício de determinados tipos de influência de interesses particulares”.
McMullan (1970) <sup>116</sup>	Corrupção burocrática surge quando o agente público corrupto aceita dinheiro ou o equivalente a dinheiro para fazer algo que é seu dever fazer de qualquer forma, ou que é seu dever não fazer; ou, ainda, aquele que exerce um poder legítimo por razões impróprias.
Kurer (1993, p. 260) <sup>117</sup>	Define a corrupção burocrática como um comportamento que viola leis e regras administrativas com a finalidade de obter ganhos privados.

Fonte: Adaptado de GARCIA (2013)<sup>118</sup>.

<sup>112</sup> WERTHEIM, W. F. **Politique Coloniale et Politique Neo-Coloniale**, l'égard de l'Islam Indonésien, archipel, n.46, 1993.

<sup>113</sup> LEFF, Nathaniel. H. **Economic Development through Bureaucratic Corruption**. American Behavioral Scientist, p.8-14, 1964.

<sup>114</sup> BAYLEY, D. H. **The Effects of Corruption in a Developing Nation**. The Western Political Science Quarterly, v. 19, n.4, p. 719 - 732, 1966.

<sup>115</sup> NYE, J. S. **Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis**. The American Political Science Association, v.61, n.2, p. 417-27, June, 1967.

<sup>116</sup> MCMULLAN, M. **Corruption in Public Services of British Colonies and Ex-colonies in West African**. In: HEIDENHEMER, A. J. (org). **Political Corruption: A Handbook**. 4th Printing. New Brunswick: Transaction Publishers, p.51-66, 1970.

<sup>117</sup> KURER, Oskar. **Clientelism, Corruption, and the Allocation of Resources**. **Public Choice**, v.77, p. 259-273, 1993.

<sup>118</sup> GARCIA, Ricardo Letizia (2013), *op. cit.*

Conforme a Transparência Internacional, corrupção é o uso indevido do poder que foi delegado ou concedido a alguém para a obtenção de ganhos privados, estabelecendo uma distinção entre corrupção “de acordo com as regras” e corrupção “contra as regras”. No primeiro caso, a corrupção acontece para que o corruptor receba um tratamento preferencial (vantagem) no cumprimento de uma determinação legal. No segundo caso, a corrupção acontece para que o corruptor possa obter serviços proibidos pela legislação de determinado país<sup>119</sup>.

De uma maneira ampla, a legislação brasileira prevê diversas condutas que são consideradas corrupção, estando previstas em infrações penais, civis e administrativas. A Figura 1 traz os tipos crimes que fazem parte do gênero corrupção<sup>120</sup>.

Figura 1  
Crimes Considerados Corrupção no Brasil

---

<sup>119</sup> AUGUSTINIS, Viviane Franco de. **Gestão em Redes para a Construção de Políticas Públicas: Um Estudo sobre as Atividades e Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro no Brasil**. 2011. 171 f. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

<sup>120</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Tipos de Corrupção**. Brasília, Brasil. Disponível em < <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>>. Acesso em 09/05/2018.



A maior parte desses crimes estão previstos no Código Penal Brasileiro de 1940<sup>121</sup> (Capítulo referente aos Crimes Contra a Administração Pública e outros), na Lei de Improbidade Administrativa<sup>122</sup> (Lei nº 8.429/92, de 2/6/1992), na Lei de

<sup>121</sup> BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

<sup>122</sup> BRASIL. Lei nº 8.429 (lei de Improbidade Administrativa), de 02 de junho de 1992. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03 de julho de 1992.

Licitações e Contratos Administrativos<sup>123</sup> (Lei nº 8.666/93, de 21/6/1993) e em outras legislações. Apresenta-se, a título exemplificativo, no Quadro 13 as definições de alguns crimes de corrupção previstos no Código Penal Brasileiro, na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei de Licitações.

Quadro 13  
Tipos de Corrupção no Brasil

Tipos de Corrupção	Definições
Corrupção Ativa	Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.
Corrupção Passiva	Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.
Peculato	Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio.
Tráfico de Influência	Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função.
Advocacia Administrativa	Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário.
Prevaricação	Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.
Corrupção Ativa em Transação Comercial Internacional	Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado a transação comercial internacional.
Emprego Irregular de Verbas ou Rendas Públicas	Dar as verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei.

<sup>123</sup> **BRASIL. Lei nº 8.666 (Lei de Licitações e Contratos)**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

Improbidade Administrativa	Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da Lei 8.429/1992.
Condescendência Criminosa	Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente.
Crimes da Lei de Licitações	Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

Fontes: Adaptado do Código Penal Brasileiro, Lei de Improbidade Administrativa e Lei de Licitações e Contratos.

Cabe ressaltar que esses crimes são contra a administração pública, não abrangendo atividades que envolvam apenas relações privadas, estando essa abordagem alinhada com os objetivos desta investigação, que se encontra restringida apenas à corrupção no setor público.

Por fim, pode-se afirmar, de uma forma bastante didática, que corrupção é um ato de gestão ou omissão com o objetivo de auferir vantagem, pecuniária ou não, para si ou para outrem, contrariando uma norma ou princípio da administração pública.

## 2.4 A CORRUPÇÃO NO MUNDO E NO BRASIL E AS CAUSAS DO FENÔMENO

A corrupção existe desde a antiguidade, conforme é relatada a existência do fenômeno no ano 3.000 A. C. pelo americano *John T. Noonan Jr* (livro *Bribes* de 1984), tendo os corruptos do passado deixado um legado de provas visíveis na época, em correspondências oficiais ou privadas, em diários íntimos e nos autos de processos judiciais. No referido estudo, a corrupção era entendida como uma reciprocidade com funcionários públicos, isto é, um incentivo que influenciava indevidamente o desempenho de uma função pública<sup>124</sup>.

<sup>124</sup> NOONAN, John Thomas Jr. **Subornos**. Traduzido por Elsa Martins. Rio de Janeiro: Editora Bertand do Brasil, 1ª edição, 1989, p. XI.

Ainda no período Antes de Cristo (Século VI), o estadista ateniense *Solón* (Grécia) aprovou lei visando perdoar dívidas dos cidadãos com entes públicos. Entretanto, fazendo uso de informação privilegiada, contou a amigos que aprovaria a lei, o que os levaram a fazer grandes empréstimos e comprarem terras e, conseqüentemente, enriquecerem de forma corrupta, pois as dívidas foram perdoadas<sup>125</sup>.

Essa prática é tão antiga quanto o próprio governo. Há uns 2.300 anos (Século III A. C.), um primeiro ministro da classe mais alta da sociedade hindu (da Índia) fazia referência à corrupção, relacionando “pelo menos 40 maneiras” de fraudar dinheiro do governo. Na China antiga, funcionários recebiam uma gratificação extra chamada *Yang-lien* cujo significado é “nutrir a incorruptibilidade”, sendo que muitas vezes tal nutrição deixou de alcançar tal finalidade<sup>126</sup>.

Pensadores clássicos da filosofia como Platão (séculos V e IV A. C. - Livro as Leis) e Aristóteles (século IV A. C. - Livro V) abordavam o tema corrupção na antiguidade, quando tratavam da dificuldade de se obedecer às leis sem receber presentes e que a ambição era a principal causa da corrupção, vindo as riquezas muitas vezes do erário público<sup>127</sup>.

Platão fez uma divisão entre as formas boas e corruptas de governo, conforme o Quadro 14<sup>128</sup>.

Quadro 14  
Formas Boas e Corruptas de Governo (Platão)

Forma de Governo	Um Só Governante	Grupos de Governantes	Muitos Governantes
------------------	------------------	-----------------------	--------------------

<sup>125</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília, 2017.

<sup>126</sup> KLITGAARD, Robert (1994), *op cit*.

<sup>127</sup> MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Editora Globo, 1ª edição, 2008.

<sup>128</sup> JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. **Notas de Aula - Política Y Corrupción**. Material apresentado no Doutorado em Estado de Direito e Governança Global da Universidade de Salamanca (Disciplina Cultura da Corrupção) em novembro de 2017. Salamanca, Espanha, 2017.

Boa	Monarquia	Aristocracia	Democracia
Corrupta	Tiranía	Oligarquia	Demagogia

Fonte: Adaptado de JIMÉNEZ SÁNCHEZ (2017)<sup>129</sup>.

Filósofos como Maquiavel, Jean-Jacques Rousseau e Montesquieu também abordaram o tema entre os séculos XV e XVIII, quando diziam que a corrupção é crescente, começando pelo povo, depois atingindo as instituições ou ordenamentos políticos, chegando ao grau máximo de corrupção caso nada seja feito ao contrário<sup>130</sup>.

No Brasil, cita-se a Carta de Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal D. Manuel I sobre o descobrimento da nossa nação no ano de 1500, quando, no fim, Caminha aproveita para solicitar ao rei que libertasse da prisão em Portugal seu genro, que havia sido condenado na ilha de São Tomé por ter roubado uma igreja e ferido o padre quatro anos antes<sup>131</sup>.

Nos primeiros anos após o descobrimento (período colonial)<sup>132</sup>, a fraude mais comum na colônia era o contrabando do ouro, sendo uma das formas de se fazer corrupção por meio de santos de madeira com vazios na parte interna, onde eram escondidas as pedras preciosas. Dessa maneira de corrupção, foi

<sup>129</sup> JIMÉNEZ SÁNCHEZ (2017), *op. cit.*

<sup>130</sup> MARTINS, José Antônio (2008), *op cit.*

<sup>131</sup> OLIVEIRA, Anderson José M. de; RODRIGUES, Cláudia; SANCHES, Marcos, CAVALCANTE, Paulo. **História do Brasil I**. v. 1., Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2011.

<sup>132</sup> O Padre Antônio Vieira leu, na Igreja da Misericórdia de Lisboa (Conceição Velha) e em frente ao Rei D. João IV e outros nobres da época, o Sermão do Bom Ladrão, escrito em **1655**: “O ladrão que furta para comer não vai, nem leva ao inferno; os que não só vão, mas levam, de que eu trato, são outros ladrões, de maior calibre e de mais alta esfera. (...) os ladrões que mais própria e dignamente merecem este título são aqueles a quem os reis encomendam os exércitos e legiões, ou o governo das províncias, ou a administração das cidades, os quais já com manha, já com força, roubam e despojam os povos. (...) Os outros ladrões roubam um homem: estes roubam cidades e reinos; os outros furtam debaixo do seu risco: estes sem temor, nem perigo; os outros, se furtam, são enforcados: estes furtam e enforcam.”. In: OLIVEIRA, Manoel Paulo de. **Sermão do Bom Ladrão, de Padre Antônio Vieira: Fragmentos de Uma Meditação sobre os Tempos Atuais**. Disponível em: <<http://www.portaldoeconomista.org.br/arquivos/tribunas/250720121625006011.pdf>>. Acesso em 30 de maio de 2018.

derivada a famosa expressão “santo do pau oco”, isto é, aquilo ou aquele que parece algo por fora, mas internamente é completamente diferente<sup>133</sup>.

A Companhia do Comércio do Maranhão (Empresa Comercial monopolista criada por dom Pedro II-1667-1706) andou longe de funcionar corretamente, pois<sup>134</sup>:

- ✓ Os pesos e as medidas que usavam eram falsificados;
- ✓ Tudo era produzido em quantidade insuficiente para abastecimento do mercado e da pior qualidade; e
- ✓ O próprio governador estava envolvido no esquema, pois o cravo que produzia era depositado no palácio e embarcado com prioridade, para não falar nas negociatas laterais que faziam.

A Figura 2 apresenta ratazanas “roendo” o Tesouro Nacional, imagem feita pelo desenhista Ângelo Agostini e publicado na Revista Ilustrada, na época do Segundo Reinado<sup>135</sup>, retratando bem o patrimonialismo no Brasil, no qual há uma “confusão” entre o que é público ou privado<sup>136</sup>.

Figura 2  
Ratazanas Roendo o Tesouro Nacional - Segundo Reinado

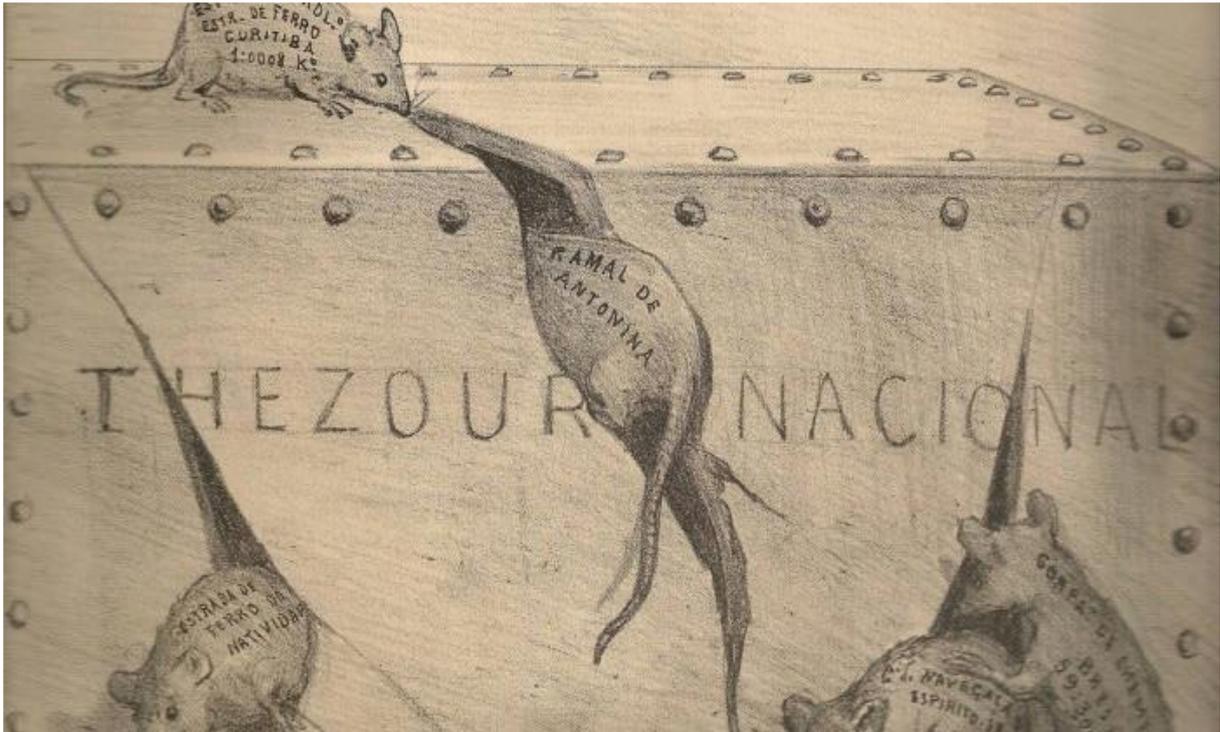
---

<sup>133</sup> ROCHA FURTADO, Lucas (2012), *op cit.*

<sup>134</sup> MARTINS, Wilson. **A História da Inteligência Brasileira**. São Paulo: Ed. Cultrix, 2ª edição, vol. 1, 1977.

<sup>135</sup> O Segundo Reinado é um período da história do Brasil de **49 anos**, que se iniciou em 1840 e teve o seu término em 15 de novembro de 1889, quando a monarquia constitucional parlamentarista foi derrubada e começou o período republicano.

<sup>136</sup> JORNAL O GLOBO. **Historiadores Resgatam Episódios de Corrupção no Brasil Colônia e na Época do Império - Jornal O Globo**. Rio de Janeiro. Disponível no site < <https://oglobo.globo.com/sociedade/historia/historiadores-resgatam-episodios-de-corrupcao-no-brasil-colonia-na-epoca-do-imperio-17410324>>. Acesso em 11 de maio de 2018.



A corrupção ocorre em todos os países, tanto nos chamados desenvolvidos quanto nos menos favorecidos economicamente. A diferença notável é que, no caso dos países mais pobres, os efeitos do fenômeno nas suas economias são considerados mais graves, existindo atualmente consenso de que a corrupção é um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento social e crescimento dessas nações<sup>137</sup>.

O problema da corrupção é geralmente associado à qualidade das instituições e ao funcionamento do setor público e é percebido como especialmente preocupante nos países menos desenvolvidos, enquanto os países mais desenvolvidos tendem a se ver como um exemplo de controle da corrupção<sup>138</sup>.

No entanto, o pesquisador *Daniel Kaufmann*, que em 2004 era Diretor do Instituto de Governança Global no Banco Mundial, apontava que a corrupção representa um desafio não apenas para os países com baixo nível de

---

<sup>137</sup> MURIEL PATIÑO, María Victoria (2004), *op. cit.*

<sup>138</sup> SALINAS, María del Mar; SALINAS, Javier, *op cit*, 2007.

desenvolvimento, mas também para muitos dos países ricos, em especial as nações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)<sup>139</sup>.

Corroborando esse posicionamento, afirma-se que a corrupção ocorre tanto em democracias quanto em ditaduras, em todos os níveis de desenvolvimento e nos diversos sistemas econômicos, em economias de capitalismo aberto como nos Estados Unidos e nas economias que funcionam com planejamento central, como na extinta União Soviética<sup>140</sup>.

O fenômeno é comum tanto nos países em desenvolvimento como nos industrializados, variando no que diz respeito à disseminação e ao nível de corrupção, de modo que em determinadas nações a intensidade varia de acordo com os setores da economia, os níveis de governo etc<sup>141</sup>.

Procurando entender as causas que levam um indivíduo a praticar um ato de corrupção, apresenta-se na Figura 3 o Triângulo da Fraude definido pelo pesquisador *Donald Cressey* em 1953, no qual os três elementos essenciais para a ocorrência do desvio de confiança (fraude), mesmo para aqueles que assumiram um cargo sem intenção corrupta, são: 1) sua percepção de um problema que não pode ser compartilhado socialmente, sobre o qual ele sofre pressão; 2) seu conhecimento da oportunidade da resolução desse problema através da violação da confiança; e 3) sua racionalização que torna a fraude aceitável ao fraudador e que o permita minimizar o conflito existente entre seus valores e sua ação fraudulenta<sup>142 143</sup>.

---

<sup>139</sup> KAUFMANN, Daniel. **Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World**. Global Competitiveness Report 2004/2005.

<sup>140</sup> ELLIOTT, Kimberly Ann (1997), *op cit*.

<sup>141</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan (1997), *op cit*.

<sup>142</sup> LORENTE, Vitória Marques. **Corrupção no Brasil e Estratégias de Combate**. Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP. Belo Horizonte, ano 5, n. 14, p. 203-257, maio/ago. 2016.

<sup>143</sup> Essas fragilidades dos seres humanos foram abordadas por Maquiavel, afirmando que a natureza humana não é esplendorosamente má nem perfeitamente boa, estando sujeita tanto à bondade como à maldade. A possibilidade de sujeição de todos os homens à maldade, às fraquezas humanas e à corrupção de seus princípios nos leva a buscar uma compreensão melhor sobre o processo que envolve os homens que se tornam corruptos.

Figura 3  
Triângulo da Fraude de *Donald Cressey*

**Triángulo del Fraude:**



**Oportunidad:** por falta de controles en el proceso o concentración indebida de funciones

De uma forma resumida, demonstra-se no Quadro 15 a definição dos três elementos do Triângulo da Fraude de *Donald Cressey*.

Quadro 15  
Definição dos Elementos do Triângulo da Fraude

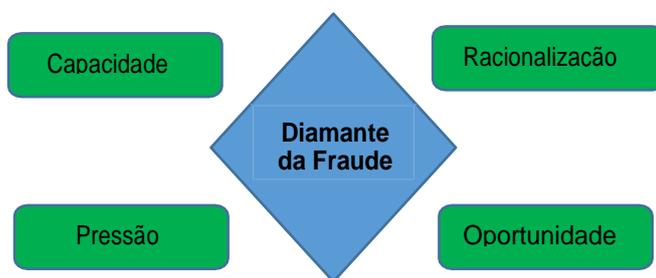
Elemento do Triângulo da Fraude	Definição
Problema (Pressão)	Quando há um problema (seja de ordem financeira, por ganância ou para manter o status social ou poder) que pode ser solucionado com a violação da confiança, o indivíduo é pressionado a solucioná-lo, mesmo ciente que ocorre um crime. O problema (pressão) pode ser de origem pessoal do indivíduo (interna) ou externa, como um algo acordado com outros atores.
Oportunidade	A percepção de que o cargo ocupado traz a oportunidade para a resolução do problema é fator necessário para a ruptura da confiança. Esse conhecimento da oportunidade decorre da habilidade técnica para violar a confiança delegada pela sociedade, no caso de corrupção, sendo maior quando os mecanismos de controle são mais frágeis.

Racionalização	<p>A terceira ponta do Triângulo é chamada de racionalização que, junto com as outras duas, constitui o cenário para que a fraude ocorra. O corrupto estabelece uma “linguagem de harmonização” que o permite olhar para a violação de confiança como não criminosa, justificável, ou como parte da irresponsabilidade geral pela qual ele não é completamente responsável. Isso torna o comportamento mais inteligível para os outros e para o próprio violador, ao minimizar o conflito entre o comportamento fraudulento e os valores que sancionam a violação da confiança, tornando a consciência do indivíduo mais “leve” em relação à corrupção.</p> <p>Então, ele se apropria da fraude, justificando-a com exemplos de racionalizações: “esta quantia é de meu merecimento”; “estou apenas emprestando e vou devolver”; “ninguém vai se machucar”; “eu mereço mais”; “é por uma boa causa”; “algo deve ser sacrificado, minha integridade ou minha reputação”; “esta é uma situação excepcional”; “não vou deixar minha família passar necessidade ou vontade”.</p>
----------------	--

Fonte: Adaptado de LORENTE (2016)<sup>144</sup>.

A partir do triângulo da fraude, outra teoria introduziu o “diamante da fraude”, havendo neste modelo um novo elemento, a capacidade. Isso significa que para a corrupção ocorrer, além dos fatores do triângulo da fraude, o transgressor precisa ter as habilidades pessoais e técnicas para cometer a fraude. Assim, a pressão é a causa-raiz da fraude, que leva o indivíduo a racionalizar e buscar uma oportunidade, e quando esse cenário é montado, bastaria a capacidade para o indivíduo cometer a corrupção (Figura 4)<sup>145</sup>.

Figura 4  
Diamante da Fraude



<sup>144</sup> LORENTE (2016), *op. cit.*

<sup>145</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2017), *op. cit.*

Quanto maior a intervenção do Estado na economia, mais elevada é a corrupção. Citam-se as seguintes medidas governamentais que causam a incidência do fenômeno por causa dessa intervenção: 1) restrições às importações (proteção às indústrias domésticas); 2) subsídios dos governos (política industrial); 3) controle de preços dos insumos abaixo do mercado favorecendo determinado setor da economia; 4) controle cambial; 5) baixo salário do funcionário público em relação ao privado; e 6) impunidade nos atos de corrupção<sup>146</sup>.

O autor *Robert Klitgaard*<sup>147</sup> faz a proposta de um modelo que define as causas da corrupção, demonstrando-a a partir de uma fórmula que considera três variáveis. No modelo, é apontado que quanto maior for o poder Monopolista (M) dos agentes públicos e a quanto mais Discricionariedade (D) houver nos atos de gestão desses agentes, maior será a corrupção. Ao contrário, quanto maior for a *Accountability* (A), menor será a incidência do fenômeno. A fórmula é apresentada na Figura 5 e a definição de cada variável será abordada mais a frente.

Figura 5  
Fórmula de *Klitgaard* sobre as Causas da Corrupção

$$\text{Corrupção} = \text{Monopólio} + \text{Discricionariedade} - \text{Accountability}$$

As definições de cada item da equação de *Klitgaard* são as seguintes<sup>148</sup>:

- ✓ Monopólio ou baixa competição:

Refere-se à ausência ou baixa competitividade: 1) das atribuições de um agente público (um único agente é responsável para homologar licenciamento, emitir permissão ou certificação); 2) das atividades públicas (passaporte ou carteira de motorista são emitidos por um único órgão, empréstimo/financiamento subsidiado

---

<sup>146</sup> MAURO, Paolo (1997), *op cit.*

<sup>147</sup> KLITGAARD, Robert (1994), *op cit.*

<sup>148</sup> CAMPOS, Francisco de Assis de Oliveira (2012), *op cit.*

pelo governo concedido por banco público); e 3) dos negócios privados que dependam de concessão pública. Nesses casos, quanto maior o monopólio, mais intensa será a corrupção, pois há um poder de barganha econômica sem ou com baixa competitividade.

✓ **Discrecionariade:**

Relaciona-se ao poder de discricção dos agentes em aprovar, certificar, homologar ou adjudicar demandas de serviços públicos (licenças, projetos, isenções de taxas etc), principalmente quando atos discricionários exigem uma relação direta do agente público com o cliente (demandante do serviço público).

Os agentes públicos detentores de muito poder discricionário tendem a atuar com base em princípios privados, tirando proveito das suas decisões. Na realidade há um problema principal-agente, em que o principal (formulador de política) não possui informações perfeitas sobre as ações do agente (operador da política) na implantação das decisões tomadas pelo principal.

✓ **Accountability (Ausência de Prestação de Contas e de Transparência):**

Refere-se ao dever que o agente público possui de prestar contas e a capacidade do Estado de responsabilizá-lo. Vincula-se também ao acesso pelos interessados dessas contas prestadas e das informações relacionadas aos gastos públicos (portais de transparências, observatórios das contas públicas), para fins dos controles sociais (mídia, conselhos gestores de políticas públicas, organizações não-governamentais). Quanto maior a *accountability* e a transparência menor será a corrupção.

Verifica-se, portanto, que a corrupção é algo bastante antigo no Brasil e no mundo e há diversas causas para o complexo fenômeno. A seguir serão discutidos aspectos referentes à *Foreign Corrupt Practices Acts* (FCPA), legislação americana de combate à corrupção transnacional e que serviu de modelo para criação de normas jurídicas em todo o mundo.

## 2.5 A FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACTS (FCPA) - UM MARCO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO GLOBALIZADA

Com a globalização da economia, momento em que ocorre um aumento da interdependência entre os países, houve um incremento na circulação de bens e capitais ilícitos, o que prejudica não apenas o país de origem da corrupção, mas também os países receptores, sendo o que se chama de “corrupção globalizada”<sup>149</sup>. Quando se aborda o assunto combate à corrupção globalizada, tem-se como fundamental o pioneirismo americano por meio da *Foreign Corrupt Practices Acts* (FCPA), aprovada em 1977 e alterada em 1988 e 1998 pelo Congresso dos Estados Unidos<sup>150</sup>.

Quando da aprovação da FCPA em 1977, o Senado dos Estados Unidos fez a seguinte afirmação: O suborno corporativo é um mau negócio. Em nosso sistema de mercado livre, é fundamental que a venda de produtos ocorra com base em preço, qualidade e serviço. O suborno das corporações é fundamentalmente destrutivo desse princípio básico. Essa corrupção corporativa de funcionários estrangeiros ocorre principalmente para ajudar as corporações a obter negócios. Assim, o suborno corporativo estrangeiro afeta a própria estabilidade dos negócios no exterior. Os subornos corporativos estrangeiros também afetam nosso clima competitivo doméstico, pois quando as empresas nacionais se envolvem em tais práticas estão substituindo uma competição saudável nos negócios estrangeiros<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> AMBRASEYS, Nicholas; BILHAM, Roger. **Corruption kills. Nature.** v. 469, n. 7329, p. 153-155, 2011.

<sup>150</sup> FERREIRA, Luciano Vaz. **A Construção do Regime Jurídico Internacional Antissuborno e seus Impactos no Brasil: Como o Brasil pode Controlar o Suborno Praticado por Empresas Transnacionais.** 2015. 284 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

<sup>151</sup> FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT (FCPA). **A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act. Criminal Division of the U.S. Department of Justice and Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission.** Washington, 2012. Disponível no site <<http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf>>. Acesso em 29 de maio. 2018.

A contextualização para a aprovação da FCPA ocorreu na década de 70, quando houve nos Estados Unidos o escândalo de *Watergate*, quando foram descobertas uma série de práticas corruptas por empresas multinacionais americanas, incluindo contribuições ilegais para a campanha do ex-presidente dos Estados Unidos *Richard Nixon*, tendo levado o político à renúncia do cargo<sup>152</sup>.

Houve no período o pagamento por empresas dos Estados Unidos a autoridades de governos estrangeiros, como no caso da *Lockheed Corporation*, que realizou desembolsos ilícitos de U\$ 25 milhões às autoridades japonesas para garantir a venda do avião *Tristar L-1011*. Esse fato culminou com a renúncia e condenação criminal do primeiro-ministro Japonês *Kakuei Tanaka*<sup>153</sup>.

Esse caso da *Lockheed Corporation* foi um dos escândalos com maior materialidade, entretanto a *United States Securities and Exchange Commission (SEC)*, agência governamental responsável pela fiscalização do mercado de capitais nos Estados Unidos, havia descoberto, no mesmo período, pagamentos de subornos a agentes públicos e partidos políticos no exterior por mais de 400 (quatrocentos) companhias americanas<sup>154 155</sup>.

Nesse contexto e motivado pelo espírito reformista *Pós-Watergate*, o Congresso Americano aprovou em 1977 a *Foreign Corrupt Practices Acts* - Lei Contra Práticas Corruptas Internacionais (FCPA), que foi o primeiro instrumento

---

<sup>152</sup> TERRA, Donizete Mariano. **Compliance: Percepção de Administradores de MPEs**. 2015. 127 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade Campo Limpo Paulista-FACCAMP, Campo Limpo Paulista/SP, 2015.

<sup>153</sup> GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen; NAÍM, Moises. **The Globalization of Corruption**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 7-31.

<sup>154</sup> REMACHA, Marta. **Compliance, Ética y RSC**. Cuaderno de la Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de La Empresa y Gobierno Corporativo n.º 31, IESE, ST-411, julio de 2016.

<sup>155</sup> ENSEÑAT DE CARLOS, Sylvia. **Manual del Compliance Officer**. Espanha, Editorial Aranzadi, abril de 2016.

jurídico a abordar, com tanta profundidade e amplitude, a problemática do suborno transnacional, servindo de modelo para reformas legislativas em todo o mundo<sup>156</sup>.

Logo após a aprovação, os principais executivos de várias empresas multinacionais americanas foram quase unânimes em “exigir” condições iguais para as corporações de outros países. Os empresários argumentaram que outras nações teriam vantagens competitivas em relação aos Estados Unidos por não possuírem legislações dessa natureza, as quais poderiam obter livremente contratos mediante corrupção<sup>157</sup>.

Assim, esse importante mecanismo para se combater atos de corrupção no âmbito internacional trouxe inicialmente um efeito negativo para as empresas norte-americanas, que se sentiam prejudicadas quando competiam com empresas estrangeiras, pois essas continuavam com incentivos para firmarem contratos mediante corrupção. Estima-se que os Estados Unidos deixaram de realizar contratos no valor de 45 bilhões de dólares em virtude do pagamento de propinas pelas empresas concorrentes estrangeiras<sup>158</sup>.

Nesse sentido, na década de 90 diversas nações (Alemanha, Itália, França, Coréia e Japão) passaram por problemas semelhantes como o *Watergate*, trazendo para si uma inquietação típica da dos americanos, o que tornou a corrupção um fenômeno mais preocupante a nível político global e também implementaram medidas anticorrupção transnacionais nos moldes da FCPA. Como exemplo, a Alemanha aprovou em 1995 legislação criminalizando a dedução fiscal do suborno no exterior por empresas alemãs, sendo uma das causas dessa aprovação a insatisfação da população, pois pesquisa realizada constatou que 75%

---

<sup>156</sup> GLYNN, Patrick; KOBRIIN, Stephen; NAÍM, Moises (1997), *op cit*.

<sup>157</sup> FERREIRA, Luciano Vaz (2015), *op. cit*.

<sup>158</sup> ALMEIDA NETO, Edmilson Machado de. **Combate à Corrupção: Uma Análise do Acordo de Leniência e do Programa de Compliance na Lei nº 12.846/2013**. 2015. 75 f. Monografia. Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

da população do país acreditava que a vida política e econômica é ameaçada pela corrupção<sup>159</sup>.

A *Foreign Corrupt Practices Acts* foi criada em 1977 e alterada em 1988 e 1998, possuindo duas disposições principais: 1) criminaliza diversos pagamentos realizados a autoridades de governos estrangeiros; 2) exige rigorosa prestação de contas de todas as transações e o estabelecimento de um sistema de controles internos com auditorias periódicas<sup>160</sup>.

A legislação proibiu o pagamento de suborno a funcionários públicos estrangeiros com o objetivo de obter qualquer vantagem ilícita em negócios, abrangendo também quem oferece, promete ou autoriza. O conceito de funcionário público estrangeiro na FCPA é bastante amplo, englobando oficiais dos três poderes, empregados de empresas públicas, partidos políticos, candidatos a cargos públicos, funcionários de organismos internacionais<sup>161</sup>.

Pode-se afirmar, ainda, que o conceito de empresa para a FCPA é também abrangente, envolvendo todas as companhias que emitem ações nos Estados Unidos ou possuem obrigação de se reportar à *United States Securities and Exchange Commission (SEC)*. Bastante amplo é o pagamento de suborno, que envolve não apenas o pagamento de dinheiro, mas engloba o fornecimento de viagens, entretenimentos, presentes, brindes etc, sejam oferecidos para pessoas físicas ou jurídicas.

A utilização da FCPA foi bastante tímida nos primeiros 28 anos (1978 a 2006) com sanção de apenas 45 empresas, representando uma média de 1,6 por ano. O período de 2007 a 2012 envolveu uma punição bem maior com 85 casos, o que totaliza 17 companhias atingidas por ano, conforme Gráfico 1. Uma possível razão para a pouca utilização da FCPA durante os primeiros anos pode ter sido o

---

<sup>159</sup> GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen; NAÍM, Moises (1997), *op cit.*

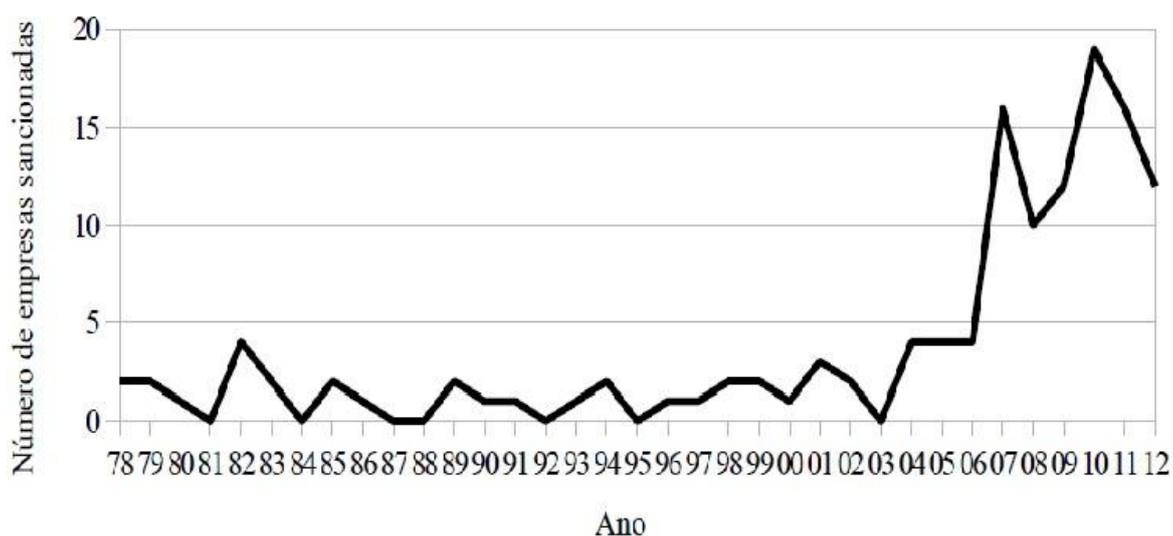
<sup>160</sup> PIETH, Mark. **International Cooperation to Combat Corruption**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 119-133.

<sup>161</sup> FERREIRA, Luciano Vaz (2015), *op. cit.*

pioneirismo americano na criação da legislação e por pressões das companhias dos EUA que se colocavam em desvantagem em relação a outras empresas estrangeiras e exigiam que leis similares fossem criadas em outros países.

Gráfico 1  
Número de Empresas sancionadas por violação à FCPA distribuídas por ano

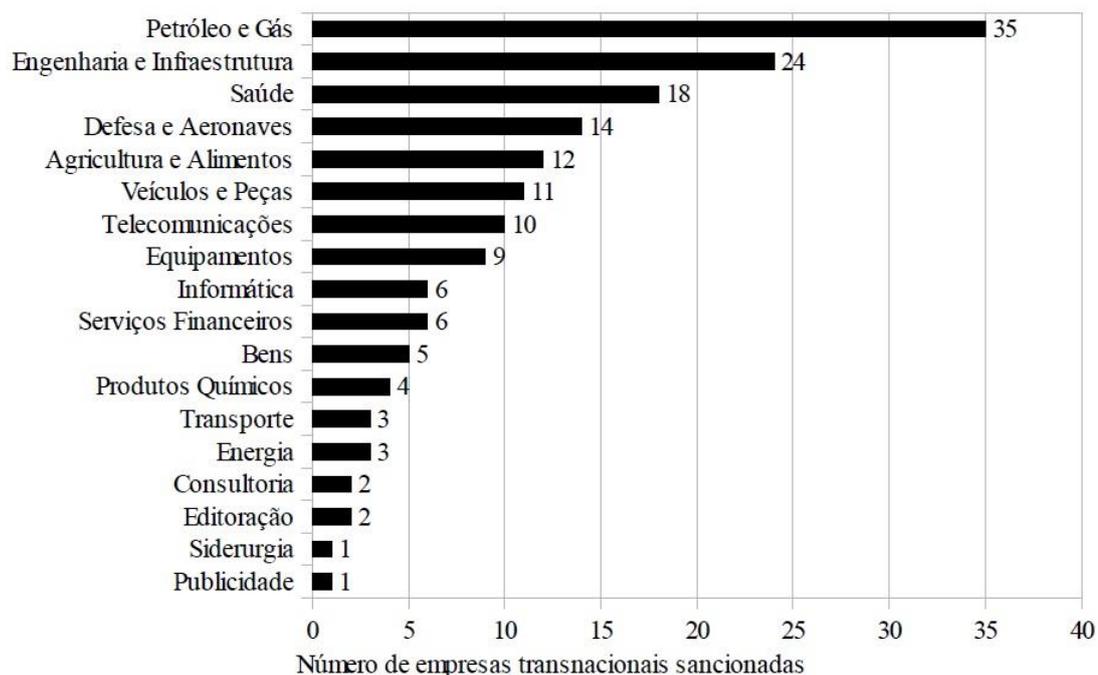
Gráfico 1 – Número de empresas sancionadas por violação à FCPA distribuídas por ano



Fonte: Ferreira (2015).

Da análise do Gráfico 2, verifica-se que as áreas de atuação das empresas sancionadas por suborno transnacional com base na FCPA são, principalmente, as do ramo de petróleo e gás, com cerca de 20%. As empresas de engenharia e infraestrutura participam com algo em torno de 15%, ficando em segundo lugar. Totalizando 35%, pode-se considerar essas atividades como sendo as mais vulneráveis para atos de corrupção transnacional. Outras atividades de risco considerável são as áreas de saúde com 10% e as do ramo de defesa e aeronaves com 8%.

Gráfico 2  
Empresas transnacionais sancionadas por área de atuação



Fonte: Ferreira (2015).

Tendo como base a FCPA, leis específicas ou alterações de códigos penais com previsão de combate à corrupção transnacional foram aprovadas em diversos países. Ao nível exemplificativo, a situação das regulamentações estrangeiras por ano é a seguinte:

- ✓ Opção por Leis Específicas: Estados Unidos da América (1977 - FCPA), Itália (2001), Coreia do Sul (2001), África do Sul (2004), Chile (2009), Reino Unido (2010 - *Bribery Act*);
- ✓ Opção por Alterações nos Códigos Penais: México (1999), Austrália (1999), Suíça (1999 e 2003), Israel (2008 e 2010), Espanha (2010).

No Brasil, houve a regulamentação do assunto através do Código Penal Brasileiro e por meio da aprovação da Lei nº 12.846, de 01/08/2013, chamada de Lei Anticorrupção ou Lei Empresa Limpa, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

De uma forma resumida, apresenta-se no Quadro 16 as principais características e diferenças entre a FCPA Americana, a *UK Bribery Act* do Reino Unido e a Lei Anticorrupção Brasileira<sup>162</sup>.

Quadro 16  
Diferenças entre a FCPA, *UK Bribery Act* e Lei Anticorrupção Brasileira

Previsão na Legislação	FCPA	<i>UK Bribery Act</i>	Lei Anticorrupção Brasileira
Corrupção de funcionários públicos estrangeiros	Sim	Sim	Sim
Corrupção de funcionários públicos nacionais	Não	Sim	Sim
Alcance extraterritorial	Sim	Sim	Sim
Dispositivos contábeis e de controle interno	Sim	Não	Não, mas a existência de controles internos e auditoria pode ser motivo para diminuição das sanções, de acordo com o art. 7º, VII, da lei.
Outros atos lesivos	Não	Não	Sim, inclui outros atos contra a administração pública (e.g., fraude em licitações, frustrar competitividade em licitação).
Responsabilidade penal da pessoa jurídica	Sim	Sim	Não
Responsabilidade objetiva	Não	Sim	Sim
Multas	Violação anticorrupção: até U\$ 2 milhões. Violação contábil: até U\$ 25 milhões.	Ilimitada	Multa de até 20% do faturamento bruto ou de até R\$ 60 milhões se não for possível usar o critério de faturamento bruto.
Outras sanções	Declaração de	Declaração	Publicação da decisão condenatória,

<sup>162</sup> PRICEWATERHOUSE COOPERS AUDITORES INDEPENDENTES. FCPA, *UK Bribery Act* e Lei 12.846/13: **Avanços e desafios**. AMCHAM Rio, 2013. Disponível no site < [http://www.amchamrio.com.br/src/releases/juliana\\_breno.pdf](http://www.amchamrio.com.br/src/releases/juliana_breno.pdf)>. Acesso em 30 de maio de 2018.

	inidoneidade, monitoramento etc.	de inidoneidade	suspensão ou interdição das atividades, declaração de inidoneidade etc.
Crédito pela existência de programas de <i>compliance</i>	Sim	Sim	Sim
Crédito por reporte voluntário e cooperação	Sim	Sim, mas limitado.	Sim, redução de até 2/3 da multa.

Fonte: Adaptado de *Pricewaterhouse Coopers Auditores Independentes (2013)*<sup>163</sup>.

## 2.6 MODELOS DE MENSURAÇÃO DA CORRUPÇÃO

A mensuração do nível de corrupção de um país é difícil pela natureza oculta que o fenômeno possui (ninguém divulga que desviou recursos públicos e muito menos o montante desviado), podendo-se quantificar apenas os casos que são descobertos, e a partir deles tentar inferir o montante não descoberto. Em função dessa dificuldade, há formas indiretas de se mensurar a corrupção avaliando a percepção de corrupção que diversos atores têm de um país.

Em termos gerais, a medição de corrupção apresenta um desafio difícil de superar, por várias razões<sup>164</sup>:

- ✓ Como o crime implica em clandestinidade e por ser normalmente um delito sem vítimas diretas, provavelmente muitos casos não serão nunca descobertos;
- ✓ As denúncias de corrupção podem ser de oponentes políticos do acusado visando desacreditá-lo e não para melhoria da coisa pública (só denuncia uma pequena parcela de interesse do denunciante);
- ✓ Existem problemas metodológicos difíceis de serem superados quando se mede a corrupção através de questionários, pois o entendimento do que é corrupção é tarefa difícil para o pesquisador e mais ainda para o entrevistado;

<sup>163</sup> PRICEWATERHOUSE COOPERS AUDITORES INDEPENDENTES (2013), *op. cit.*

<sup>164</sup> VILLORIA, Manuel; JIMÉNEZ, Fernando (2012), *op. cit.*

- ✓ A percepção geral de corrupção é fortemente influenciada por escândalos que aparecem na mídia sobre o tema, influenciando a resposta do entrevistado e a forma como o pesquisador cria a pergunta;
- ✓ Quando um governo persegue seriamente a corrupção e ocorrem prisões e escândalos políticos, gera uma sensação de que há mais corrupção do que antes. Dessa forma a percepção aumenta quando provavelmente o fenômeno começa a diminuir.

Corroborando a argumentação anterior, afirma-se que juntamente com indicadores desenvolvidos visando avaliar riscos e oportunidades de investimento, diferentes entidades desenvolvem indicadores específicos de corrupção. O principal problema que surge quando se obtêm medidas de corrupção ocorre porque a maioria das transgressões permanecem ocultas, o que torna impossível medi-las diretamente, levando os pesquisadores a criação de indicadores subjetivos<sup>165</sup>.

Há diversas tentativas de criação de indicadores de corrupção baseados em: 1) escândalos relatados na mídia; 2) condenações ou investigações em instituições ligadas à esfera penal; e 3) informações obtidas em pesquisas com cidadãos. Há críticas em relação às três situações, pois no primeiro caso os resultados dependem do grau de liberdade da imprensa e da experiência e sensibilidade do jornalismo em relação ao tema. No segundo, a dificuldade surge, pois somente uma parte dos casos é investigada ou punida, variando bastante de acordo com a estrutura de perseguição penal de cada país. No último caso, há diferenças significativas entre os países, pois o que é corrupção para uma nação as vezes não é para outra e o que é corrupção varia também de um cidadão para outro<sup>166</sup>.

Em função das dificuldades da obtenção de dados reais de corrupção, o uso de medidas indiretas baseadas em percepções tem sido muito utilizado na literatura empírica, conforme os dois indicadores que serão analisados nesta

---

<sup>165</sup> SALINAS, María del Mar; SALINAS, Javier, *op cit*, 2007.

<sup>166</sup> SPECK, Bruno W (2000), *op. cit.*

pesquisa, embora essa abordagem também suscite problemas em consequência de sua natureza subjetiva. Esses indicadores provêm principalmente de pesquisas e estudos de opinião realizados por diferentes organizações e entre profissionais, empresários e analistas para avaliar os níveis de corrupção em diferentes países. Essa forma de medição também pode conter erros, pois em uma situação em que medidas efetivas contra a corrupção são tomadas e divulgadas na mídia, a percepção de corrupção pode aumentar mesmo quando a corrupção não aumenta ou até mesmo diminui<sup>167</sup>.

Há uma grande utilidade no uso dos indicadores por permitirem fazer comparações e análises estatísticas entre países, ajudando a estabelecer várias relações causais entre a corrupção e uma ampla gama de variáveis, havendo duas medidas amplamente utilizadas na literatura, que são o Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional - IPC (*Corruption Perceptions Index by Transparency International*) e o Índice de Controle da Corrupção do Banco Mundial (*Control of Corruption by World Bank - Worldwide Governance Indicators*). As características desses indicadores são as seguintes<sup>168</sup>:

- ✓ Ambos são ferramentas de medição compostas, isto é, adicionam, sintetizam e padronizam várias fontes de dados de terceiros para elaboração dos índices;
- ✓ As fontes utilizadas por esses indicadores compostos mudam ao longo de tempo;
- ✓ Apesar das características comuns que apresentam, os índices não são diretamente comparáveis por possuírem diferentes metodologias e fontes de dados;

---

<sup>167</sup> SALINAS, María del Mar; SALINAS, Javier (2007), *op cit*.

<sup>168</sup> CÁRDENAS, Gilberto Cárdenas; GÁMEZ, D<sup>a</sup> Sofía García; SUAREZ, D. Álvaro Salas; BARRIOS, Laura Nieto. **Análisis de la Corrupción y la Gobernanza en América Latina**. España, Instituto L.R. Klein-Centro Gauss. Universidad Autónoma de Madrid, nº 25, diciembre, 2016.

- ✓ O IPC baseia-se nas opiniões de vários especialistas e empresários sobre o fenômeno, enquanto o indicador do Banco Mundial inclui a percepção de especialistas, empresas e cidadãos sobre a corrupção;
- ✓ O Índice de Percepção da Corrupção classifica os diferentes países do mundo de acordo com a percepção que têm do nível de corrupção no setor público, contendo questões relacionadas ao uso indevido pelo poder público para obter benefício privado e quesitos relacionados à eficácia das iniciativas governamentais destinadas a prevenção da corrupção;
- ✓ Índice de Controle da Corrupção do Banco Mundial mede o fenômeno nos setores público e privado. As fontes de dados usadas por este indicador refletem percepções muito diversas sobre a situação de corrupção nos países, incluindo desde os pagamentos irregulares a empresas, a frequência de subornos a instituições públicas e o efeito da corrupção no ambiente de negócios.

Corroborando a importância dada anteriormente aos dois indicadores, afirma-se que os dois índices agregados (o da Transparência Internacional e do Banco Mundial) são provavelmente os mais utilizados no mundo. Embora apresentem algumas características comuns, as médias não são diretamente comparáveis, pois são baseadas em fontes, métodos de agregação e amostras diferentes<sup>169</sup>.

### 2.6.1 O ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO DA TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL

A Transparência Internacional (TI) é uma Organização Não-Governamental (ONG) sediada em Berlim (Alemanha) e presente em mais de 100 países, fundada em 1993 e tem como principal objetivo a luta contra a corrupção.

O Índice de Percepção da Corrupção foi criado em 1995 como um indicador composto para medir percepções de corrupção no setor público em diferentes países do mundo. Nos últimos 20 anos, ambas as fontes usadas para

---

<sup>169</sup> SALINAS, María del Mar; SALINAS, Javier (2007), *op cit.*

compilar o índice e a metodologia foram modificadas e aperfeiçoadas. Em 2012, por exemplo, ocorreram mudanças importantes na metodologia para que pontuações sejam comparadas ao longo do tempo<sup>170</sup>.

O Índice de Percepção da Corrupção de 2017, divulgado em fevereiro de 2018, revela algumas informações preocupantes: 1) apesar dos esforços para combater a corrupção no mundo, a maioria dos países apresentam melhoras pouco significativas; 2) os países com menor proteção para a imprensa e organizações não-governamentais desenvolverem suas funções com liberdade geralmente apresentam os piores índices de corrupção; 3) nações mais corruptas são as que possuem uma menor participação social<sup>171</sup>.

O índice classificou 180 países e territórios em 2017 de acordo com os níveis percebidos de corrupção no setor público por especialistas e empresários em cada país, utilizando uma escala de zero a 100, na qual zero é altamente corrupto e 100 para as nações em que o fenômeno é pouco intenso. Neste ano o indicador mostra que mais de dois terços dos países pontuaram abaixo de 50, com uma pontuação média de 43.

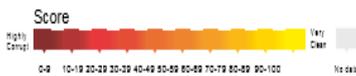
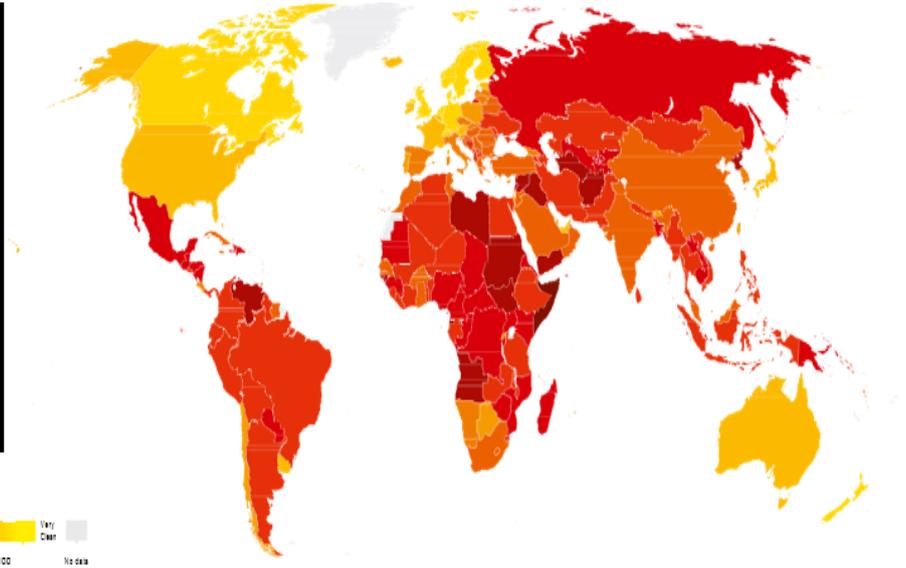
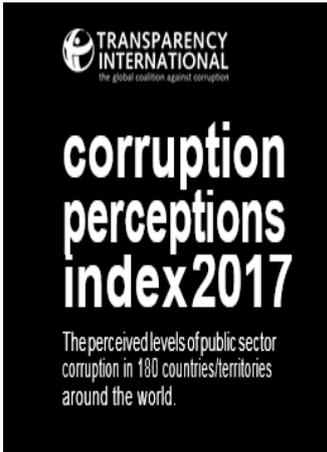
O IPC em 2017 (divulgado em fevereiro de 2018) é apresentado na Figura 6, sendo os países de cor mais clara os de melhores índices de percepção de corrupção e os de cores mais escuras os mais corruptos.

Figura 6  
Mapa Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional 2017

---

<sup>170</sup> A metodologia utilizada pela *Transparency International* para cálculo do índice compreende quatro etapas básicas: seleção da fontes de dados, ajuste da escala das fontes de dados, combinação dessas fontes uma vez ajustadas e, em seguida, determinação de uma medida de incerteza. O processo de cálculo também inclui um rigoroso mecanismo de controle de qualidade que consiste em coletar dados independentes paralelos e cálculos realizados por dois investigadores internos e dois consultores acadêmicos que não pertencem à TI. Maiores detalhes sobre a metodologia de cálculo encontram-se no material “**Nota Técnica sobre la Metodología Utilizada no Índice de Percepción de la Corrupción 2017**”, disponível site <[https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/metodologia\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/metodologia_ipc-2017.pdf)>. Acesso em 05 de junho de 2018.

<sup>171</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018). **El Índice de Percepción de la Corrupción 2017 Refleja un Alto Nivel de Corrupción en Más de dos Tercios de los Países del Mundo**. Madrid, España, 2018. Disponível no site <[https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos\\_mas\\_destacados\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos_mas_destacados_ipc-2017.pdf)>. Acesso em 04 de junho. 2018.



Rank	Country/Territory	Score	Rank	Country/Territory	Score	Rank	Country/Territory	Score	Rank	Country/Territory	Score	Rank	Country/Territory	Score	Rank	Country/Territory	Score							
1	New Zealand	89	21	Estonia	71	59	Romania	48	96	Thailand	37	136	Russia	29	161	Congo	21							
2	Denmark	88	21	United Arab Emirates	71	62	Cuba	47	81	Ghana	40	96	Zambia	37	122	Azerbaijan	31	143	Bangladesh	28	161	Congo	21	
3	Finland	85	23	France	70	62	Malaysia	47	81	India	40	103	Bahrain	36	122	Djibouti	31	143	Guatemala	28	161	Democratic Republic of Congo	21	
3	Norway	85	23	Uruguay	70	64	Montenegro	46	81	Morocco	40	103	Côte D'Ivoire	36	122	Kazakhstan	31	143	Kenya	28	161	Tajikistan	21	
3	Switzerland	85	25	Barbados	68	64	Sao Tome and Principe	46	81	Turkey	40	103	Mongolia	36	122	Liberia	31	143	Lebanon	28	165	Chad	20	
6	Singapore	84	26	Shuntan	67	64	Spain	57	85	Argentina	39	103	Tanzania	36	122	Malawi	31	143	Mauritania	28	165	Eritrea	20	
8	Sweden	84	26	Chile	67	66	Hungary	45	85	Benin	39	107	Armenia	35	122	Mali	31	148	Comoros	27	167	Angola	19	
8	Canada	82	28	Bahamas	65	66	Belarus	44	85	Kosovo	39	107	Ethiopia	35	122	Nepal	31	148	Guinea	27	167	Turkmenistan	19	
8	Luxembourg	82	29	Portugal	63	66	Jamaica	44	85	Kuwait	39	107	Macedonia	35	122	Moldova	31	148	Nigeria	27	167	Iraq	18	
8	Netherlands	82	29	Qatar	63	68	Oman	44	85	Solomon Islands	39	107	Vietnam	35	130	Gambia	30	151	Nicaragua	26	168	Venezuela	18	
8	United Kingdom	82	29	Taiwan	63	68	Bulgaria	43	85	Swaziland	39	111	Philippines	34	130	Iran	30	151	Uganda	26	171	Korea (North)	17	
12	Germany	81	32	Brunei Darussalam	62	71	South Africa	43	91	Albania	38	112	Algeria	33	130	Myanmar	30	153	Cameroon	25	173	Equatorial Guinea	17	
13	Australia	77	32	Israel	62	71	Vanuatu	43	91	Bosnia and Herzegovina	38	112	Bolivia	33	130	Sierra Leone	30	153	Mozambique	25	173	Guinea-Bissau	17	
13	Hong Kong	77	34	Botswana	61	74	Burkina Faso	42	91	Guyana	38	112	Moldova	31	136	Dominican Republic	29	156	Central African Republic	23	171	Libya	17	
13	Iceland	77	34	Slovenia	61	74	Lesotho	42	91	Sri Lanka	38	112	Niger	33	136	Honduras	29	157	Burundi	22	175	Yemen	16	
16	Austria	75	36	Poland	60	74	Tunisia	42	91	Timor-Leste	38	112	Ecuador	32	135	Kyrgyzstan	29	157	Haiti	22	177	Afghanistan	15	
16	Belgium	75	36	Beychelles	60	77	China	41	96	Brazil	37	117	Egypt	32	135	Laos	29	157	Uzbekistan	22	178	Siya	14	
16	United States	75	36	Costa Rica	59	77	Serbia	41	96	Colombia	37	117	Gabon	32	135	Mexico	29	157	Zimbabwe	22	179	South Sudan	12	
19	Ireland	74	38	Lithuania	59	77	Suriname	41	96	Indonesia	37	117	Pakistan	32	135	Papua New Guinea	29	161	Cambodia	21	180	Bolivia	9	
20	Japan	73	40	Latvia	58	77	Trinidad and Tobago	41	96	Panama	37	117	Togo	32	135	Paraguay	29	161						

This work from Transparency International, 2018 is licensed under CC BY-ND 4

#cpi2017  
www.transparency.org/cpi

Fonte: Transparency International (2018).

Os países menos corruptos do mundo são, nesta ordem: 1) Nova Zelândia; 2) Dinamarca; 3) Finlândia; 3) Noruega; 3) Suíça; 6) Singapura; 6) Suécia; 8) Canadá; 8) Holanda; 8) Luxemburgo; 8) Reino Unido; 12) Alemanha. As notas desses países variam entre 89 pontos para a Nova Zelândia (primeiro lugar) e 81 para Alemanha (décimo segundo lugar).

O Brasil perdeu dezessete posições no IPC 2017, ficando com 37 pontos (96º colocação) entre 180 países analisados. As notas do Brasil não variaram muito nos últimos 21 anos (Gráfico 3) e a perda de posições em 2017 ocorreu mais em função de outras nações terem melhorado a posição no ranking da Transparência Internacional do que a nota do Brasil que não caiu muito.

Gráfico 3  
Índice de Percepção da Corrupção do Brasil entre 1995 e 2017



Fonte: TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018)

Na América do Sul, os melhores países são o Uruguai (23º) e Chile (26º). Estão piores ou muito parecido com o Brasil (96º lugar) a Argentina (85º), Colômbia (96º), Peru (96º), Bolívia (112º), Equador (170º), Paraguai (135º) e Venezuela (169º).

Todos os países do BRICS (bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) não conseguiram 43 pontos, o que é preocupante em função do elevado produto interno bruto dessas nações no mundo.

Apesar de o índice de percepção de corrupção da Transparência Internacional ser muito bem aceito no mundo, o IPC recebe críticas, tais como:

- ✓ Possíveis inclinações ideológicas dos entrevistados;
- ✓ Diferença do que é corrupção nos variados países analisados;
- ✓ Afirmação de aumento da corrupção por estar “ouvindo” falar mais no fenômeno enquanto pode estar ocorrendo o contrário;
- ✓ Países mudam de posição no índice em função das notas de outras nações.

## 2.6.2 O INDICADOR MUNDIAL DE GOVERNANÇA DO BANCO MUNDIAL

Os Indicadores Mundiais de Governança (*Worldwide Governance Indicators-WGI*) são um projeto de pesquisa de medição de índices de governança transnacionais realizado pelo Banco Mundial<sup>172</sup>. Eles medem seis grandes dimensões de governança desde 1996 em mais de 200 países, conforme a seguir<sup>173</sup>

<sup>174</sup> <sup>175</sup>;

- ✓ Voz e Responsabilização (*Voice and Accountability*) - Mede até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como possuem liberdade de expressão, liberdade de associação e meios de comunicação livres;
- ✓ Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo (*Political Stability and Absence of Violence*) - Especifica a probabilidade de o governo vir a ser desestabilizado por métodos inconstitucionais ou violentos, inclusive o terrorismo;
- ✓ Eficácia do Governo (*Government Effectiveness*) - Faz uma medição da qualidade dos serviços públicos e da formulação das políticas, a competência da administração pública e sua independência às pressões políticas;

---

<sup>172</sup> O Banco Mundial (*World Bank*) é uma entidade especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) criado em 1944 (após a 2ª Guerra Mundial) com o propósito de reconstruir a economia global. É o maior (possui 185 países-membros) e mais conhecido banco de desenvolvimento no mundo e possui o objetivo principal de reduzir os índices de pobreza através de créditos com taxas de juros baixas e apoios econômicos para as nações em vias de desenvolvimento.

<sup>173</sup> KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008**. In: World Bank. Policy research working paper 4978, June. 2009.

<sup>174</sup> BISPO, Romanul de Souza. **Democracia e Desenvolvimento: Medições, Associações, Causas e Efeitos**. 2015. 247 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2015.

<sup>175</sup> OLIVEIRA, Débora Tazinasso; TAZINASSO, Luciane. **Governança Pública: Os Indicadores de Governança Mundial dos sete países de maior economia do mundo**. Brasil. Artigo apresentado no Congresso de Administração da América Latina. Ponta Grossa, Paraná, 2015.

- ✓ Qualidade Regulatória (Regulatory Quality) - Indica a capacidade do governo de fornecer políticas e normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do setor privado;
- ✓ Estado de Direito (Rule of Law) - Mede até que ponto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem de acordo com elas, inclusive a qualidade da execução de contratos e os direitos de propriedade, a qualidade da polícia e dos tribunais, além da probabilidade de crime e violência;
- ✓ Controle da Corrupção (Control of Corruption) - Especifica até que ponto o poder público é exercido em benefício privado, incluindo as pequenas e grandes formas de corrupção, além do “aprisionamento” do estado pelas elites e pelos interesses privados.

Essas seis dimensões (ou indicadores agregados) combinam os pontos de vista de um grande número de empresas, cidadãos e especialistas, sobre a qualidade da governança pública, tendo sido elaborados a cada dois anos entre 1996 e 2002 e anualmente a partir de 2003<sup>176</sup>.

Os indicadores compostos WGI se baseiam em várias centenas de variáveis obtidas de 31 diferentes fontes de dados de diversos institutos de levantamento de dados, organizações não-governamentais, empresas privadas, organizações internacionais, envolvendo, assim, empresas, cidadãos e especialistas<sup>177</sup>.

O Índice de Controle da Corrupção é o Indicador de Governança que será utilizado para as análises a seguir. Ele tem uma variação de valor mínimo (-2,5) a máximo (+2,5), sendo +2,5 a melhor situação (indicador de menor corrupção)<sup>178</sup>. O

---

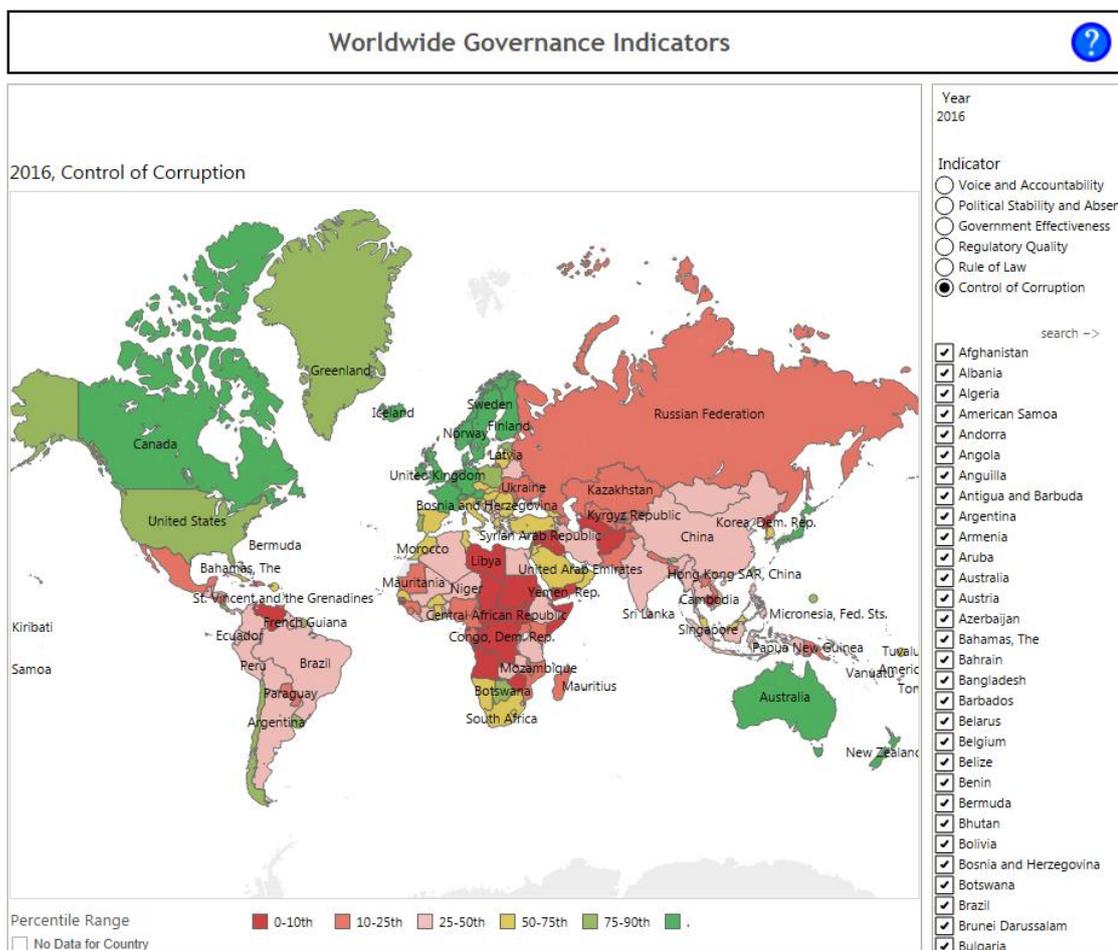
<sup>176</sup> AJENJO, José Antonio Fernández. **La Gobernanza y la Prevención de la Corrupción como Factores de Desarrollo Económico y Social**. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; LÓPEZ, Fernando Rodríguez (Coords.). **Corrupción y Desarrollo**. Valencia: Rústica, 2017. p. 159-183.

<sup>177</sup> KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**. In: World Bank. Policy research working paper 5430, September, 2010.

<sup>178</sup> BANCO MUNDIAL. **The Worldwide Governance Indicators (WGI)**. Documentation. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>>. Acesso em: 10 junho. 2018.

comportamento mundial em 2017 é representado na (Figura 7), sendo os menos corruptos os de cores verde e os de cores vermelhas os com maior incidência do fenômeno<sup>179</sup>.

Figura 7  
Índice de Controle da Corrupção do Banco Mundial em 2016



Fonte: BANCO MUNDIAL. The worldwide governance indicators (WGI) - Control of Corruption (2016).

Os países menos corruptos do mundo são, nessa ordem: 1) Nova Zelândia (nota 2,3); 1) Finlândia (nota 2,3); 3) Suécia (nota 2,2); 3) Noruega (nota

<sup>179</sup> BANCO MUNDIAL. **The Worldwide Governance Indicators (WGI) - Control of Corruption (2016)**. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>>. Acesso em: 10 de junho. 2018.

2,2); 3) Dinamarca (nota 2,2); 6) Suíça (nota 2,1); 6) Singapura (nota 2,1); 6) Luxemburgo (nota 2,1); 6) Listenstaine (nota 2,1); 10) Holanda (nota 2,0); 10) Islândia (nota 2,0); 12) Canadá (nota 1,9); 12) Reino Unido (nota 1,9); 13) Alemanha (nota 1,8). As notas desses países variam entre 2,3 e 1,8 entre os primeiros lugares (Nova Zelândia e Finlândia) e 1,8 para Alemanha (décimo terceiro lugar).

Na América do Sul, os melhores países são o Uruguai (1,32) e Chile (1,11). Estão piores ou muito parecido com o Brasil (-0,44), a Argentina (-0,31), Colômbia (-0,34), Peru (-0,35), Bolívia (-0,71), Equador (-0,67), Paraguai (-0,75) e Venezuela (-1,39).

Todos os países do BRICS (bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) não conseguiram notas positivas, o que é preocupante em função do elevado Produto Interno Bruto dessas nações no mundo.

## 2.7 UM MODELO COM MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Os agentes públicos, empresários e cidadãos tomam a decisão racional de se corromperem quando existe um incentivo e uma oportunidade para a prática do ato, isto é, no momento em que o somatório das probabilidades de serem descobertos e punidos acrescidos do tamanho da punição for menor que o benefício adquirido <sup>180</sup> <sup>181</sup>. Nesta investigação essa abordagem é chamada de “Dimensão Responsabilização”.

Outra variável importante na decisão de se corromper, em maior ou menor grau, é o “custo moral” a que os agentes estão sujeitos a se submeterem no momento em que praticam as transgressões. Esse custo depende dos padrões éticos, culturais e religiosos, dos valores e costumes dos agentes corruptos e da sociedade como um todo, isto é, qual o grau de tolerância e como a sociedade se

---

<sup>180</sup> KLITGAARD, Robert (1994), *op cit.*

<sup>181</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan (1999), *op cit.*

comporta em relação à corrupção<sup>182</sup>. Nesta investigação esse custo é chamado de “Dimensão Comportamento Ético-Moral”.

### 2.7.1 DIMENSÃO RESPONSABILIZAÇÃO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Dentro dessa dimensão, citam-se várias medidas que podem ser adotadas no âmbito público visando aumentar o risco de ser flagrado em atos de corrupção:

- ✓ Haver mais transparência do poder público;
- ✓ Existir uma maior liberdade de imprensa e de acesso à informação;
- ✓ Estimular e proteger o denunciante (*Whistleblower* <sup>183 184</sup>);
- ✓ Melhorar os controles internos administrativos dos órgãos e entidades públicas;
- ✓ Aumentar a eficiência dos órgãos de controle e de investigação (controladorias, tribunais de contas, ministérios públicos, polícias, controle social);
- ✓ Capacitar os agentes públicos para melhor identificarem as “grandes” corrupções (sistema de inteligência); e

---

<sup>182</sup> KLITGAARD, Robert (1994), *op cit.*

<sup>183</sup> *Whistleblower*, em tradução literal, é o assoprador de apito. Na comunidade jurídica internacional, o termo refere-se a toda pessoa que espontaneamente leva ao conhecimento de uma autoridade informações relevantes sobre um ilícito civil ou criminal. As irregularidades relatadas podem ser atos de corrupção, fraudes públicas, grosseiro desperdício de recursos público, atos que coloquem em risco a saúde pública, os direitos dos consumidores etc. Por ostentar conhecimento privilegiado sobre os fatos, decorrente ou não do ambiente onde trabalha, o instituto jurídico do *whistleblower*, ou reportante, trata-se de auxílio indispensável às autoridades públicas para deter atos ilícitos. Na grande maioria dos casos, o reportante é apenas um cidadão honesto que, não tendo participado dos fatos que relata, deseja que a autoridade pública tenha conhecimento e apure as irregularidades.

<sup>184</sup> ENCCLA-Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **O que é o Whistleblower?** Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/noticias/o-que-e-o-whistleblower>>. Acesso em: 11 de junho de 2018.

- ✓ Haver prestação de contas (*accountability*) mais transparentes (fotos de obras, notas fiscais divulgadas na *internet* etc).

Para aumentar a probabilidade de ser punido, podem ser implementadas diversas medidas, dentre as quais:

- ✓ Tribunais de contas e poder judiciário terem uma maior celeridade nos julgamentos;
- ✓ Criar um tribunal exclusivo para julgamento de crimes de corrupção;
- ✓ Haver uma maior integração entre órgãos de controle (ministérios públicos, polícias, controladorias, tribunais de contas, órgãos de arrecadação etc);
- ✓ Existir legislações que flexibilizam os sigilos bancários e fiscais dos agentes públicos; e
- ✓ Ocorrer uma maior cooperação jurídica internacional.

Visando aumentar o tamanho da punição, podem-se aprovar diversas ações, dentre as quais se pode citar:

- ✓ Haver leis mais rígidas para crimes de corrupção; e
- ✓ Ter uma punição a nível administrativo e judicial mais intensa.

## 2.7.2 DIMENSÃO COMPORTAMENTO ÉTICO-MORAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Os cidadãos devem ter um comportamento ético-moral cujos valores priorizem ações voltadas para melhorias da sociedade como um todo (coletividade) e com baixa incidência de práticas corruptas ou, pelo menos, uma menor propensão a se corromperem, buscando agir da seguinte forma:

- ✓ Haver famílias e meios de convivência social com valores, padrões e costumes mais voltados para a coletividade (menor propensão a se corromper);

- ✓ Existir nos currículos obrigatórios das escolas e universidades disciplinas voltadas a ensinar noções de coletividade, cidadania, prevenção e repressão à corrupção;
- ✓ Haver uma maior sanção moral da sociedade sobre os agentes corruptos;
- ✓ Divulgar as punições de atos corruptos na mídia de uma forma geral;
- ✓ Incentivar e exigir um comportamento mais ético para os agentes públicos (comissões de ética);
- ✓ Realizar campanhas sobre os males e as vantagens de não praticar atos de corrupção; e
- ✓ Estimular a sociedade a não praticar a pequena corrupção (porta de entrada para a média e a grande corrupção).

Uma forma eficaz de implementar medidas de prevenção e repressão à corrupção é por meio da criação de agências anticorrupção, prática desenvolvida com sucesso em vários países.

## 2.8 O COMBATE À CORRUPÇÃO COM CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO

O termo agência anticorrupção (*anticorruption agency* em inglês ou *agência anticorrupción* em espanhol) pode ter diversas nomenclaturas como oficinas antifraude, anticorrupção, de transparência, de boas práticas etc. O poder também pode variar de uma forma significativa, indo desde uma agência independente e com amplos poderes, como serão os casos analisados nesta parte da pesquisa, até uma simples unidade com funcionários públicos trabalhando dentro de uma estrutura burocrática. De uma forma geral, pode-se definir como um órgão independente e permanente cuja função principal é prover a liderança das atividades anticorrupção<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> SOLÉ, Julio Ponce. **Las Agencias Anticorrupción: Una Propuesta de Lista de Comprobación de la Calidad de su Diseño Normativo**. España, Revista Internacional Transparencia e Integridad. Universidad de Barcelona, nº 3, Enero-Abril, 2017.

De uma forma mais ampla e abrangente, uma agência anticorrupção (AAC) pode ser definida como um órgão governamental permanente e independente cuja função principal é possuir uma liderança centralizada em áreas centrais da atividade anticorrupção. O sucesso desse órgão sobre as atividades corruptas depende de muitos fatores, como: 1) os mandatos políticos dos chefes da agência; 2) o âmbito das suas competências (poder) e jurisdição; 3) o montante de recursos e forma de gestão; 4) a estrutura e a qualidade da governança da agência<sup>186</sup>.

Ainda buscando uma definição, uma agência anticorrupção pode ser conceituada como uma instituição independente, localizada a distância de órgãos e entidades governamentais executivas, cuja principal função é coordenar todas as atividades voltadas para a implementação da estratégia anticorrupção de um país e fornecer *feedback* para o redesenho e melhoria dessa estratégia. A forma como a agência anticorrupção é projetada e localizada na estrutura geral do governo é crucial para preservar a autonomia profissional e independência institucional da agência, bem como para assegurar sua responsabilidade profissional e a avaliação da agência ao longo do tempo<sup>187</sup>.

As principais e mais comuns funções atribuídas às agências anticorrupção são: 1) proposição de políticas anticorrupção; 2) coordenação, monitoramento e criação de conhecimento por meio de pesquisas sobre corrupção; 3) prevenção da corrupção; 4) conscientização da sociedade e educação anticorrupção; 5) investigação de casos de corrupção; e 6) acusação de atos de corrupção. Essas funções podem ser combinadas de maneira diversa em diferentes países, pois algumas nações priorizam as funções preventivas em vez de investigar e processar e outras trabalham ao contrário desse padrão, favorecendo a punição. Normalmente as funções de uma AAC consistem em desenvolver e coordenar

---

<sup>186</sup> ANTICORRUPTION AGENCIES (ACAs). **Office of Democracy and Governance Anticorruption Program Brief**. November, 2006. Disponível em: <[https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadm208.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadm208.pdf)>. Acesso em: 13 de junho. 2018.

<sup>187</sup> ANTI-CORRUPTION POLICIES AND AGENCIES. **Guides to Good Governance-Nº 3**. Centre for Integrity in the Defence Sector, 2012. Disponível em: <<http://cids.no/wp-content/uploads/pdf/7250-DSS-Anti-corruption-GGG-3-skjerm.pdf>>. Acesso em: 13 de junho. 2018.

estratégias de combate à corrupção, monitorando e coordenando a implementação e avaliando a eficiência e a eficácia das medidas anticorrupção<sup>188</sup>.

Evidentemente, a implementação das agências anticorrupção não significa a total erradicação do fenômeno, pois não há ferramenta única, uma "bala de prata" que mata o monstro da corrupção. A luta contra esse mal sistêmico e globalizado requer estratégias diversas e concorrentes a longo prazo<sup>189</sup>.

A Organização das Nações Unidas (ONU) aborda a necessidade da existência de um instrumento independente, completo e vinculante, estando previsto nos artigos 6º e 35 da Convenção da ONU contra a Corrupção, assinada em 9/12/2003, na cidade de Mérida (México) e regulamentada no Brasil por meio do Decreto Presidencial nº 5.687, de 31/1/2006, conforme o Quadro 17<sup>190</sup>:

**Quadro 17**  
**Agência Anticorrupção na Convenção Contra Corrupção da ONU**

Artigo	Caput	Detalhamento do Artigo
6º	Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção	<p>1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como: a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas; b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção.</p> <p>2. Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1 do presente Artigo a independência necessária, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal</p>

<sup>188</sup> ANTI-CORRUPTION POLICIES AND AGENCIES (2012), *op cit*.

<sup>189</sup> OFICINA ANTICORRUPCIÓN, MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN. **Organismos de Lucha contra la Corrupción: Informe sobre Agencias Estatales de Lucha contra la Corrupción en el Continente Americano**. Coordinado por Deborah Hafford y Néstor Baragli; recopilado por Daniela Bouer. PNUD, Buenos Aries, Argentina, 2009. Disponível em: <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oas\\_anticorruption.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oas_anticorruption.pdf)>. Acesso em: 13 de junho. 2016.

<sup>190</sup> **CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) CONTRA A CORRUPÇÃO**, Brasília. Disponível no site <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007\\_uncac\\_port.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007_uncac_port.pdf)>. Acesso em 30 de junho. 2016.

		<p>especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções.</p> <p>3. Cada Estado Parte comunicará ao Secretário Geral das Nações Unidas o nome e a direção da (s) autoridade (s) que possa (m) ajudar a outros Estados Partes a formular e aplicar medidas concretas de prevenção da corrupção.</p>
36	Autoridades especializadas	<p>Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, se certificará de que dispõe de um ou mais órgãos ou pessoas especializadas na luta contra a corrupção mediante a aplicação coercitiva da lei.</p> <p>Esse (s) órgão (s) ou essa (s) pessoa (s) gozarão da independência necessária, conforme os princípios fundamentais do ordenamento jurídico do Estado Parte, para que possam desempenhar suas funções com eficácia e sem pressões indevidas. Deverá proporcionar-se a essas pessoas ou ao pessoal desse (s) órgão (s) formação adequada e recursos suficientes para o desempenho de suas funções.</p>

Fonte: Adaptado da Convenção das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção (2016)<sup>191</sup>.

Visando ter uma possibilidade maior de sucesso, as agências anticorrupção devem possuir diversas características e serem criadas quando o ambiente de corrupção seja o seguinte<sup>192</sup>:

- ✓ O estado de corrupção deve ter alcançado um nível crítico ou traumático para convencer as autoridades da necessidade de criar um órgão radicalmente novo;
- ✓ Para garantir a confiança da sociedade, a agência deve ser independente da composição política e executiva que detém o poder;
- ✓ Deve estar ligada a mais alta autoridade do país;
- ✓ Os agentes públicos da agência devem possuir o mais alto nível de integridade possível;
- ✓ Por ser a corrupção um crime difícil de se combater, o poder da agência deve ser bastante abrangente;
- ✓ Deve haver um sistema independente e com credibilidade para tratar de queixas contra o novo órgão; e

<sup>191</sup> CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) CONTRA A CORRUPÇÃO (2016), *op. cit.*

<sup>192</sup> KLITGAARD, Robert (1994), *op cit.*

- ✓ O Estado deve reservar recursos financeiros consideráveis para a agência.

Cabe ressaltar que o modelo de agência única não transfere todas as funções anticorrupção para uma única agência, o que seria praticamente impossível sob uma constituição democrática pelo excesso de poder. Em vez disso, é colocada uma série de recursos para uma agência capaz de liderar um esforço abrangente contra a corrupção, requerendo uma interação da AAC com outras entidades, especialmente tribunais, promotorias e ministérios do poder executivo em áreas que possam ser afetadas pela corrupção, atuando em rede<sup>193</sup>.

Além da necessidade de as agências anticorrupção possuírem autonomia, poder e competência estatais, a criação de uma unidade com essas características deve ser acompanhada por uma série de fatores que definirão o sucesso ou fracasso da agência, dentre os quais destacam-se os seguintes<sup>194</sup>:

- ✓ A AAC deve estar conectada a uma estrutura com estratégia de prevenção e combate à corrupção mais ampla;
- ✓ Possuir um arcabouço normativo cuidadoso, incluindo análise de custo-benefício da agência e o nível de especialização necessária;
- ✓ Ter expectativas realistas sobre as possibilidades de atuação;
- ✓ Alcançar, na medida do possível, apoio político amplo e multipartidário;
- ✓ Possuir uma avaliação *a posteriori* do desempenho das suas ações;
- ✓ Estabelecer a coordenação e a cooperação com outros órgãos de controles;
- ✓ Deve possuir independência das pressões políticas e exigir prestação de contas dos órgãos e entidades públicas. A independência deve ser mais abrangente quanto maior for o poder da agência;
- ✓ As atribuições da AAC deve ser a mais clara possível;

---

<sup>193</sup> ANTICORRUPTION AGENCIES-ACAs (2006), *op cit.*

<sup>194</sup> SOLÉ, Julio Ponce (2017), *op cit.*

- ✓ Deve ter uma quantidade de funcionários adequada e capacitada para o desempenho das funções; e
- ✓ Possuir uma dotação orçamentária suficiente para cumprir as ações planejadas e adequadas para a agência.

As experiências internacionais de agências anticorrupções são muito variadas, entretanto há duas mais antigas e com destaque na literatura científica mundial que são a Comissão Independente Contra a Corrupção de Hong Kong (CICC) e o Gabinete de Investigação de Práticas Corruptas de Singapura (GIPC), sendo ambas utilizadas como modelo para a proliferação de agências no mundo. A primeira foi criada em 1973 e a segunda nos anos 30 do século passado, mas com mudanças substanciais em 1952 para a GIPC. A criação de ambas ocorreu em um momento de crises de legitimidade que ameaçavam a confiança do investidor e a estabilidade política provocadas por um alto nível de corrupção.

### 2.8.1 A COMISSÃO INDEPENDENTE CONTRA A CORRUPÇÃO DE HONG KONG (CICC)

A corrupção em Hong Kong era algo “cultural” e muito antiga. Numa carta de 1709, o imperador Chinês escreveu ao Governador de uma Província: “É impossível para qualquer magistrado sustentar sua família sem cobrar alguma propina. Um magistrado que cobre 10% acima das taxas é considerado um bom funcionário...”. O país possuía um cenário para sucesso econômico com liberdade de empreendimento e do comércio, boa infraestrutura, excelente rede de comunicação, enquanto a corrupção prejudicava a efetivação do sucesso econômico. Circulava em Hong Kong o seguinte ditado sobre a corrupção<sup>195</sup>:

- ✓ “Entre no ônibus” - Caso queira a corrupção, junte-se a nós;
- ✓ “Corra ao lado do ônibus” - Se não desejar a corrupção, não há problema, mas não se atrapalhe;

---

<sup>195</sup> KLITGAARD, Robert (1994), *op cit.*

- ✓ “Nunca pare na frente do ônibus” - Se tentar denunciar, o “ônibus” te atropelará.

Nesse contexto, foi criada a CICC (*Independent Commission Against Corruption*) em 1973 com as seguintes características: 1) independência; 2) vinculada diretamente ao governador (cargo máximo); e 3) orçamento da CICC aumentou 800% de 1974 a 1982. A agência possui diversas ações nas áreas de prevenção e combate à corrupção, conforme a seguir<sup>196</sup>:

#### Medidas de Prevenção:

- ✓ Realização de campanhas em televisões, rádios e exposições sobre o trabalho anticorrupção;
- ✓ Articulação com o Ministério da Educação para a inclusão de mensagens anticorrupção nos currículos escolares;
- ✓ Realização de visitas a hospitais, escolas, fábricas etc visando divulgar o trabalho da CICC.

#### Medidas de Punição:

- ✓ Realização de sindicância patrimonial com inversão do ônus da prova;
- ✓ Permitiu fácil acesso aos dados bancários de investigados;
- ✓ Realização de interceptação telefônica sem autorização judicial;
- ✓ Poder para prender um cidadão para depoimento e realizar busca e apreensão sem ordem judicial;
- ✓ Competência para emitir ordem para congelar recursos e bens de investigados;
- ✓ Capacidade para apreensão de passaporte visando evitar fugas;
- ✓ Incentivo à denúncia, podendo ser anônima;

---

<sup>196</sup> KLITGAARD, Robert (1994), *op cit.*

- ✓ O Procurador-Geral decidiria quais casos iriam a julgamento (priorização);
- ✓ Criação de uma comissão consultiva aos cidadãos, visando garantir a confiança da sociedade;
- ✓ Divulgação de casos de corrupção e de punição de pessoas de nível social mais alto;
- ✓ Salários mais altos para os servidores e chefes da agência.

### 2.8.2 O GABINETE DE INVESTIGAÇÃO DE PRÁTICAS CORRUPITAS DE SINGAPURA (GIPC)

Nos anos 50, a corrupção em Singapura era grande. O Departamento Aduaneiro e de Impostos era muito corrupto, havendo subornos nas importações com a passagem de produtos ilegais, cobrança de impostos a menor do que o previsto nas normas e até ausência total de cobrança de impostos. Era algo que envolvia agentes públicos de baixo e alto nível e a corrupção ocorria também em outras áreas como permitir o funcionamento de empreendimentos sem licença etc<sup>197</sup>.

Nesse contexto, foi criado o Gabinete de Investigação de Práticas Corruptas de Singapura (GIPC) em 1952 ligado diretamente ao primeiro ministro e independente de outros órgãos governamentais, possuindo diversas ações nas áreas de prevenção e combate à corrupção conforme citadas a seguir<sup>198</sup>:

- ✓ Atribuiu mais poder para o ministério público;
- ✓ Deu aos investigadores acesso aos bens patrimoniais de todos os cidadãos;
- ✓ Exigiu que as compras de grande valor financeiro fossem informadas aos órgãos de controle;
- ✓ Obrigou os funcionários públicos a fornecerem declaração de bens;

---

<sup>197</sup> KLITGAARD, Robert (1994), *op cit.*

<sup>198</sup> KLITGAARD, Robert (1994), *op cit.*

- ✓ Incentivou, com recompensa, os funcionários públicos a denunciarem atos de corrupção;
- ✓ Permitiu a possibilidade de punição para chefes por "erros" de funcionários subordinados (maior vigilância);
- ✓ Exigiu que as autoridades fossem obrigadas a informar diariamente quanto dinheiro tinham no bolso (combater a pequena corrupção);
- ✓ Obrigou que os trabalhos dos setores alfandegário e fiscal fossem realizados sempre com dois funcionários;
- ✓ Exigiu a realização de auditorias nos controles internos dos órgãos;
- ✓ Criou a sindicância patrimonial dos agentes públicos com inversão do ônus da prova.

### 2.8.3 ANÁLISE SOBRE A CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO

Durante anos, houve consenso de que a criação de uma agência anticorrupção seria uma das iniciativas mais importantes para combater o fenômeno. No entanto, as lições aprendidas com as experiências mostraram que a sua eficácia varia muito de um país para outro, pois uma AAC com um adequado orçamento, uma gestão forte e liderança comprometida e íntegra com as ações anticorrupção tem uma grande chance de sucesso. De modo diverso, agências frágeis e criadas em um ambiente governamental também frágil e com recursos limitados tendem a fracassar<sup>199</sup>.

Vale a pena ressaltar que o impulso inicial para a criação de muitas agências no mundo ocorreu em função de uma vontade política por parte dos governos para erradicar a corrupção. Em grande medida, o alcance e os limites das AAC revelam com certa clareza o nível de comprometimento que as decisões políticas têm para combater o fenômeno. O modelo de uma única agência, com amplos poderes no combate à corrupção, parece estar associado à luta que jovens

---

<sup>199</sup> SOLÉ, Julio Ponce (2017), *op cit.*

democracias e países em situação de emergência realizam para fortalecer suas instituições, promover o desenvolvimento econômico e consolidar seu regime<sup>200</sup>.

Os esforços para se combater a corrupção nos dois países, Hong Kong e Singapura, justificaram a criação das agências anticorrupção com poderes quase ilimitados em que nenhuma delas aparentemente parece ter abusado do excesso de poder, o que se pode elogiar os funcionários, a liderança e o povo desses países. Entretanto, muitas nações não dão tanta independência e poder às suas agências anticorrupção com receio de recair em um surto mais intenso e perigoso de corrupção<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> SENADO DE LA REPÚBLICA DEL MÉXICO. **Las Agencias Anticorrupción en el Derecho Comparado**. Documentos de Información y Análisis - Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Noviembre, 2012. Disponível em: <[http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias\\_Anticorrupcion.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf)>. Acesso em: 18 de junho. 2018.

<sup>201</sup> KLITGAARD, Robert (1994), *op cit.*

### 3. REDES DE COOPERAÇÃO PARA A PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Visando cumprir os objetivos da pesquisa, neste capítulo será feita uma abordagem sobre redes de cooperação para prevenção e combate à corrupção. Esta parte da investigação servirá de base para parte da pesquisa e será confrontada com o estudo de caso da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla).

Este capítulo encontra-se dividido em 5 (cinco) tópicos, que são os seguintes:

- ✓ No item 3.1 será feita uma análise de redes Inter organizacionais, envolvendo aspectos de conceituação, tipologias e governança;
- ✓ Segue-se a apresentação das Convenções contra Corrupção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU) no item 3.2;
- ✓ Continua-se com a discussão sobre as redes de prevenção e combate à corrupção no Brasil, estando apresentados exemplos de cooperação para combater o fenômeno no país (item 3.3); e
- ✓ Posteriormente será apresentado no item 3.4 aspectos da cooperação jurídica internacional para o combate à corrupção em matéria civil e penal no Brasil.

#### 3.1 REDES INTERORGANIZACIONAIS - CONCEITUAÇÃO, TIPOLOGIAS E GOVERNANÇA

A palavra rede vem sendo utilizada para designar variados tipos de interação e relacionamento entre indivíduos, organizações, cidades ou países. Esse modelo se opõe ao de organização burocrática por pressupor uma disposição mais horizontal dos atores baseada em relações mais cooperativas do que competitivas e mais flexíveis e interativas do que rígidas e normativas, gerando um ambiente

propício para a geração e partilha de informação e conhecimento. De uma forma geral, o Quadro 18 apresenta aspectos envolvidos no ambiente de redes Inter organizacionais<sup>202</sup>.

**Quadro 18**  
**Aspectos Relacionados ao Ambiente de Redes Inter organizacionais**

Aspecto	Autor
Aprendizagem	Ebers e Jarillo, 1998; Loiola e Ribeiro, 2004; Marcon e Moinet, 2000; Masutti, 2005
Articulação	Inojosa, 1999; Loiola e Moura, 1996
Colaboração	Marcon e Moinet, 2000; Norhia, 1992; Oliver, 1990; Powell, 1998
Compartilhamento	Balestro, 2004; Cândido, 2001; Castells, 2001; Inojosa, 1999; Laumann, Galaskiewicz e Mardsen, 1978; Masutti, 2005; Migueletto, 2001
Competência	Powell, 1998
Complementariedade	Cândido, 2001; Cândido e Abreu, 2000
Confiança	Marcon e Moinet, 2000; Migueletto, 2001; Masutti, 2005
Conhecimento	Balestrin e Vargas, 2004; Cassiolato e Lastres, 2005; Human e Provan, 1997; Marcon e Moinet, 2000; Masutti, 2005; Powell, 1998
Cooperação	Balestrin, 2001; Casarotto e Filho e Pires, 2001; Inojosa, 1999; Laumann, Galaskiewicz e Mardsen, 1978; Loiola e Ribeiro, 2004; Marcon e Moinet, 2000; Migueletto, 2001; Oliver, 1990
Coordenação	Cândido e Abreu, 2002; Cassiolato e Lastres, 2005; Grandori e Soda, 1995; Inojosa, 1999; Marcon e Moinet, 2000; Migueletto, 2001; Masutti, 2005; Oliver, 1990; Powell, 1987; Prestes Motta e Vasconcelos, 2002
Flexibilização	Amato Neto, 2000; Cassarotto Filho e Pires, 2001; Castells, 2001; Charan, 2000; Grandori e Soda, 1995; Marcon e Moinet, 2000; Migueletto, 2001; Prestes Motta e Vasconcelos, 2002
Fluidez	Cândido; Abreu, 2000
Governança	Cassiolato e Lastres, 2005; Loiola e Ribeiro, 2004; Powell, 1987; Powell, 1998
Habilidade	Balestrin e Vargas, 2004; Powell, 1998
Fluxo de Informação	Balestrin e Vargas, 2004; Cândido, 2001; Cassiolato e Lastres, 2005; Castells, 2001; Ebers e Jarillo, 1998; Loiola e Moura, 1996; Marcon e

<sup>202</sup> ROCHA, Leonino Gomes. **O Conhecimento e a Inovação nas Redes Institucionais de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais da Bahia e do Ceará - Um Estudo Comparativo**. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

	Moinet, 2000; Masutti, 2005, Nohria, 1992
Inovação	Amato Neto, 2000; Balestrin, 2001; Balestrin e Vargas, 2004; Balestro, 2004; Cassiolato e Lastres, 2005; Castells, 2001; Loiola e Ribeiro, 2004; Powell, 1998
Integração	Cândido, 2001
Interação	Balestrin e Vargas, 2004; Cândido, 2001; Cândido e Abreu, 2000; Cassiolato e Lastres, 2005; Charan, 2000; Loiola e Ribeiro, 2004; Marcon e Moinet, 2000; Powell, 1998
Interdependência	Amato Neto, 2000; Cândido e Abreu, 2000; Inojosa, 1999; Marcon e Moinet, 2000; Migueletto, 2001
Parceria	Inojosa, 1999
Participação	Cassiolato e Lastres, 2005; Migueletto, 2001
Reciprocidade	Masutti, 2005; Oliver, 1990
Relacionamento	Balestrin e Vargas, 2004; Cândido, 2001; Inojosa, 1999; Masutti, 2005; Nohria, 1992; Prestes Motta e Vasconcelos, 2002
Sinergia	Loiola e Ribeiro, 2004

Fonte: Adaptado de Rocha (2007)<sup>203</sup>.

Há uma literatura considerável sobre o fenômeno de redes na área pública. Em pesquisa realizada sobre redes de políticas públicas de diversos países da Europa e dos Estados Unidos, apresentam-se as características a seguir referentes à conceituação de redes<sup>204</sup>:

- ✓ Em redes na área pública a formulação de políticas não é mais atribuída somente ao Estado, enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de diversos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores;
- ✓ Na formulação e implementação de políticas públicas haverá, além de muitos atores públicos, o envolvimento de atores privados de distintos setores sociais;

<sup>203</sup> ROCHA (2007), *op. cit.*

<sup>204</sup> SCHNEIDER, Volker. **Redes de Políticas Públicas e a Condução de Sociedades Complexas**. Texto original em Alemão traduzido por Hermílio Santos. Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 5, num. 1, Jan.-Jun., 2005, p. 29-58.

- ✓ Embora muitos atores da rede estejam envolvidos direta e indiretamente na produção e execução de políticas públicas, existe entre eles diferenças de poder e influência; e
- ✓ Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica etc).

Existem fatores no ambiente interorganizacional em que a rede se encontra inserida que favorecem a consecução de resultados, dentre os quais citam-se cinco<sup>205</sup>:

- ✓ Objetivos comuns entre os atores da rede - Membros com objetivos claros e bem definidos aproveitarão a maior parte dos recursos da rede, possibilitando aos gestores dedicarem mais tempo com o intercâmbio de informações e a ativação da rede. Ao contrário, quando os objetivos são pouco claros ou conflitantes há uma perda de energia com mediação e mobilização dos membros;
- ✓ Distribuição de recursos - Uma maior distribuição de recursos (autoridade legal, informações, experiências, recursos materiais, serviços de apoio etc) disponíveis entre os atores torna a rede mais efetiva, enquanto a concentração de recursos leva a resultados mais restritos;
- ✓ Apoio político e social - O apoio político dos participantes da rede na organização que trabalha é fundamental para o sucesso das relações interorganizacionais, pois caso contrário haverá uma perda de energia muito grande apenas para conseguir esse apoio. A mesma lógica ocorre em relação ao apoio da sociedade para as ações da rede;
- ✓ Relacionamentos - O fator confiança entre os membros da rede é essencial para obtenção de mais resultados, facilitando a interação. É comumente

---

<sup>205</sup> MCGUIRE, Michael. **Managing Networks: Propositions on what Managers do and why They do It.** Public Administration Review, vol. 62, num. 5. Sep. - Oct., 2002, p. 599-609.

aceito que os atores permanecerão e trabalharão com maior eficácia em busca dos objetivos da rede quando há mais confiança; e

- ✓ Orientação às políticas - Quando há metas, objetivos e prioridades compartilhadas entre os membros das redes em relação às políticas públicas que se pretende executar, há uma menor possibilidade de ocorrerem conflitos e o potencial mobilizador de sucesso da rede é ampliado.

De uma forma geral, rede é um conjunto de nós interconectados. Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes que falamos. São estruturas abertas altamente dinâmicas, nas quais se encontra presente um ambiente propício a inovações, podendo se expandir de forma quase ilimitada desde que os membros interajam em busca de objetivos comuns<sup>206</sup>.

Dê uma forma bastante didática e abrangente, rede interorganizacional pode ser conceituada como<sup>207</sup>:

*“...um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam - ou são articulados por uma autoridade - com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação.”*

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, atuando em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las. Essa definição sugerida para o termo de políticas públicas é uma variante de muitas outras, havendo nelas, em maior ou menor grau, quatro elementos fundamentais: a

---

<sup>206</sup> CASTELLS, Manuel. **A Empresa em Rede: a Cultura, as Instituições e as Organizações da Economia Informacional**. In CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede** (Vol. I). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

<sup>207</sup> MIGUELETTO, Danielle C. R. **Organizações em Rede**. 2001. 96 f. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

heterogeneidade e interdependência entre atores, a existência de um subsistema e a presença de uma estrutura de governança<sup>208</sup>.

Ressalta-se, ainda, que uma rede de políticas públicas bem estruturada deve ser institucionalizada, o que implica no estabelecimento de normas e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores. Assim, algumas redes estabelecem marcos regulatórios, destacando as competências de cada um dos atores envolvidos, enquanto outras constituem fóruns específicos para discussão de temas e deliberação de propostas de atuação<sup>209</sup>.

Para que uma rede possa existir de uma forma real, é necessária a existência de três fatores fundamentais: 1) Objetos para a troca, tais como informações, conhecimentos ou insumos, que são a base de uma rede interorganizacional; 2) Infraestrutura informacional e de procedimentos, que define o conjunto de regras de funcionamento e ética que deverão ser observadas pelos participantes da rede; 3) Estrutura física e de tecnologia que são os meios práticos para o desenvolvimento das ações da rede, tais como local de reuniões, materiais, formas de comunicação e conexão entre os membros etc<sup>210</sup>.

Um fator importante para o estudo de redes interorganizacionais é a existência de diferentes estruturas e formas de funcionamento das redes, o que leva a diferentes tipologias na literatura, assunto que será apresentado a seguir.

Visando uma melhor compreensão sobre a diversidade de tipologias de redes interorganizacionais, classifica-as da seguinte forma<sup>211</sup>:

---

<sup>208</sup> CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, CEAG/UnB, Brasília, Ano 1, ed. 01, jul. 2013.

<sup>209</sup> CALMON; COSTA (2013), *op. cit.*

<sup>210</sup> MARCON, Christian; MOINET, Nicolas. **La Stratégie-Réseau (Essai de Stratégie)**. Paris: Éditions Zéro Heure, 2000.

<sup>211</sup> MARCON; MOINET (2000), *op. cit.*

- ✓ Redes verticais - Algumas redes têm uma estrutura hierárquica, sendo mais utilizada quando a autonomia administrativa e jurídica de alguns membros é limitada;
- ✓ Redes horizontais - As redes de cooperação são formadas por organizações que guardam cada uma sua independência, mas que optam por coordenar certas atividades específicas de forma conjunta, flexível e adaptada à natureza das relações estabelecidas entre seus membros. Em termos de estratégia em rede, as relações formam um ambiente de aprendizagem com a junção de esforços e cooperação dentro de certo tema específico;
- ✓ Redes formais - Envolve uma dimensão contratual entre as organizações que adotam termos e regras formais de atuação, funcionamento e relação entre os atores; e
- ✓ Redes informais - Como não se assentam em princípios, regras e contratos formais, refletem uma dimensão da convivência e traduzem-se em relações que são desenvolvidas e mantidas com base na cooperação, apoio e confiança entre os membros. Essas redes constituem contextos ricos e vantajosos para a partilha e troca de experiências, conhecimento e informações e seus membros atuam cooperando em busca de objetivos comuns<sup>212</sup>.

Apresenta-se a seguir uma segunda tipologia de redes, classificando-as segundo as relações entre os parceiros como rede autônoma, tutelada e subordinada<sup>213</sup>:

- ✓ Rede autônoma - Constituída por atores autônomos, com cada membro possuindo objetivos específicos próprios, e que passam a se articular em

---

<sup>212</sup> MEIRELES, Andreia Cláudia Seixas. **Redes Interorganizacionais: um Estudo sobre Partilha e Utilização do Conhecimento em Organizações da Rede Associativa Empresarial da Região Centro de Portugal**. 2015. 328 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 2015.

<sup>213</sup> INOJOSA, Rose Marie. **Redes de Compromisso Social**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 33, num. 5, Set/Out 1999, p. 115-141.

função de uma ideia coletiva. Nesse modelo, os entes são mobilizados por um ou mais participantes da rede, a partir de uma ideia-força ou ideia-mobilizadora que os leve a definir, em conjunto, um objetivo comum a ser atingido, preservando a identidade original de cada integrante. Supõe, portanto, um processo de tecelagem contínuo que vai ocorrendo por meio do compartilhamento de interpretações e sentidos e da realização de ações articuladas pelos parceiros. A permanência de cada ente na rede depende da intensidade de engajamento no objetivo comum e da contribuição da articulação para a realização de seus próprios objetivos. O controle é compartilhado pelos entes ou localizado segundo a escolha dos membros participantes. Esse tipo de rede trabalha por pactuação;

- ✓ Rede tutelada - Formada por participantes que possuem autonomia apesar de se articularem sob a liderança de uma organização, que os mobiliza em função de um papel de regulação legal ou de capacidade de financiamento e que, por isso, modela o objetivo comum. Cada ente subordina sua permanência na rede em função dos custos e dos possíveis benefícios da adesão. Esse tipo de rede fica, até certo ponto, dependente da persistência de propósitos do ente mobilizador, que constitui o centro da rede. O afastamento desse ente que, de algum modo, detém o controle, pode dispersar a rede. Esse modelo parece ser o de numerosas redes que estão surgindo sob a égide governamental; e
- ✓ Rede subordinada - Constituída por entes que fazem parte de uma organização ou de um sistema específico, ocorrendo uma interdependência de objetivos. A rede, de certo modo, independe da vontade dos participantes, havendo apenas um *locus* de controle. São as chamadas redes de serviços públicos, assim chamadas por sua dispersão geográfica e relativa independência administrativa, mas não de propósitos. O grau de autonomia das partes é determinado pela coordenação, que pode delegar e retomar poder a qualquer momento. Pode haver um esforço de compartilhamento de interpretações e sentidos, bem como de articulação de ações, mas a ideia

que norteia a rede não foi traçada coletivamente e livremente pelos entes participantes.

Quanto aos focos de atuação, as organizações em rede podem ser classificadas como rede de mercado e de compromisso social, seguindo a definição de cada uma<sup>214</sup>:

- ✓ Redes de mercado - São aquelas em que os parceiros se articulam em função da produção e apropriação de um bem ou serviço que faz parte da finalidade de sua existência: rede de serviços educacionais, rede de lojas, rede automotiva. A condição de parceria é oferecer, no todo ou em parte, um bem ou serviço que contribua para a oferta ou apropriação de outro bem ou serviço. Nesse tipo de rede convivem a competição e a cooperação. Os parceiros podem completar-se ou potencializar-se em função do mercado, havendo, como regra geral, subordinação ou tutela na relação de parceria; e
- ✓ Redes de compromisso social - Nessa rede os membros participantes articulam-se a partir de uma ideia-força e a definição de seu produto ocorrerá no próprio processo de compartilhamento dessa ideia e na explicitação do propósito de sua existência, que vai configurando o seu projeto de atuação. É com esse tipo de rede que a sociedade tem buscado trabalhar questões sociais, podendo se chamar de redes orgânicas, que têm como foco questões sociais de redes de compromisso social. Essa rede se forma com a mobilização de pessoas físicas e/ou jurídicas a partir da percepção de um problema que rompe ou coloca em risco o equilíbrio da sociedade ou as perspectivas de desenvolvimento social, preservando a identidade original de cada participante. Esse tipo de ação articulada parece ter relação com a ideia de sociedade solidária, levando grupos a se comprometer, voluntariamente, com um esforço comum, articulando-se em redes sociais de produção de ideias, bens e serviços para a sociedade.

---

<sup>214</sup> INOJOSA, Rose Marie (1999), *op. cit.*

Apresenta-se uma tipologia de redes relacionadas ao processo de formação baseada nos princípios da competição e da cooperação, estando definida no Quadro 19 <sup>215</sup>.

Quadro 19  
Tipologia de Redes Relacionadas ao Processo de Formação

Redes Formadas pelo Modo Competitivo	Redes Formadas pelo Modo Cooperativo
As organizações, mesmo pondo em prática a cooperação, a ajuda mútua e o compartilhamento, são consideradas entidades que buscam suas metas particulares, procurando manter sua autonomia nas operações e estratégias.	Os entes envolvidos têm objetivos particulares, entretanto possuem a devida percepção de que o benefício será maior se juntas buscarem alcançar um objetivo maior e coletivo. Nesse caso, os autores definem duas formas de cooperação: Contingente - quando as organizações pertencentes são autorreguladas, ou seja, elas buscam alcançar objetivos coletivos, buscando elas próprias o equilíbrio entre seus interesses; Mandada - na possibilidade de formas de atuação, interesses, necessidades e objetivos diferenciados, existe uma função ou órgão, dentro da própria rede, que procura conciliar estas divergências.

Fonte: Adaptado de Cândido (2001) <sup>216</sup>.

As redes podem ser caracterizadas em função dos tipos de mecanismos de coordenação utilizados, do grau de centralização e do nível de formalização das redes, trazendo as seguintes tipologias<sup>217</sup>:

<sup>215</sup> LAUMANN, Edward O.; GALASKIEWICZ, Joseph; MARSDEN, Peter V. **Community Structure as Interorganizational Linkages**. Annual Review of Sociology, v. 4, p. 455-484, 1978.

<sup>216</sup> CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. **Fatores críticos de sucesso no processo de formação, desenvolvimento e manutenção de redes interempresariais do tipo agrupamento industrial entre pequenas e médias empresas: um estudo comparativo de experiências brasileiras**. 2001. 328 f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

<sup>217</sup> GRANDORI, Anna; SODA, Giuseppe. **Inter-Firm Network: Antecedents, Mechanisms and Forms**. Organization Studies, v. 16, n. 2, p. 183-214, 1995.

- ✓ Redes sociais (*social network*) - Se caracterizam fundamentalmente pela informalidade nas relações, isto é, prescindem de qualquer tipo de acordo ou contrato formal, sendo divididas em sociais simétricas (inexistência de poder centralizado, sendo o poder compartilhado entre os participantes da rede) e em sociais assimétricas (presença de um agente central);
- ✓ Redes burocráticas - Possuem um contrato formal regulando a própria organização da rede e as condições de relacionamento entre seus membros, podendo, também, ter poder centralizado (simétrica) em algum dos entes participantes ou descentralizado (assimétrica); e
- ✓ Redes proprietárias - São caracterizadas pela formalização de acordos relativos ao direito de propriedade entre os acionistas, ocorrendo, ainda, a divisão em simétrica (inexistência de poder centralizado) e assimétrica (ocorrência de poder centralizado).

Essas diversas características e tipologias levam à necessidade de haver um mecanismo de governança adequado para que os objetivos individuais dos atores não se sobreponham aos objetivos e metas coletivas da rede. Deve, portanto, existir mecanismos de coordenação, liderança e controle (governança) das atividades visando uma cooperação mais eficaz entre os membros, algo que muitas vezes é complexo.

Os mecanismos de governança podem estimular ou reduzir a participação e a propensão dos atores da rede para seguir as estratégias coletivas, influenciando nos resultados. O tipo de governança varia em função dos fatores a seguir<sup>218</sup>:

- ✓ Centralização das decisões - A rede pode ter as decisões tomadas por um pequeno grupo (centralização) ou por uma grande quantidade de atores (descentralização). Uma participação mais ampla dos membros nos

---

<sup>218</sup> WEGNER, Douglas; DURAYSKI, Juliana; VERSCHOORE, Jorge Renato de Souza. **Governança e Eficácia de Redes Interorganizacionais. Comparação entre Iniciativas Brasileiras de Redes de Cooperação.** Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí, ano 15, n. 41, p. 275-302, out. - dez., 2017.

processos de decisões gera uma maior confiança, melhora as relações, traz mais coesão e reduz conflitos na rede. Como ponto negativo, a rede funcionando de uma forma descentralizada leva mais tempo e recursos dos membros para a tomada de decisões, prejudicando a agilidade. A centralização as vezes é necessária, principalmente quando a rede possui uma grande quantidade de atores e complexas relações entre os participantes;

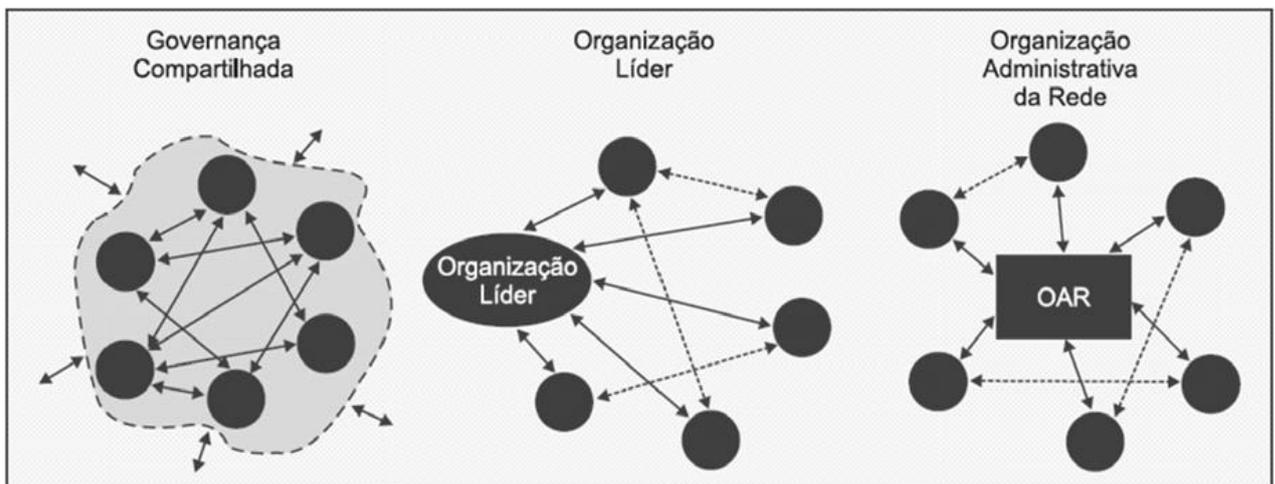
- ✓ Grau de especialização na rede - No caso de redes de cooperação, a especialização refere-se à existência de equipes e gestores especializados dentro da rede, objetivando uma maior eficácia na realização das atividades propostas. Um maior nível de especialização, em termos de equipes e grupos responsáveis por tarefas específicas, pode facilitar a eficácia das atividades coletivas, quando comparado a uma rede em que as responsabilidades estejam concentradas em uma ou poucas equipes de trabalho em função de haver poucos especialistas; e
- ✓ Formalização das atividades - A existência de uma grande quantidade de regras, procedimentos e mecanismos de coordenação formais varia de acordo com o tamanho e objetivos da rede. Nas redes com um maior número de participantes e com elevado grau de complexidade nas relações e objetivos a serem atingidos podem ser necessárias a formalização das atividades e procedimentos da rede, o que diminui interpretações, facilita o entendimento do funcionamento da rede e possibilita uma melhor coordenação das ações.

Os mecanismos de governança podem ser identificados e categorizados em diversos tipos, dependendo do número de membros, do nível de confiança, do grau de consenso em relação aos objetivos coletivos e da necessidade de competências no âmbito das redes, conforme apresentado na Figura 8 e detalhada cada tipo de governança na sequência<sup>219 220</sup>:

---

<sup>219</sup> PROVAN, Keith; KENIS, Patrick. **Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness**. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, UK, v. 18, n. 2, p. 229-

Figura 8  
Modelos Básicos de Governança em Rede



Fonte: Provan e Kenis (2008), que foi adaptado de Roth *et al* (2010).

- ✓ Governança compartilhada: Consiste em grupos de organizações que trabalham coletivamente na rede, mas não possuem uma estrutura administrativa formal e exclusiva. A governança pode ocorrer mediante reuniões formais dos representantes das organizações ou até mesmo informalmente. A efetividade deste modelo de governança encontra-se apoiada exclusivamente no envolvimento e comprometimento das organizações participantes, sendo elas próprias responsáveis pelo gerenciamento dos relacionamentos internos da rede e com os atores externos. Os próprios membros da rede tomam todas as decisões e gerenciam as atividades da parceria<sup>221</sup>.

252, 2008 *apud* WEGNER, Douglas; DURAYSKI, Juliana; VERSCHOORE, Jorge Renato de Souza. **Governança e Eficácia de Redes Interorganizacionais. Comparação entre Iniciativas Brasileiras de Redes de Cooperação.** Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí, ano 15, n. 41, p. 275-302, out. - dez, 2017.

<sup>220</sup> ROTH, Ana Lúcia; WEGNER, Douglas; ANTUNES, José Antônio Valle; PADULA, Antonio Domingos. (2012). **Diferenças e Inter-Relações dos Conceitos de Governança e Gestão de Redes Horizontais de Empresas: Contribuições para o Campo de Estudos.** Revista de Administração RaUSP, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 112-123, jan. - mar., 2012.

<sup>221</sup> PROVAN, Keith; KENIS, Patrick. **Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness.** Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, UK, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

O ponto forte do modelo de governança compartilhada é a inclusão e envolvimento de todos os parceiros na tomada de decisões, bem como a flexibilidade e resposta da rede às necessidades dos participantes. A governança compartilhada pode funcionar em grupos menores, com os participantes tendo contato mais intenso entre si e podem cobrar participação e comprometimento uns dos outros. Mesmo assim, as chances de comportamentos oportunistas e o surgimento de “caronas” têm maior probabilidade de ocorrer<sup>222</sup>;

- ✓ Organização líder: Normalmente ocorre em relacionamentos verticais nos quais há uma organização maior e mais poderosa. O modelo também pode ocorrer em redes horizontais multilaterais, quando uma organização possui recursos suficientes e legitimidade para exercer uma posição de liderança<sup>223</sup>.

Nessa estrutura, os membros da rede compartilham ao menos alguns objetivos comuns ao interagir uns com os outros, ao mesmo tempo em que mantêm objetivos individuais<sup>224</sup>;

- ✓ Organização Administrativa da Rede (OAR) - Surge como consequência da ineficiência das redes com governança compartilhada e dos problemas de dominação e resistência das redes com organizações líderes. Uma entidade administrativa separada é criada especificamente para gerenciar a rede e suas atividades, visando coordenar e sustentar a rede. A gestão desse tipo de rede tende a ser mais eficiente, especialmente quando comparada com a governança compartilhada, que pode se tornar extremamente complexa quando o número de participantes aumenta. Na comparação com a governança de uma organização líder, destaca-se que a OAR se dedica exclusivamente à governança da rede, enquanto naquele modelo uma

---

<sup>222</sup> ROTH *et al* (2010), *op. cit.*

<sup>223</sup> PROVAN E KENIS (2008), *op. cit.*

<sup>224</sup> ROTH *et al* (2010), *op. cit.*

organização líder deverá desdobrar-se entre suas atividades e a gestão da rede<sup>225</sup>.

A OAR pode ser modesta, consistindo somente em um indivíduo, ou uma forma organizacional mais complexa, com diretor executivo, equipes de apoio e diretorias que operam em um escritório da rede. Nessa estrutura, as organizações parceiras e grupos podem interagir e trabalhar uns com os outros, mas as atividades e decisões-chave são coordenadas por uma entidade separada. As vantagens desse modelo são sua eficiência, sustentabilidade e legitimidade, especialmente para os atores externos à rede. Como pontos fracos, as organizações da rede podem confiar demasiadamente na organização administrativa<sup>226</sup>.

O sucesso de uma forma de governança é baseado em quatro contingências estruturais e relacionais fundamentais: confiança, tamanho (número de participantes), consenso nos objetivos e nível de competências, conforme a seguir<sup>227</sup>:

- ✓ Confiança - A confiança pode ser explicada como um aspecto de uma relação que reflete a vontade baseada em expectativas positivas sobre as intenções e comportamentos do outro;
- ✓ Número de participantes da rede - Quando o número de organizações que participam de uma rede cresce, o número de relações possíveis aumenta exponencialmente. Sob tais condições, a governança se torna extremamente complexa, tornando-se especialmente grave quando os participantes estão espalhados geograficamente e é difícil ou até impossível fazer reuniões com todos os participantes da rede;

---

<sup>225</sup> PROVAN e KENIS (2008), *op. cit.*

<sup>226</sup> ROTH *et al* (2010), *op. cit.*

<sup>227</sup> HIDALGO, Gisele; GEMELLI, Catia Eli; MADEIRA, Mark Jonnes. **Governança de Redes de Cooperação: Identificação e Análise de Tipologia em uma Rede Horizontal de PMEs.** In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2014.

- ✓ Consenso sobre os objetivos da rede - Os membros da rede devem ser sensíveis aos objetivos de todos os participantes e o objetivo da rede. Quando há consenso sobre os objetivos gerais da rede em termos de conteúdo e processo e quando há ausência de hierarquia, os participantes são mais susceptíveis de serem envolvidos e comprometidos com a rede e mais propensos a trabalhar juntos; e
- ✓ Nível de competências - Independentemente do motivo específico, de um modo geral todas as organizações da rede visam atingir algum fim que não poderia ser alcançado de forma independente. Então, é uma tarefa da governança da rede coordenar as habilidades e competências específicas dos membros.

Cabe ressaltar que uma das principais preocupações de qualquer mecanismo de governança é desenvolver a legitimidade interna entre os participantes, havendo também a necessidade de reconhecimento externo. Dessa forma, o comprometimento dos membros ficará reforçado e facilitará o entendimento do quanto é importante estarem interagindo na rede<sup>228</sup>.

Por fim, acrescenta-se que essa rede gera um ambiente favorável à inovação, que é produto da interação entre uma multidão de atores distribuídos por muitas instituições diferentes e até por lugares diferentes, havendo necessidade de integrar mais estreitamente a base do conhecimento com os processos de inovação<sup>229</sup>. Esse conhecimento não é completamente público nem privado, sendo desenvolvidos interativamente e compartilhados em redes<sup>230</sup>.

---

<sup>228</sup> PROVAN, Keith; KENIS, Patrick. **Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness**. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, UK, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

<sup>229</sup> LUNDVALL, Bengt-Ake. Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado. In: **Parcerias Estratégicas**, n. 10, p. 200-218, 2001.

<sup>230</sup> LUNDVALL, Bengt-Ake. The social dimension of the learning economy. **Danish Research Unit for Industrial Dynamics**. Druid Working Paper nº 96-1. Abr. 1996.

### 3.2 CONVENÇÕES CONTRA CORRUPÇÃO - ASPECTOS DE COOPERAÇÃO MULTILATERAL

Os Tratados Internacionais são importantes mecanismos para convivência entre Estados, criando normas, determinando obrigações a serem seguidas pelos Estados membros e estipulando direitos. A Convenção de Viena foi um importante instrumento em relação ao chamado “Direito dos Tratados”, tendo sido concluída em 25/05/1969 e internalizada pelo Brasil em 14/12/2009, por meio do Decreto nº 7.030. A Convenção definiu, em seu artigo 2º, que tratado [...] significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica<sup>231</sup>.

A corrupção é um fenômeno real e pode-se falar em um problema global, sendo facilitada atualmente pelas tecnologias de comunicação, que favorecem a realização de transações ilícitas e rapidamente os recursos desviados percorrem longas distâncias. Nesse contexto, houve a necessidade de a comunidade Internacional celebrar vários acordos na luta contra a corrupção, visando uma maior cooperação, comunicação e desenvolvimento de medidas anticorrupção<sup>232</sup>.

A constatação de que a corrupção, propiciada pelas transações internacionais deve ser combatida com ferramentas que superem as limitadas armas dos Estados nacionais, fez com que diversas nações e organizações internacionais firmassem acordos, convênios, convenções e que fossem desenvolvidos novos instrumentos para combater a corrupção<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup> BRAGANÇA, Raíssa Dutra; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. **O Brasil e o Combate à Corrupção a Luz de Tratados Internacionais**. Revista de Derecho y Cambio Social, Lima, Perú. n. 52, ano XV, 2018. Disponível em: <[https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/O\\_BRASIL\\_E\\_O\\_COMBATE\\_A\\_CORRUPCAO.pdf](https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/O_BRASIL_E_O_COMBATE_A_CORRUPCAO.pdf)>. Acesso em 09 de julho de 2018.

<sup>232</sup> PÉREZ, Natalia Amado; GÓMEZ, Cristina Orrego. **Corrupción Transnacional, un Problema de Mercado**. Univ Estud. Bogotá (Colombia), nº 16, p. 101-120, Julio-Diciembre, 2017.

<sup>233</sup> ROCHA FURTADO, Lucas (2012), *op cit*.

O livro do autor Baltasar Garzón “El Fango” aborda a corrupção na Espanha nos últimos 40 anos e ressalta que se as atividades corruptas têm cada vez mais desenvolvimento internacional, é evidente que as respostas dos Estados devem também terem um alcance global e na mesma direção nos diferentes países, conscientes de que estamos diante de um fenômeno que dia a dia estende seus tentáculos<sup>234</sup>.

Em período anterior aos anos 90 foram iniciados processos de acordos de ações conjuntas para combater a corrupção em áreas geográficas específicas. Após 1990, momento em que o fenômeno passou a ser objeto de uma preocupação global, houve a aprovação de diversos instrumentos envolvendo um grande número de países, dos quais citam-se<sup>235</sup>:

- ✓ 1988 União Europeia - É criada a Unidade de Coordenação de Luta Contra a Fraude (UCLAF), integrada à Secretaria Geral da Comissão Europeia. A UCLAF colabora com os departamentos nacionais antifraude e oferece a coordenação e assistência necessárias para combater a fraude transnacional organizada. No início dos anos 90, as competências da UCLAF aumentaram gradualmente de acordo com as recomendações do Parlamento Europeu;
- ✓ 1997 Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) - Convenção de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Esse acordo internacional é limitado a atos de corrupção cometidos por funcionários públicos em transações comerciais;
- ✓ 1999 Criação do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) - Criação de uma nova agência antifraude (OLAF) com poderes de investigação

---

<sup>234</sup> GARZÓN, Baltasar. **El Fango. Cuarenta Años de Corrupción en España**. Madrid: Penguin Random House Grupo Editorial, 2015.

<sup>235</sup> ROMERO, Carolina Díaz. **Normativa Internacional en la Lucha Contra el Fraude y la Corrupción: Metodología y Herramientas (Transparency & Anticorruption Project from EU to Colombia)**. España, Revista Internacional Transparencia e Integridad. Universidad de Barcelona, nº 5, Septiembre-Diciembre, 2017.

independentes (Decisão 1999/352)<sup>236</sup> e regras gerais para os inquéritos disciplinados pelo Regulamento 1073/1999<sup>237</sup>;

- ✓ 2005 Organização das Nações Unidas (ONU) - Convenção da ONU contra a Corrupção (Convenção de Mérida).

As convenções Internacionais como acordos vinculativos entre Estados-membros são de importância vital, uma vez que estabelecem medidas comuns para prevenir, detectar e punir atos de corrupção, sendo aplicadas em países signatários por meio de reformas do seu quadro jurídico e no estabelecimento de políticas públicas anticorrupção<sup>238</sup>.

Assim, apresentam-se as principais Convenções Internacionais<sup>239</sup> de Prevenção e Combate à Corrupção que possuem a República Federativa do Brasil como país signatário, integrando o Ordenamento Jurídico nacional (Quadro 20)<sup>240</sup>:

#### Quadro 20 Convenções Internacionais de Combate à Corrupção incorporadas no Ordenamento Jurídico Brasileiro

---

<sup>236</sup> DECISIÓN 1999/352. **Decisión de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.** Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31999D0352>>. Acesso em: 05 de julho. 2018.

<sup>237</sup> REGLAMENTO N° 1073/1999. **Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).** Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31999R1073>>. Acesso em: 05 de julho. 2018.

<sup>238</sup> CEDILLO, Silvia Chavarría. **Las Convenciones Internacionales Contra la Corrupción en el Sistema Jurídico Mexicano.** Pluralidad y Consenso, Senado de la República del México. vol. 03, núm. 12, 2010.

<sup>239</sup> Uma convenção internacional é um acordo de vontades, regido pelo Direito Internacional, estabelecido por escrito, entre Estados, agindo na qualidade de sujeitos internacionais, do qual resulta a produção de efeitos jurídicos. No Brasil, as Convenções Internacionais são internalizadas no arcabouço jurídico interno com status de lei ordinária, tornando-se, pois, uma norma de aplicação obrigatória no país. LEAL, Rogério Gesta; NOTARI, Marco Bonini. **O Crime de Lavagem de Dinheiro no Âmbito da Convenção da OCDE e as Políticas Públicas de Combate à Corrupção.** Revista do Direito Público, Londrina. v. 10, n. 2, p. 187-206, mai/ago. 2015.

<sup>240</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Articulação Internacional,** Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional>>. Acesso em 05 de julho de 2018.

Convenção	Organização	Data Aprovação	Promulgação Brasil
Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais	Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE)	17/12/1997	Decreto Presidencial nº 3.678, de 30/11/2000.
Convenção Interamericana contra a Corrupção	Organização dos Estados Americanos (OEA)	29/3/1996	Decreto Presidencial nº 4.410, de 7/10/2002.
Convenção da ONU contra a Corrupção (Convenção de Mérida)	Organização das Nações Unidas (ONU)	9/12/2003	Decreto Presidencial nº 5.687, de 31/1/2006.

Fonte: Adaptado de CGU (2018)<sup>241</sup>.

### 3.2.1 CONVENÇÃO DA OCDE SOBRE O COMBATE DA CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS

A corrupção difundida nas Transações Comerciais Internacionais, incluindo o comércio e o investimento, desperta sérias preocupações morais e políticas, além de afetar o desenvolvimento econômico e distorcer as condições internacionais de competitividade no mercado mundial<sup>242</sup>.

Esse fenômeno perpassa as fronteiras dos Estados, prejudicando a legitimidade das instituições públicas, degradando a ordem moral e atentando contra os diversos povos. A mútua cooperação entre os países passa, então, a ser uma necessidade crescente, o que exige a união de esforços com a adoção de políticas

<sup>241</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU (2018), *op. cit.*

<sup>242</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Principais Temas da Convenção da OCDE**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/principais-temas>>. Acesso em 06 de julho de 2018.

locais e nacionais de combate à corrupção e aos delitos correlatos, por se tratar de um fenômeno mundial e globalizado<sup>243</sup>.

Nesse contexto, houve dois acontecimentos que sinalizaram, em 1996, um avanço crucial no desenvolvimento de instrumentos internacionais contra a corrupção, discutidos durante reunião convocada pela OCDE, na qual ministros de 26 nações industrializadas chegaram a um consenso de que: 1) a dedução fiscal de subornos a funcionários públicos estrangeiros deveria ser extinta; 2) suborno de agentes públicos estrangeiros deveria ser criminalizado de modo efetivo e coordenado. Posteriormente, em junho de 1996, os chefes de Estados do Grupo dos Sete (G-7) manifestaram expressivo aval a essa declaração da OCDE no encontro de cúpula realizado em *Lyon*<sup>244</sup>.

Em 1997, a OCDE chamou a atenção do mundo ao firmar a Convenção sobre Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, primeiro instrumento de âmbito mundial voltado para combater a corrupção transnacional, que totalizava na época com 36 países<sup>245</sup>. O Instrumento foi aprovado pela OCDE em 17/12/1997 e promulgada no Brasil por meio do Decreto Presidencial nº 3.678, de 30/11/2000.

No ano de 2017, participavam do acordo 41 países, sendo os 34 membros da OCDE (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coréia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Israel, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Holanda, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Eslováquia, Suécia, Suíça e Turquia), além de Argentina, Brasil, Bulgária, Colômbia, Letônia, Rússia e África do Sul<sup>246</sup>

---

<sup>243</sup> LEAL, Rogério Gesta; NOTARI, Márcio Bonini. **O Crime de Lavagem de Dinheiro no Âmbito da Convenção da OCDE e as Políticas Públicas de Combate à Corrupção**. Revista do Direito Público, Londrina. v. 10, n. 2, p. 187-206, mai/ago. 2015.

<sup>244</sup> PIETH, Mark (1997), *op cit*.

<sup>245</sup> ROCHA FURTADO, Lucas (2012), *op cit*.

<sup>246</sup> ROMERO, Carolina Díaz (2017), *op cit*.

Trata-se de um instrumento bastante influenciado pela experiência americana e uma clara tentativa de globalizar a regulação inaugurada pela *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA). O alcance da Convenção é um fator importante, pois a lista de signatários é composta por países desenvolvidos e em desenvolvimento de várias partes do mundo e que correspondem aos 90% dos investimentos transnacionais, 2/3 do comércio internacional e 75% das empresas transnacionais<sup>247</sup>.

A Convenção define amplamente a palavra suborno e o que é funcionário público estrangeiro e exige colaboração jurídica mútua e sanções adequadas dos países signatários. O instrumento exige o estabelecimento de diretrizes de contabilidade e auditoria e estabelece processos de vigilância e acompanhamento. A principal falha no documento é a exclusão dos pagamentos feitos a partidos políticos e burocratas partidários<sup>248</sup>.

O Instrumento de cooperação mútua estipula obrigações para os países em quatro aspectos: penal, contábil, lavagem de dinheiro e colaboração jurídica mútua, conforme a seguir<sup>249</sup>:

- ✓ Penal - A Convenção prevê a obrigação de definir como delito e punir o suborno realizado para obtenção de um contrato internacional, sancionando também a cumplicidade;
- ✓ Contábil - Estabelece recomendações às empresas para evitar a ausência de registro de algumas despesas na contabilidade. Prevê punições para as omissões, alterações, fraudes e falsificações de registros e demonstrações financeiras com o objetivo de ocultar o suborno;
- ✓ Lavagem de dinheiro - Define que a detecção de um pagamento de suborno relacionado a transações internacionais é suficiente para haver a aplicação da

---

<sup>247</sup> FERREIRA, Luciano Vaz (2015), *op cit.*

<sup>248</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan (1999), p. 255, *op cit.*

<sup>249</sup> ROMERO, Carolina Díaz (2017), *op cit.*

legislação de lavagem de dinheiro visando o confisco desse pagamento ilícito;  
e

- ✓ Assistência Jurídica Mútua - Se os canais financeiros internacionais são usados para ocultar ou realizar o suborno internacional, a Convenção obriga os países signatários a fornecer o apoio jurídico adequado, além de estabelecer disposições relacionadas à extradição.

O acordo multilateral aprovado no âmbito da OCDE vai além da aplicação do princípio da territorialidade penal e se utiliza de instrumentos até então estranhos à atuação de organismos multilaterais. Nesse sentido, se uma empresa controladora autoriza o pagamento de subornos a uma subsidiária no exterior, as leis criminais contra a controladora e qualquer um de seus executivos responsáveis serão aplicadas independentemente do país em que esteja localizada<sup>250</sup>.

Os principais temas abordados pela Convenção estão descritos no Quadro 21 <sup>251 252 253</sup>.

Quadro 21  
Principais Temas da Convenção da OCDE

Artigo	Descrição	Análise
1º	Estabelecimento do Delito de Corrupção de Funcionários	Cada membro deve estabelecer como delito criminal o fato de qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por

<sup>250</sup> PÉREZ, Natalia Amado; GÓMEZ, Cristina Orrego (2017), *op. cit.*

<sup>251</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Principais Temas da Convenção da OCDE**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/principais-temas>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

<sup>252</sup> FERREIRA, Luciano Vaz (2015), *op cit.*

<sup>253</sup> CONVENÇÃO SOBRE O COMBATE DA CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS. Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

	Públicos Estrangeiros <sup>254</sup>	intermediários, a um funcionário público estrangeiro ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita.
2º	Responsabilização de Pessoas Jurídicas por atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros	A responsabilização de pessoas jurídicas deve seguir os ditames e limites dos ordenamentos jurídicos internos das partes, podendo ser estabelecida nas esferas penal, civil e/ou administrativa.
3º	Aplicação de penas efetivas de modo a garantir a efetividade da Convenção	O tipo de medida de responsabilização adotada pelo Estado-Parte (penal, administrativa e/ou civil) deve ser capaz de acarretar a aplicação de penas efetivas, de modo a dissuadir os agentes públicos e a iniciativa privada do cometimento de atos de corrupção. As sanções devem abranger medidas a garantir que o suborno e o produto da corrupção de um funcionário público estrangeiro estejam sujeitos a retenção e confisco de bens ou sanções financeiras.
4º e 5º	Jurisdição e Execução	Cada Parte deverá tomar medidas necessárias em relação à corrupção de um funcionário público estrangeiro, quando o delito é cometido integral ou parcialmente em seu território. A investigação e a abertura de processo por corrupção de um funcionário público estrangeiro estarão sujeitas às regras e princípios aplicáveis de cada país.
7º	Lavagem de Dinheiro	A Parte que tornou o delito de corrupção de seu próprio funcionário público um delito declarado para o propósito da aplicação de sua legislação sobre lavagem de dinheiro, deverá fazer o mesmo em relação à corrupção de um funcionário público estrangeiro, sem considerar o local de ocorrência da corrupção.
8º	Contabilidade	Cada Estado estabelecerá um tratamento legislativo sobre livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras de empresas, prevendo penas civis, administrativas e criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas pelas omissões e falsificações em livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras.
9º	Assistência Jurídica	Cada Membro deverá prestar pronta e efetiva assistência jurídica a outra

<sup>254</sup> Para o propósito da Convenção:

- a) "funcionário público estrangeiro" significa qualquer pessoa responsável por cargo legislativo, administrativo ou jurídico de um país estrangeiro, seja ela nomeada ou eleita; qualquer pessoa que exerça função pública para um país estrangeiro, inclusive para representação ou empresa pública; e qualquer funcionário ou representante de organização pública internacional;
- b) "país estrangeiro" inclui todos os níveis e subdivisões de governo, do federal ao municipal (CGU, 2016).

	Recíproca	Parte para o fim de condução de investigações e processos criminais instaurados pela Parte requerente sobre delitos abrangidos pela presente Convenção. As partes não devem recusar a prestar assistência mútua jurídica em matérias criminais do âmbito da Convenção sob a alegação de sigilo bancário.
10º	Extradição	A corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá ser considerada um delito passível de extradição, segundo as leis das Partes e os tratados de extradição celebrados entre os membros.
12	Monitoramento e Acompanhamento	As Partes deverão cooperar na execução de um programa de acompanhamento sistemático para monitorar e promover a integral implementação da presente Convenção, arcando com os custos do programa, segundo as regras aplicáveis ao Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais da OCDE.
14	Ratificação e Depositário	A Convenção é sujeita à aceitação, aprovação ou ratificação pelos Signatários, de acordo com suas respectivas leis.

Fontes: Adaptado de Ferreira (2015), CGU (2018) e Convenção da OCDE (2018).

Foram estabelecidos mecanismos para verificar o efetivo cumprimento das medidas previstas na Convenção e foi criado o Grupo de Trabalho sobre Suborno, composto por especialistas indicados pelos países membros<sup>255</sup>.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União é o responsável por coordenar as avaliações, além de conduzir a participação brasileira no Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE, tendo havido três processos de monitoramento: 1) na primeira fase, realizada em 2003, a legislação dos Estados Partes foi objeto de aferição exclusivamente sob o aspecto da adequação normativa aos termos da Convenção; 2) na segunda fase, executada em maio de 2007, foram analisados os avanços concretos e efetivos promovidos nos países signatários, referentes às recomendações da primeira fase e da própria Convenção; 3) na terceira fase, pela a qual o Brasil passa atualmente, estão sendo aferidos os avanços concretos promovidos pelos países, referentes às recomendações da segunda fase de avaliação, e por meio dos casos concretos de responsabilização de

<sup>255</sup> PÉREZ, Natalia Amado; GÓMEZ, Cristina Orrego (2017), *op. cit.*

peças físicas e jurídicas por atos de corrupção internacional nos tribunais nacionais<sup>256</sup>.

### 3.2.2 CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO (OEA)

Em 1994, os Ministros das Relações Exteriores da América e os Chefes de Delegação dos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) assinaram a “Declaração de Belém do Pará”, manifestando apoio a estudos de medidas de combate à corrupção, de melhoria da eficiência da gestão pública e de promoção da transparência e probidade na administração pública, que culminou com a criação de um Grupo de Trabalho que desenvolveu o projeto da Convenção da OEA<sup>257</sup>.

Na mesma direção da Convenção da OCDE, que abordou a corrupção transnacional de uma forma bastante ampla, a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos foi aprovada em 29/3/1996, isto é, no ano anterior ao da Convenção da OCDE, que foi em 1997. A norma foi regulamentada no Brasil por meio do Decreto Presidencial nº 4.410, de 7/10/2002.

A Convenção reconhece o alcance internacional da corrupção e a necessidade de cooperação coordenada entre os países para combatê-la. O Instrumento visa promover e fortalecer o desenvolvimento dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, sancionar e erradicar a corrupção e para promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes, visando eficácia nas medidas anticorrupção<sup>258</sup>.

É importante destacar que esta Convenção enfatiza a adoção de medidas preventivas para instituições governamentais serem modernizadas e

---

<sup>256</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Mecanismo de Avaliação - OCDE**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/mecanismo-de-avaliacao>>. Acesso em 06 de julho de 2018.

<sup>257</sup> MEYER, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. **O Brasil e o Combate Internacional à Corrupção**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 46, n. 181, jan/mar. 2009.

<sup>258</sup> CEDILLO, Silvia Chavarría (2010), *op. cit.*

eliminar as causas frequentes de corrupção ou as condições que favorecem à prática dos ilícitos<sup>259</sup>.

O Instrumento prevê uma ampla assistência entre os Estados como forma de permitir a obtenção de provas e a execução de outros atos necessários para facilitar a realização de investigações<sup>260</sup>. Essa Convenção foi bastante influenciada pelos EUA, em especial no tocante à inclusão de tópico que aborda a responsabilidade de pessoas jurídicas pela prática de suborno transnacional<sup>261</sup>.

Dentre os temas da Convenção, estão discriminados a seguir os principais para a prevenção e o combate à corrupção (Quadro 22)<sup>262 263 264</sup>.

Quadro 22  
Principais Temas da Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA)

Artigo	Descrição	Análise
1º	Definições	Para os fins desta Convenção, entende-se por: Função pública - Toda atividade, temporária ou permanente, remunerada ou honorária, realizada por uma pessoa física em nome do Estado ou a serviço do Estado ou de suas entidades, em qualquer de seus níveis hierárquicos. Funcionário público, funcionário de governo ou servidor público - Qualquer funcionário ou empregado de um Estado ou de suas entidades, inclusive os que tenham sido selecionados, nomeados ou eleitos para desempenhar atividades ou funções em nome do Estado ou a serviço do Estado em qualquer de seus níveis hierárquicos.

<sup>259</sup> PÉREZ, Natalia Amado; GÓMEZ, Cristina Orrego (2017), *op. cit.*

<sup>260</sup> MEYER, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de (2009), *op. cit.*

<sup>261</sup> FERREIRA, Luciano Vaz (2015), *op. cit.*

<sup>262</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Principais Temas da Convenção da OEA**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/principais-temas>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

<sup>263</sup> FERREIRA, Luciano Vaz (2015), *op. cit.*

<sup>264</sup> **CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO (OEA)**. Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/convencao-oea>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

		Bens - Os ativos de qualquer tipo, quer sejam móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e os documentos e instrumentos legais que comprovem ou pretendam comprovar a propriedade ou outros direitos sobre estes ativos, ou que se refiram à propriedade ou outros direitos.
3º	Medidas Preventivas	<p>Criar, manter e fortalecer:</p> <p>Item 1 - Normas de conduta para o adequado desempenho das funções públicas, incluindo prevenção de conflitos de interesses, guarda e uso adequado dos recursos públicos e medidas para exigir dos funcionários públicos que informem às autoridades competentes dos atos de corrupção que tenham conhecimento;</p> <p>Item 4 - Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações;</p> <p>Item 7 - Leis que vedem tratamento de dedução tributária em relação a despesas efetuadas com a prática de suborno;</p> <p>Item 8 - Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade;</p> <p>Item 9 - Órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar e punir corrupção. São as chamadas <i>anti-corruption agencies</i>;</p> <p>Item 10 - medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir a manutenção de controles contábeis internos que permitam detectar atos de corrupção;</p> <p>Item 11 - Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.</p>
7º	Legislação Interna	Criar legislações necessárias para tipificar como delitos em seu direito interno os atos de corrupção descritos no artigo VI, parágrafo I, desta Convenção visando facilitar a cooperação entre os países no combate à corrupção.
8º	Suborno Transnacional	Os Estados Partes se comprometem a proibir e punir o oferecimento ou outorga de objeto de valor pecuniário ou benefício de qualquer natureza em troca da realização ou omissão de ato de funcionário público estrangeiro.
9º	Enriquecimento Ilícito	Tipificar como delito o aumento sem justificativa do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções.
10º	Extradição	A corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá ser considerada um delito passível de extradição, segundo as leis das Partes e os tratados de extradição celebrados entre os membros.
14	Cooperação Internacional	Com vistas à obtenção de provas e à realização de outros atos necessários para facilitar diligências, investigações ou a persecução penal dos atos de corrupção, a Convenção prevê ampla cooperação recíproca nas solicitações relativas à prevenção, detecção,

		investigação e punição.
15	Medidas sobre Bens	Cooperação e assistência para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens obtidos ou provenientes da prática dos delitos tipificados na Convenção.
16	Sigilo Bancário	Os Estados Partes não poderão sonegar o intercâmbio de informações sob alegação de sigilo bancário.

Fontes: Adaptado de Ferreira (2015), CGU (2018) e Convenção da OCDE (2018).

Durante a Terceira Cúpula das Américas em Québec (2001), os países signatários acordaram em apoiar a criação de um Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção. O Brasil já participou de três rodadas de avaliação, tendo seus relatórios sido publicados no site da OEA, nos quais diversas recomendações foram feitas. Atualmente, a Convenção encontra-se na Quarta Rodada de Avaliação, na qual o Brasil respondeu ao questionário e teve o seu relatório final de avaliação aprovado<sup>265</sup>.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União é o órgão responsável por coordenar internamente as avaliações em que o Brasil é país avaliado ou avaliador, além de conduzir a participação brasileira na Conferência dos Estados Partes e na Comissão de Peritos<sup>266</sup>.

### 3.2.3 CONVENÇÃO DA ONU CONTRA A CORRUPÇÃO

Houve a necessidade de tornar o combate à corrupção um compromisso quase universal, de natureza especializada, assumindo uma posição de iniciativa internacional e englobando uma maior quantidade de países signatários<sup>267</sup>.

<sup>265</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Mecanismo de Avaliação - OEA**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/mecanismo-de-avaliacao/mecanismo-de-avaliacao>>. Acesso em 08 de julho de 2018.

<sup>266</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU (2018), *op. cit.*

<sup>267</sup> FERREIRA, Luciano Vaz (2015), *op. cit.*

A primeira tentativa pelas Nações Unidas de criar uma lei de aplicação global, levou à assinatura da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional em Palermo, na Itália, em dezembro de 2000. Tal Convenção criminalizou a corrupção ativa e passiva, mas a ONU começou a discutir uma convenção específica sobre a corrupção<sup>268</sup>.

Nesse sentido e tendo como base as Convenções da OCDE, da OEA e a Lei Americana FCPA e diante da necessidade da existência de um instrumento independente, completo e vinculante, a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou a Convenção da ONU contra a Corrupção, assinada em 9/12/2003, na cidade de Mérida (México) e por isso é também conhecida como a Convenção de Mérida.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção é um instrumento internacional abrangente, destinado a combater o flagelo da corrupção em todo o mundo. Com a ratificação por 176 Estados-partes (em 24 de julho de 2015), a Convenção estabeleceu oposição à corrupção como norma global e tornou a eliminação da corrupção uma aspiração mundial<sup>269</sup>.

No Brasil, a Convenção, a mais ampla dentre as três e composta de 71 artigos, foi regulamentada por meio do Decreto Presidencial nº 5.687, de 31/1/2006. Os principais temas estão demonstrados no Quadro 23, sendo apresentada inicialmente medidas constantes do Capítulo 2 da Convenção (Medidas Preventivas)<sup>270 271</sup>.

---

<sup>268</sup> MEYER, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de (2009), *op. cit.*

<sup>269</sup> CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION. **Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción**. Guía práctica, Nueva York, 2017. Disponível em <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/National\\_Anti-Corruption\\_Strategies\\_-\\_A\\_Practical\\_Guide\\_for\\_Development\\_and\\_Implementation\\_-\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_-_Spanish.pdf)>. Acesso em 08 de julho de 2018.

<sup>270</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Principais Temas da Convenção da OEA**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/principais-temas>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

<sup>271</sup> FERREIRA, Luciano Vaz (2015), *op. cit.*

**Quadro 23**  
**Principais Temas da Convenção da ONU contra a Corrupção - Medidas Preventivas**

Artigo	Descrição	Análise
5º	Políticas de Prevenção à Corrupção	<p>Item 1 - Cada Estado Parte formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas;</p> <p>Item 4 - Os Estados Parte colaborarão (cooperarão) entre si e com as organizações internacionais e regionais pertinentes, na promoção e formulação de medidas de prevenção à corrupção.</p>
6º	Órgão ou Órgãos de Prevenção à Corrupção	<p>Item 1 - Cada Estado Parte garantirá a existência de um ou mais órgãos encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A aplicação e/ou supervisão e coordenação da prática das políticas de prevenção;</li> <li>- O aumento e a difusão do conhecimento em matéria de prevenção da corrupção.</li> </ul> <p>Item 2 - Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos do Item 1 do presente Artigo a independência necessária para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida, proporcionando-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções.</p>
8º	Códigos de Conduta para Funcionários Públicos	<p>Cada Estado Parte:</p> <p>Item 2 - Procurará aplicar códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas;</p> <p>Item 4 - Considerará a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções;</p> <p>Item 5 - Procurará estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam ter conflito de interesses relativo a suas atribuições como funcionários públicos.</p>
9º	Contratação Pública e Gestão da Fazenda	<p>Cada Estado Parte adotará as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões para prevenir a</p>

	Pública	corrupção.
10º	Informação Pública	Cada Estado Parte adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder.
12º	Setor Privado	Item 1 - Cada Estado Parte adotará medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado, assim como prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas em caso de não cumprimento dessas medidas.
13º	Participação da sociedade	Item 1 - Cada Estado Parte adotará medidas adequadas para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil e as organizações não-governamentais, na prevenção e na luta contra a corrupção e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, esforçando-se com medidas como as seguintes: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;</li> <li>- Garantir o acesso eficaz do público à informação;</li> <li>- Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários;</li> <li>- Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção.</li> </ul>
14º	Medidas para prevenir lavagem de dinheiro	Cada Estado Parte: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecerá um amplo regimento interno de regulamentação e supervisão dos bancos e das instituições financeiras não-bancárias a fim de prevenir e detectar todas as formas de lavagem de dinheiro;</li> <li>- Garantirá que as autoridades de administração, regulamentação e cumprimento da lei e demais autoridades encarregadas de combater a lavagem de dinheiro sejam capazes de cooperar e intercambiar informações nos âmbitos nacional e internacional e considerará a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que sirva de centro nacional de recompilação, análise e difusão de informação sobre possíveis atividades de lavagem de dinheiro.</li> </ul>

Fontes: Adaptado de CGU (2018) e Ferreira (2015).

A Convenção da ONU apresenta, conforme exposto no Quadro 24 a seguir, medidas referentes à penalização e aplicação das leis.

## Quadro 24

### Principais Temas da Convenção da ONU contra a Corrupção - Penalização e Aplicação da Lei

Artigo	Descrição	Análise
15º	Suborno de funcionários públicos nacionais	Cada Estado Parte adotará medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente: - A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais; - A solicitação ou aceitação por um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais.
16º	Suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas	- Os Estados Partes deverão criminalizar a promessa, o oferecimento ou a concessão, a um funcionário público de um Estado estrangeiro ou de uma organização internacional pública, de qualquer benefício visando a uma ação ou omissão do funcionário para obter ou manter transação comercial ou outro benefício indevido relacionado à realização de atividades comerciais internacionais. - A Convenção também prevê a criminalização do delito de corrupção passiva, no qual o sujeito ativo do crime é um funcionário público estrangeiro ou um funcionário de organização internacional pública.
17º a 26	Diversos Crimes	Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar ou adotará medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito os seguintes crimes: peculato, tráfico de influência, abuso de funções, enriquecimento ilícito, suborno no setor privado, malversação ou peculato de bens no setor privado, lavagem de produto de delito, encobrimento, obstrução da justiça e responsabilização das pessoas jurídicas.
32	Proteção a testemunhas, peritos e vítimas	Item 1 - Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para proteger eventuais atos de represália ou intimidação às testemunhas e peritos que prestem testemunho sobre os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, assim como, quando proceder, a seus familiares e pessoas próximas; Item 3 - Os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou tratados com outros Estados para a remoção das pessoas mencionadas no Item 1 do presente Artigo.
33		Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu

	Proteção aos denunciantes	ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, quaisquer atos relacionados com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.
36	Autoridades especializadas	Cada Estado Parte se certificará de que dispõe de um ou mais órgãos ou pessoas especializadas na luta contra a corrupção mediante a aplicação coercitiva da lei. Esse(s) órgão(s) ou essa(s) pessoa(s) gozarão da independência necessária para que possam desempenhar suas funções com eficácia e sem pressões indevidas. Deverá proporcionar a essas pessoas ou ao pessoal desse(s) órgão(s) formação adequada e recursos suficientes para o desempenho de suas funções.
37	Cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei	Item 1 - Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos que proporcionem às autoridades competentes informação útil para fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a punir os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto; Item 2 - Cada Estado Parte considerará a possibilidade de prever, em casos apropriados, a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção; Item 3 - Cada Estado parte considerará a possibilidade de prever, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a concessão de imunidade judicial a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação ou no indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.
38	Cooperação entre organismos nacionais	Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para estabelecer a cooperação entre, de um lado, seus organismos públicos, assim como seus funcionários públicos, e, do outro, seus organismos encarregados de investigar e processar judicialmente os delitos.
39	Cooperação entre os organismos nacionais e o setor privado	Item 1 - Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer a cooperação entre os organismos nacionais de investigação e o ministério público, de um lado, e as entidades do setor privado, em particular as instituições financeiras, de outro, em questões relativas à prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção; Item 2 - Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer que seus cidadãos e demais pessoas que tenham residência em seu território possam

		denunciar, ante os organismos nacionais de investigação e o ministério público, a prática de todo delito qualificado de acordo com a presente Convenção.
40	Sigilo bancário	Cada Estado Parte velará para que existam em seu ordenamento jurídico interno mecanismos apropriados para eliminar qualquer obstáculo que possa surgir como consequência da aplicação da legislação relativa ao sigilo bancário.

Fontes: Adaptado de CGU (2018) e Ferreira (2015).

No Quadro 25 estão descritas medidas relativas à cooperação internacional e recuperação de ativos.

**Quadro 25**  
Principais Temas da Convenção da ONU contra a Corrupção - Cooperação internacional e Recuperação de Ativos

Artigo	Descrição	Análise
43 a 50	Cooperação Internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Capítulo IV, que discorre sobre a cooperação internacional, é composto por oito artigos, que dispõem sobre extradição, assistência jurídica e cooperação em matéria de cumprimento da lei;</li> <li>- Com relação à extradição, de acordo com o artigo 44, ela poderá ser concedida com base em quaisquer dos delitos compreendidos na Convenção e os Estados Partes se comprometem a não considerar de caráter político qualquer dos delitos ali listados;</li> <li>- Em relação à assistência jurídica recíproca, a Convenção explicita que ela deverá ser prestada de forma ampla em investigações, processos e ações judiciais;</li> <li>- Para facilitar a assistência, cada Estado deverá designar uma autoridade central encarregada de receber as solicitações de assistência e de lhes dar cumprimento, transmitindo-as às autoridades competentes para sua execução;</li> <li>- O art. 48 prevê cooperação (colaboração) com vistas a aumentar a eficácia das medidas de cumprimento da lei orientada a combater os delitos compreendidos na presente Convenção;</li> <li>- O art. 49 prevê a possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais para realização de investigações conjuntas.</li> </ul>
51 a 59	Recuperação de Ativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No tocante à reparação dos efeitos financeiros dos atos de corrupção, a Convenção prevê que os Estados Partes devem adotar as medidas para exigir das instituições financeiras que verifiquem a identidade dos clientes e dos beneficiários finais dos fundos depositados em contas vultosas, etc.</li> <li>- Em relação às medidas para recuperação direta de bens, é prevista a possibilidade de um Estado Parte propor diretamente, perante o tribunal de outro país, uma ação civil com o objetivo de determinar a titularidade ou</li> </ul>

		<p>propriedade de bens adquiridos mediante corrupção.</p> <p>- A Convenção prevê que os Estados adotem as medidas que sejam necessárias para que suas autoridades competentes possam dar efeito a uma ordem de confisco emanada por um tribunal de outro Estado Parte.</p>
--	--	--

Fontes: Adaptado de CGU (2018) e Ferreira (2015).

Apresenta-se a seguir o Quadro 26 que trata sobre assistência técnica e intercâmbio de informações.

**Quadro 26**  
Principais Temas da Convenção da ONU contra a Corrupção - Assistência técnica e intercâmbio de informações

Artigo	Descrição	Análise
60 a 62	Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações	<p>- Cada Estado Parte, na medida do necessário, formulará, desenvolverá ou aperfeiçoará programas de capacitação especificamente concebidos para o pessoal de seus serviços encarregados de prevenir e combater a corrupção;</p> <p>- Os Estados Partes considerarão a possibilidade de desenvolver e compartilhar, entre si e por ação de organizações internacionais e regionais, estatísticas, experiência analítica acerca da corrupção e informações com vistas a estabelecer, na medida do possível, definições, normas e metodologias comuns, assim como informações sobre práticas aceitáveis para prevenir e combater a corrupção.</p>

Fontes: Adaptado de CGU (2018) e Ferreira (2015).

O mecanismo de avaliação da implementação da Convenção somente foi aprovado em 2009 na 3ª Sessão da Conferência dos Estados Partes da Convenção da ONU contra a Corrupção<sup>272</sup>. O monitoramento é feito em dois ciclos, cada um com cinco anos de duração, sendo o primeiro referente ao período de 2010 a 2015 e o segundo entre 2015 e 2020<sup>273</sup>.

O Brasil iniciou seu processo avaliativo em 2010, tendo Haiti e México como países avaliadores. Para o primeiro ciclo, o Brasil prestou informações

<sup>272</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Mecanismo de Avaliação - ONU**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/mecanismo-de-avaliacao>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

<sup>273</sup> FERREIRA, Luciano Vaz (2015), *op. cit.*

referentes aos Capítulos III (Criminalização e Aplicação da Lei) e IV (Cooperação Internacional da Convenção)<sup>274</sup>.

### 3.3 REDES DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

As instituições que praticam atos de corrupção estão sempre experimentando novas formas de gestão, criando e compartilhando conhecimento em redes. Por isso, são extremamente dinâmicas e capazes de se construir e reconstruir a todo instante, demonstrando a complexidade do fenômeno e a dificuldade de combatê-lo<sup>275</sup>.

Sendo assim, e considerando o ambiente de impunidade favorável à obtenção de vantagens econômicas, surgem as redes de corrupção com o objetivo de vender informações privilegiadas, levantar dinheiro de campanhas políticas, receber créditos de bancos oficiais a juros negativos etc, organizando-se desde as esferas mais elevadas de poder, dentro e fora do Estado, até a burocracia mais elementar<sup>276</sup>.

Falando da corrupção e da importância da cooperação para combater o fenômeno e o crime organizado, afirma-se<sup>277</sup>:

*“Y si las actividades delictivas cada vez tienen más desarrollo internacional, porque transnacional...resulta obvio que la respuesta que se elabore ha de tener un alcance equivalente al fenómeno que se pretende combatir, que aglutine la repuesta diversa pero global y en una misma dirección de los diferentes estados, conscientes de que nos hallamos frente a un fenómeno que día a día extiende sus tentáculos...”*

---

<sup>274</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Mecanismo de Avaliação** - ONU (2017), *op. cit.*

<sup>275</sup> AUGUSTINIS, Viviane Franco de (2011). **Gestão em Redes para a Construção de Políticas Públicas: Um Estudo sobre as Atividades e Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro no Brasil**. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas-FGV, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2011.

<sup>276</sup> SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

<sup>277</sup> GARZÓN, Baltasar. **El Fango. Cuarenta Años de Corrupción en España**. Madrid: Penguin Random House Grupo Editorial, 2015, p. 485.

O Estado só terá condições de combater essas organizações criminosas organizadas em rede se suas instituições passarem a funcionar também em rede e com caráter informacional, ampliando o uso das diversas formas de inteligência<sup>278</sup>.

A Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção, assinada em 9/12/2003 e absorvida pelo Ordenamento Jurídico brasileiro por meio do Decreto Presidencial nº 5.687, de 31/1/2006, trata dessa cooperação em rede nos: 1) artigos 5º e 6º, estando previsto que cada Estado Parte garantirá a existência de um ou mais órgãos independentes com atuações coordenadas e recursos materiais e de pessoal adequados visando implementar medidas de prevenção e contra a corrupção; 2) art. 38, em que se prevê que Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para estabelecer a cooperação entre, de um lado, seus organismos públicos, assim como seus funcionários públicos, e, do outro, seus organismos encarregados de investigar e processar judicialmente os delitos.<sup>279</sup>.

O Brasil tem várias agências e órgãos governamentais que estão, de alguma forma, relacionados ao combate à corrupção. O número de agências e a dificuldade em organizar uma agenda eficaz levam à percepção de que existe a necessidade de criar um plano anticorrupção integrado, construído com apoio de atores governamentais relevantes. Esse plano deve ser debatido e instrumentalizado no aprimoramento da política permanente de controle da corrupção, pois ações segmentadas raramente firmam-se para produzir mudanças substanciais e com resultados duradouros para a sociedade<sup>280</sup>.

---

<sup>278</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Possibilidades de Combate à Corrupção pelo Estado Burocrático/Patrimonialista na América Latina em um Contexto de Cenário de Sociedade Informacional**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun. 2001, p. 75-85.

<sup>279</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), 2018. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007\\_uncac\\_port.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007_uncac_port.pdf)>. Acesso em 14 de agosto de 2018.

<sup>280</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

Nesse contexto, entende-se que as limitações para se combater as redes de corrupção incrustadas dentro e fora do Estado somente serão quebradas com o fortalecimento e a atuação das instituições em rede, espaço de compartilhamento de informações e a criação de conhecimentos é fundamental para tornar as ações mais eficazes, visando aniquilar esse mal que tanto prejudica o desenvolvimento econômico, social e político do Brasil.

### 3.3.1 EXEMPLOS DE REDES DE COOPERAÇÃO PARA COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

Cita-se como exemplo de combate à corrupção em rede a realização de Operações Especiais<sup>281</sup> ao longo de 14 anos, contando com a participação de diversos atores, como o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), Polícia Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal do Brasil, ministérios públicos estaduais etc, havendo uma grande coalizão dos atores visando reprimir a corrupção.

Nesse período (2003 a 2016), foram realizadas 247 Operações Especiais que identificaram prejuízo estimado de R\$ 4,0 bilhões, envolvendo, nos atos de corrupção, órgãos e entidades da União, Estados e Municípios (Figura 9)<sup>282</sup>. Esses dados foram apresentados pela CGU durante evento realizado em 9/12/2016, comemorando o Dia Internacional Contra Corrupção, previsto na Convenção da ONU Contra a Corrupção (Convenção de Mérida).

Figura 9  
Operações Especiais em rede deflagradas em 14 anos

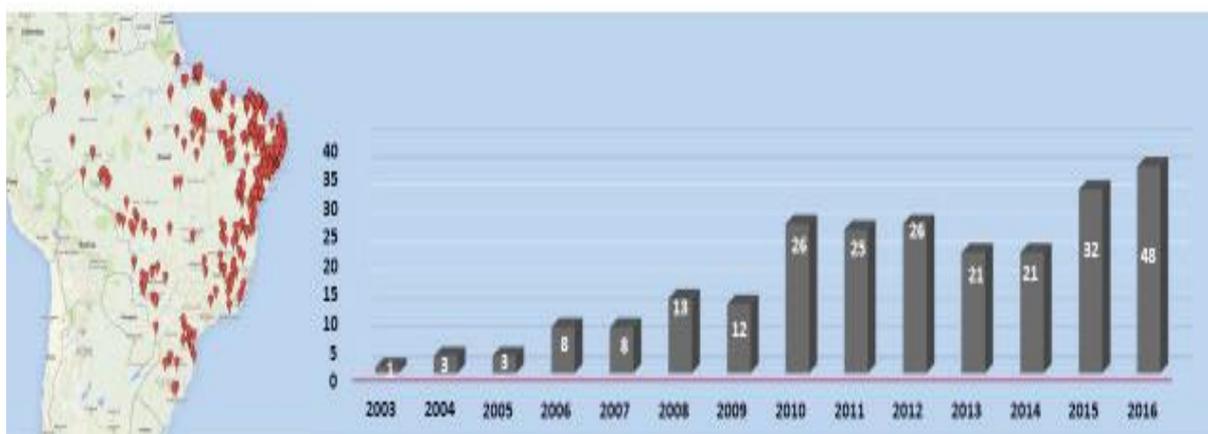
---

<sup>281</sup> Operações Especiais são trabalhos de investigação realizados em conjunto com diversas organizações públicas (órgãos de controle, ministérios públicos, polícias investigativas, órgãos de arrecadação tributárias etc) visando combater o desvio de recursos públicos federais.

<sup>282</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), 2016. **Dia Internacional Contra a Corrupção – 9 de dezembro**. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2016/dia-internacional-contra-a-corrupcao/arquivos/dicc2016\\_cgu\\_2016.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2016/dia-internacional-contra-a-corrupcao/arquivos/dicc2016_cgu_2016.pdf)>. Acesso em 12 de agosto de 2018.

**247** OPERAÇÕES DEFLAGRADAS

**R\$ 4 BILHÕES** PREJUÍZO ESTIMADO



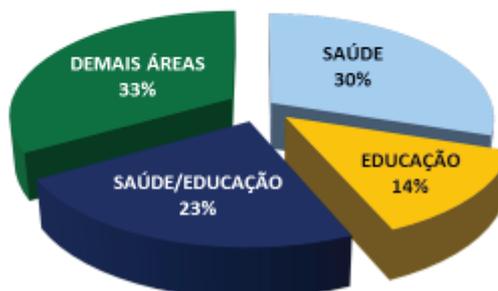
Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU (2016).

Essas operações especiais constataram que as principais áreas afetadas com os atos de corrupção são a educação e a saúde, com 67% da estimativa dos recursos desviados, o que acaba por manter uma grande parte da sociedade brasileira em situação de pobreza e sem perspectiva de ascenderem na pirâmide social, pois são dependentes de políticas básicas nessas áreas (Figura 10)<sup>283</sup>.

Figura 10  
Principais Políticas Afetadas com a Corrupção no Brasil

<sup>283</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU (2016), *op. cit.*

**PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS AFETADAS NAS OPERAÇÕES (%)**



Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU (2016).

Outro exemplo de combate à corrupção com a cooperação e o compartilhamento de informações entre diversas organizações são as redes de controle nos estados da federação, havendo diversas designações, tais como Fórum de Combate à Corrupção (Focco), Movimento Articulado de Combate à Corrupção (Marcco) e outras nomenclaturas. Essas redes estão em 24 estados do Brasil (Quadro 27)<sup>284</sup>.

**Quadro 27**  
Redes de Prevenção e Combate à Corrupção no Brasil

Estado	Redes de Prevenção e Combate à Corrupção	Quantidade de Organizações na Rede
Acre	Fórum das Organizações de Combate à Corrupção (Focco)	14
Alagoas	Fórum das Organizações de Combate à Corrupção (Focco)	24
Amazonas	Rede de Controle da Gestão Pública do AM	8
Bahia	Rede de Controle	21
Ceará	Fórum Permanente de Combate a Corrupção no Estado do Ceará (Focco)	15
Goiás	Fórum Goiano de Combate à Corrupção (Focco/GO)	14

<sup>284</sup> ROCHA, Leonino Gomes (2017). **O Papel das Instituições Brasileiras no Combate à Corrupção.** Disponível em: <[https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle\\_Cidadao/gestao\\_publica/fasciculo\\_2\\_.pdf](https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle_Cidadao/gestao_publica/fasciculo_2_.pdf)>. Acesso em 12 de agosto de 2018.

Maranhão	Rede de Controle da Gestão Pública do Maranhão	18
Mato Grosso	Rede de Controle no Estado de Mato Grosso	11
Mato Grosso do Sul	Rede de Controle	15
Minas Gerais	Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção de Minas Gerais (Arcco/MG)	13
Pará	Rede Estadual de Controle da Gestão Pública	11
Paraíba	Fórum Paraibano de Combate à Corrupção/PB	20
Paraná	Rede de Controle da Gestão Pública	17
Pernambuco	O Fórum Permanente de Combate à Corrupção em Pernambuco (Focco/PE)	27
Piauí	Rede de Controle no Estado do Piauí	10
Rio de Janeiro	Rede de Controle da Gestão Pública (Rede)	10
Rio Grande do Norte	Movimento Articulado de Combate à Corrupção (Marcco)	27
Rio Grande do Sul	Rede de Controle no Estado do Rio Grande do Sul	14
Rondônia	Comitê Rondônia Contra a Corrupção (Cercco)	14
Roraima	O Fórum Permanente de Combate à Corrupção de Roraima (Focco-RR)	12
Santa Catarina	Rede de Controle da Gestão Pública	12
São Paulo	Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro-FOCCO/SP	22
Sergipe	Fórum de Combate à Corrupção de Sergipe- Focco/SE	6
Tocantins	Fórum Tocantinense de Combate à Corrupção (Focco)	17

Fonte: Adaptado de ROCHA (2017)<sup>285</sup>.

Verifica-se uma grande quantidade de atores nessas redes de controle da corrupção, variando de 6 (seis) a 27 instituições por estado, o que possibilita atingir melhores resultados do que se as organizações estivessem atuando individualmente.

Como último exemplo de combate à corrupção em rede de grande sucesso no Brasil e que tem permitido a maior recuperação de recursos públicos desviados da sociedade brasileira que se conhece até hoje é a Operação Lava Jato.

Trata-se de investigação em andamento conduzida por diversos órgãos e que deflagrou sua primeira fase ostensiva em 17/3/2014, obtendo os seguintes resultados até momento<sup>286</sup>:

<sup>285</sup> ROCHA (2017), *op. cit.*

- ✓ 982 mandados de busca e apreensão, 121 de prisão temporária, 115 de prisão preventiva e 227 de condução coercitiva;
- ✓ 513 pedidos de cooperação internacional, sendo 259 pedidos ativos para 45 países e 254 pedidos passivos com 35 nações;
- ✓ 175 acordos de colaboração premiada e 11 acordos de leniência;
- ✓ 204 condenações contra 134 pessoas, totalizando mais de 1.983 anos;
- ✓ Valor total do ressarcimento pedido (incluindo multas) de R\$ 38,1 bilhões;
- ✓ Os crimes denunciados envolvem o pagamento de aproximadamente R\$ 6,4 bilhões de propina; e
- ✓ Encontra-se atualmente na 52ª fase - Operação Greenwich realizada em 21/06/2018.

A Lava Jato é considerada a maior operação de combate à corrupção da história do País e investiga crimes de corrupção ativa, corrupção passiva, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, organização criminosa, obstrução da justiça, operação fraudulenta de câmbio e recebimento de vantagem indevida, havendo a participação dos maiores partidos políticos do Brasil, além de empresários de grandes empresas.

Na Figura 11 encontra-se um esquema gráfico de como funcionava o esquema de corrupção na Petrobras<sup>287</sup> e na Figura 12 estão especificados os nomes

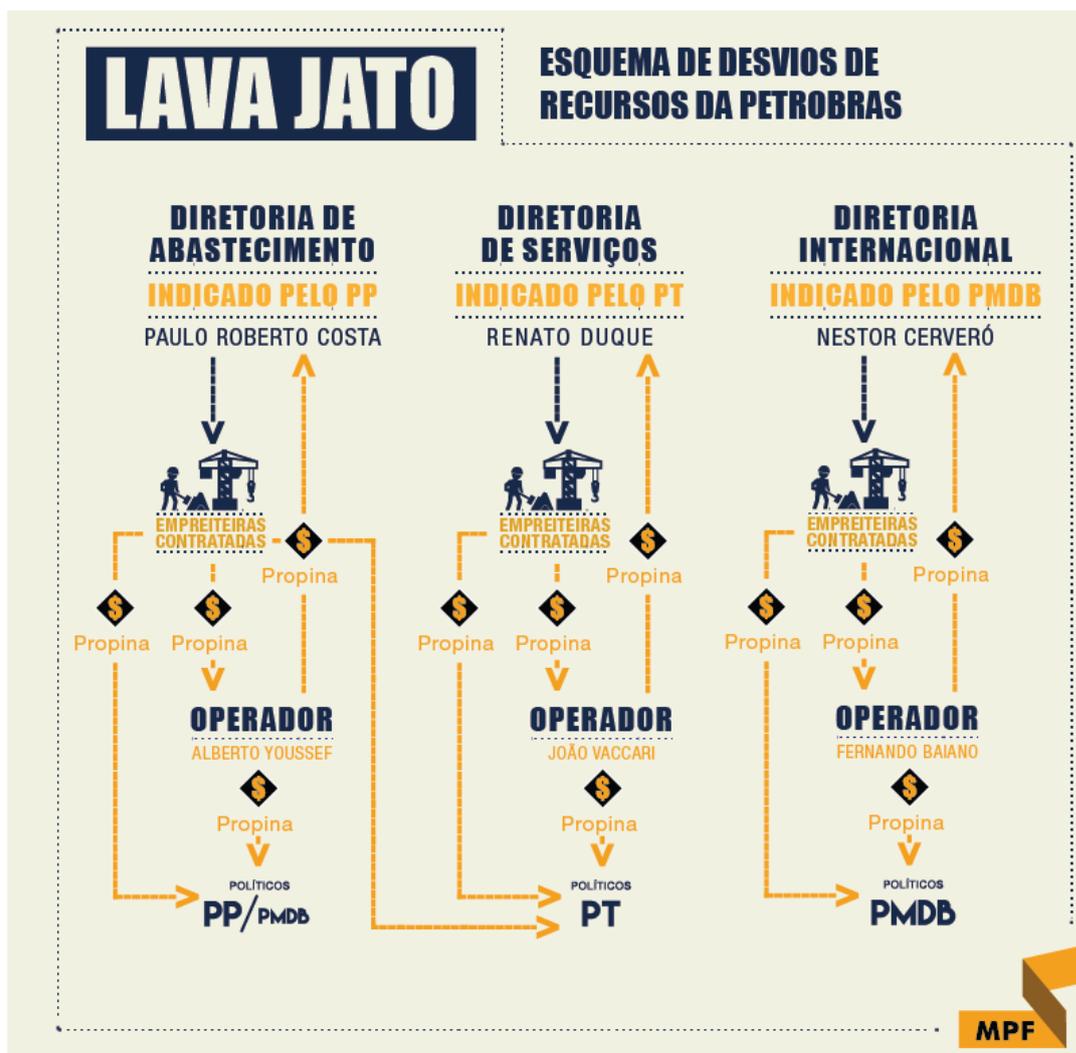
---

<sup>286</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF (2018a). **A Lava Jato em Números no Paraná**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>>. Acesso em 12 de agosto de 2018.

<sup>287</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF (2018b). **Caso Lava Jato - Entenda o Caso**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em 12 de agosto de 2018.

dos principais órgãos participantes da rede de combate à corrupção formada pela Operação Lava Jato<sup>288</sup>.

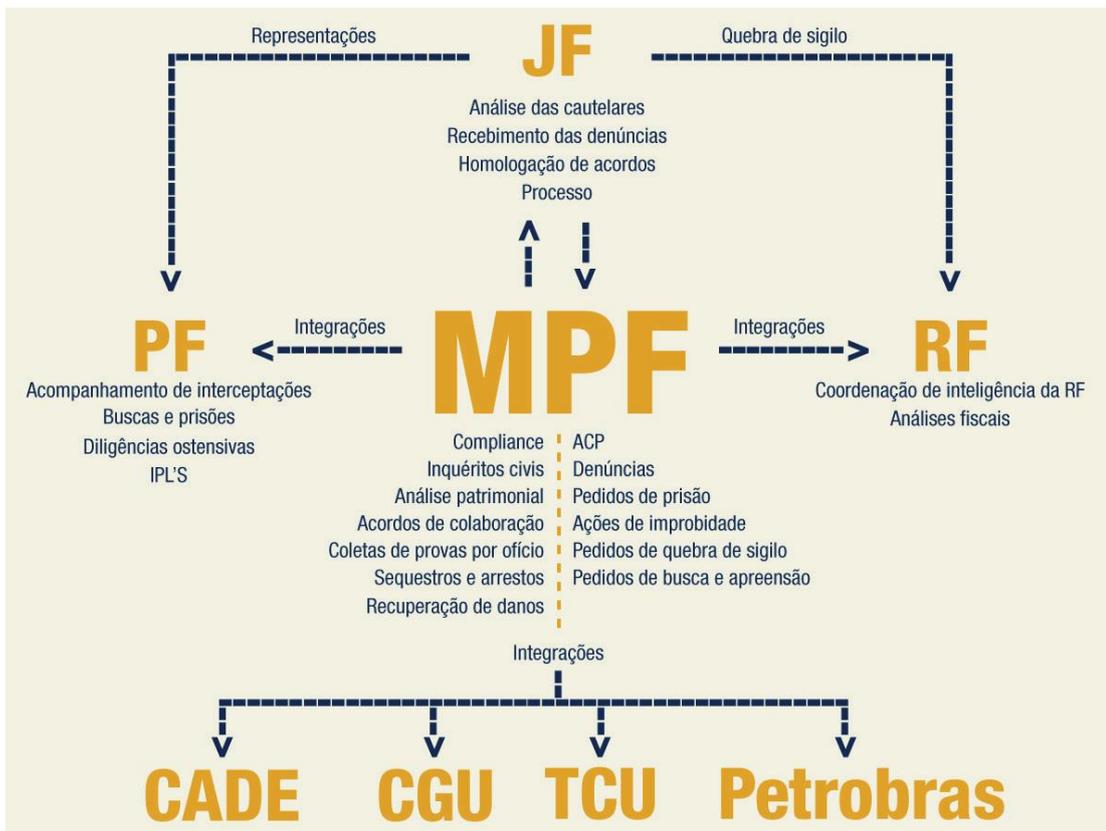
Figura 11  
Esquema de Desvios de Recursos da Petrobrás por Diretorias



Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2018b).

Figura 12  
Rede de Combate à Corrupção (Operação Lava Jato)

<sup>288</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF (2018c). **Caso Lava Jato - Fluxo da Investigação.** Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/investigacao/fluxo-da-investigacao>>. Acesso em 12 de agosto de 2018.



Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2018c).

Verifica-se, portanto, a participação de uma complexa e sofisticada rede de atores para praticar os atos de corrupção a que a Petrobras foi vítima, ficando evidente que o Estado deve também atuar em rede para combater os ilícitos praticados e que foram extremamente prejudiciais para a sociedade brasileira.

### 3.4 COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL EM MATÉRIA CIVIL E PENAL

Dentro de um cenário de intensificação das relações entre as nações e seus povos, seja no âmbito comercial, migratório ou informacional, demanda-se cada vez mais um Estado proativo e colaborativo. As relações jurídicas não se processam mais unicamente dentro de um único Estado Soberano, pelo contrário, é

necessário cooperar e pedir a cooperação de outros Estados para que se satisfaçam as pretensões por justiça do indivíduo e da sociedade<sup>289</sup>.

Nesse sentido, um Estado possui a prerrogativa de requerer a colaboração do outro que, a princípio, não se encontra na obrigação de prestar essa ajuda. Entretanto, a necessidade de se obter um tratamento recíproco motiva a cooperação jurídica internacional, mesmo antes de ser regulada por meio de acordos extraterritoriais<sup>290</sup>.

Esse fenômeno ganhou mais força com a globalização no final da década de 80, a partir da qual ocorreu uma maior integração entre as nações, passando a regular a cooperação visando resguardar seus próprios interesses<sup>291</sup>.

Nesse novo momento histórico, em que as ilhas de soberania que permeavam os países cedem lugar a uma nova ordem global movida pela coordenação interestatal, ocorre a sedimentação da cooperação jurídica internacional<sup>292</sup>.

Dessa forma, a cooperação jurídica internacional deixa de ser exclusivamente um ato de cortesia entre os Estados e hoje se apresenta como essencial à sua própria manutenção. Mais que isso, se antes a cooperação internacional se justificava somente pela necessidade de contribuir com a paz e o progresso da humanidade, atualmente o próprio exercício das funções soberanas

---

<sup>289</sup> PIRES JÚNIOR, Paulo Abrão. **O Papel da Cooperação Jurídica Internacional**. In: Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos: Cooperação em Matéria Civil e Penal/Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). 3 e 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

<sup>290</sup> LOPES PINTO, Ricardo Henrique. **Cooperação Judiciária Internacional: Homologação de Sentença Estrangeira**. 2010. 189 f. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

<sup>291</sup> VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. **Implementação da Cooperação Jurídica Internacional Vertical**. 2012. 272 f. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

<sup>292</sup> VASCONCELLOS, Helena. **Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal: Uma Análise do Mutual Legal Assistance Treaty Brasil/Estados Unidos**. 2013. 223 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

por parte dos Estados depende vitalmente da ajuda internacional. A garantia dos direitos individuais, coletivos e difusos, a manutenção da segurança pública, o combate ao crime organizado, a estabilidade do sistema econômico-financeiro, e tantos outros temas a cargo dos Estados dependem cada vez mais da cooperação jurídica internacional<sup>293</sup>.

Como definição, cooperação jurídica internacional é o conjunto de atos de natureza jurisdicional, diplomática ou administrativa que envolve dois ou mais Estados e tem como objetivo auxiliar na resolução secundária de fato ocorrido em território de pelos menos um deles, sendo, portanto, uma colaboração recíproca ou assistência mútua entre as nações<sup>294</sup>.

A cooperação jurídica internacional significa, em sentido amplo, o intercâmbio internacional para o cumprimento extraterritorial de medidas processuais do Poder Judiciário de outro Estado. Decorre do fato de o Poder Judiciário sofrer uma limitação territorial de sua jurisdição (soberania) e precisar pedir ao Poder Judiciário de outro Estado que o auxilie nos casos em que suas necessidades transbordam de suas fronteiras para as daquele. Hoje, a cooperação internacional evoluiu e abarca, ainda, a atuação administrativa do Estado, em modalidades de contato direto com os demais entes estatais<sup>295</sup>.

Não existe uma definição estanque na conceituação, mas uma característica comum é que a cooperação jurídica internacional envolve a concessão de assistência entre os Estados soberanos, à luz da extraterritorialidade, visando

---

<sup>293</sup> SAADI, Ricardo Andrade; BEZERRA, Camila Colares. **A Autoridade Central no Exercício da Cooperação Jurídica Internacional**. In: Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos: Cooperação em Matéria Civil e Penal/Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). 3 e 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

<sup>294</sup> LOPES PINTO, Ricardo Henrique (2010), *op. cit.*

<sup>295</sup> ARAUJO, Nadia de. **A Importância da Cooperação Jurídica Internacional para a Atuação do Estado Brasileiro no Plano Interno e Internacional**. In: Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos: Cooperação em Matéria Civil e Penal/Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). 3 e 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

flexibilizar o conceito clássico de soberania e aproximar as diferentes nações no combate à criminalidade transnacional<sup>296</sup>.

A fim de buscar a garantia de direitos, a obtenção de medidas judiciais de natureza transnacional, os Estados utilizam a cooperação jurídica internacional, a qual pode ser entendida como um modo formal de solicitar a outro país alguma medida judicial, investigativa ou administrativa<sup>297 298</sup>.

Em termos normativos, pode ser identificado o fundamento da cooperação jurídica internacional no artigo 1º (itens 2 e 3) da Carta das Nações Unidas, a qual afirma ser propósito do desenvolvimento das relações amistosas entre os Estados a “consecução de uma cooperação internacional para resolver problemas mundiais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos...”. Esse dever geral de cooperação em todos os campos foi regulamentado por meio da Resolução da Organização das Nações Unidas nº 2.625, de outubro de 1970<sup>299</sup>. Acresça-se, ainda, que no plano regional dos países da América, a Carta das Nações dos Estados Americanos, introduzida no Brasil pelo Decreto nº 30.544, de 14/2/1952, preconiza em seu art. 31 o dever de cooperação entre as nações em todos os campos, destinada à consecução do integral desenvolvimento de seus países membros em um contexto democrático.

No Brasil, a legislação interna que regulamenta a cooperação jurídica internacional é fragmentada, não havendo uma lei específica cuidando de toda a matéria. Cita-se como exemplo o seguinte: 1) Diversas convenções multilaterais e

---

<sup>296</sup> VASCONCELLOS, Helena (2013), *op. cit.*

<sup>297</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Redes de Cooperação**, Brasília. Disponível no site <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/atuacao-internacional-2/redes-de-cooperacao/redes-de-cooperacao>>. Acesso em 08 de dezembro de 2015.

<sup>298</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **A Otimização da Cooperação Jurídica Internacional e o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**. Brasília. Disponível no site <[https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/arquivos\\_anexos/folder-drci-10-anos.pdf](https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/arquivos_anexos/folder-drci-10-anos.pdf)>. Acesso em 04 de janeiro de 2015.

<sup>299</sup> VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo (2012), *op. cit.*

bilaterais que cuidam da cooperação entre o Brasil e alguns Estados; 2) De forma não exaustiva, a Lei de Introdução ao Código Civil - LICC, que agora se chama Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB; 3) A Resolução nº 09 do STJ.<sup>300</sup>.

A cooperação internacional pode ser classificada em ativa, quando o requerente é o órgão brasileiro, ou passiva, quando o Estado brasileiro é requerido. Há diferença marcante entre as duas modalidades, já que na cooperação passiva é necessário um procedimento prévio, antes de seu cumprimento, que foi concentrado no Supremo Tribunal Federal desde os anos trinta do século XX até 2004, quando essa competência foi transferida ao Superior Tribunal de Justiça pela Emenda Constitucional nº 45/2004<sup>301</sup>.

Considerando-se as estatísticas produzidas pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça (DRCI/SNJ), verifica-se que no período de 2004 a agosto de 2014, foram tramitados 43,5 mil pedidos de cooperação entre o Brasil e outros países. Desse total, 29 mil foram pedidos cíveis e 14,5 mil em matéria penal (os de matéria penal foram principalmente relativos a crimes financeiros, lavagem de dinheiro, corrupção e tráfico de drogas)<sup>302</sup>.

Outro dado relevante é que há a prevalência do Brasil como solicitante de cooperação (ativa), pois do total de pedidos de cooperação jurídica tramitados em 2010 e 2014, mais de 85% saíram do país se dirigindo a uma autoridade estrangeira, sendo 15% para a cooperação passiva.

A cooperação jurídica internacional, de cunho tradicional, se efetiva através de cartas rogatórias e do reconhecimento e execução de sentenças estrangeiras, institutos consagrados no direito processual civil brasileiro e de outros países. Na área penal, o instituto da extradição é outro exemplo clássico de

---

<sup>300</sup> ARAUJO (2014), *op. cit.*

<sup>301</sup> ARAÚJO (2014), *op. cit.*

<sup>302</sup> PIRES JÚNIOR, Paulo Abrão (2014), *op. cit.*

cooperação entre Estados. Há, ainda, ações de cunho administrativo, hoje conhecidas como auxílio direto, e a prestação de informações sobre o direito estrangeiro<sup>303</sup>.

#### 3.4.1 A AUTORIDADE CENTRAL DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

Esse modelo de autoridade central foi determinante para a modernização da ajuda jurídica internacional, tendo sido mencionado inicialmente na Convenção de Haia, de 1965, relativa à Citação e Notificação no Estrangeiro de Atos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial, que trouxe a obrigação de cada Estado Membro designar uma autoridade central<sup>304</sup>.

A Autoridade Central pode ser conceituada como um órgão técnico-especializado responsável pela boa condução da cooperação jurídica que cada Estado exerce com as demais soberanias, cabendo-lhe, ademais do recebimento e transmissão dos pedidos de cooperação jurídica, a análise e adequação destas solicitações quanto à legislação estrangeira e ao tratado que a fundamenta. Tem como função promover a efetividade da cooperação jurídica e, principalmente, desenvolver conhecimento agregado acerca da matéria<sup>305</sup>.

As autoridades centrais são organizadas em formas de redes internacionais, propiciando contatos diretos entre organizações da mesma natureza, facilitando as comunicações e definindo quem será o primeiro interlocutor a se dirigir a um outro país, ainda que, posteriormente, seja redirecionado para uma organização diversa como o Poder Judiciário, Ministério Público etc<sup>306</sup>.

O papel da autoridade central é facilitar o processo de assistência internacional, evitando demora no trâmite. Para isso, a autoridade recebe os

---

<sup>303</sup> ARAUJO, Nadia de (2014), *op. cit.*

<sup>304</sup> VASCONCELLOS, Helena (2013), *op. cit.*

<sup>305</sup> SAADI, Ricardo Andrade; BEZERRA, Camila Colares (2014), *op. cit.*

<sup>306</sup> VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo (2012), *op. cit.*

pedidos, analisa e caso possua competência legal responde diretamente (execução direta). Não havendo, encaminha aos órgãos competentes (execução indireta)<sup>307</sup>.

Os mecanismos de notificações entre os Estados são realizados por meio da Autoridade Central, que se comunicam diretamente entre si para a promoção da intervenção das autoridades nacionais competentes<sup>308</sup>.

Corroborando as afirmações citadas, as autoridades centrais se comunicam diretamente, eliminando, em regra, a necessidade da instância diplomática para tramitação dos documentos. Esse contato direto, além de diminuir o número de interlocutores e conseqüentemente a probabilidade de haver “ruídos” na comunicação interestatal, favorece que se forme uma rede de órgãos especializados que estão sempre buscando melhorias no sistema de cooperação<sup>309</sup>.

É importante ressaltar que as autoridades centrais, na maior parte das situações, não possuem atribuições de execução, mas atividades formais referentes à organização e formatação dos pedidos conforme o instrumento normativo vigente entre os Estados, além de encaminhar as demandas aos organismos competentes, nacionais ou estrangeiros, quem efetivamente analisará a possibilidade ou não do cumprimento da solicitação<sup>310</sup>.

No Brasil, a competência da autoridade central para cooperação jurídica internacional cabe ao Ministério da Justiça, que o exerce por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) e o Departamento de Estrangeiros (DEEST), ambos da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), nos termos do Decreto Nº 4.991/2004, cujo texto encontra-se atualmente em vigor nos termos do Anexo ao Decreto 6.061/2007<sup>311</sup>.

---

<sup>307</sup> VASCONCELLOS, Helena (2013), *op. cit.*

<sup>308</sup> LOPES PINTO, Ricardo Henrique (2010), *op. cit.*

<sup>309</sup> SAADI, Ricardo Andrade; BEZERRA, Camila Colares (2014), *op. cit.*

<sup>310</sup> VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo (2012), *op. cit.*

<sup>311</sup> SAADI, Ricardo Andrade; BEZERRA, Camila Colares (2014), *op. cit.*

Cumpra ao DEEST analisar e tramitar os pedidos de extradição e de transferência de pessoas condenadas, ao tempo que ao DRCI cabe analisar e tramitar as demais espécies de pedidos de cooperação jurídica internacional, nas matérias penal e civil, inclusive quando a matéria envolve combate à corrupção.

No que concerne à cooperação jurídica internacional em matéria penal, existem, no entanto, duas exceções à regra, em que a Procuradoria-Geral da República funciona como Autoridade Central nas questões relativas ao Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República Federativa do Brasil (Decreto nº 1.320, de 30 de novembro de 1994) e ao Tratado de Assistência Mútua em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá (Decreto nº 6.747, de 22 de janeiro de 2009).

Em matéria não-criminal existem também outras autoridades centrais espalhadas no Governo brasileiro. Tal é o exemplo da Autoridade Central designada para a Convenção sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro da ONU, denominada Convenção de Nova Iorque, localizada na Procuradoria-Geral da República, bem como a Autoridade Central para as Convenções da Haia Sobre Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Menores (1980) e Sobre Cooperação Internacional e Proteção de Crianças e Adolescentes em Matéria de Adoção Internacional (1993), localizada na Secretaria Especial de Direitos Humanos.

#### 4. PRINCIPAIS RESULTADOS - MODELO DE GESTÃO, CONFIGURAÇÃO E GOVERNANÇA DA ENCCLA, ANÁLISE COMPARATIVA DA ENCCLA COM REDES EUROPEIAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO E EFETIVIDADE DAS AÇÕES DA ENCCLA NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Visando cumprir os objetivos da investigação, realizou-se este capítulo no qual estão respondidas as três questões propostas para a pesquisa, sendo demonstradas a configuração e os modelos de gestão e governança da Enccla; verificadas a existência de redes europeias de prevenção e combate à corrupção e compará-las com a Enccla; e analisada a efetividade da Enccla no enfrentamento à corrupção.

Foram utilizadas como fontes de evidências a entrevista, na qual foram enviados à Enccla e a diversos atores que atuam no combate à corrupção no Brasil questionamentos sobre os principais resultados obtidos pela Estratégia; as pesquisas bibliográficas e documentais; e a observação não participante durante a XIII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção realizada em Fortaleza/CE em 2015. Como última fonte de evidência, houve a participação no Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD) em 2017 em Fortaleza/CE, quando se observou o funcionamento da Estratégia.

A divisão deste capítulo possui 05 tópicos, que são os seguintes:

- ✓ No primeiro capítulo (item 4.1) é descrito o modelo de gestão, a configuração e a governança da Enccla. Este item encontra-se dividido em seis subitens e visa responder a primeira questão da investigação;
- ✓ Continua-se com uma verificação da existência de redes europeias de enfrentamento à corrupção e posteriormente é realizada uma análise comparativa da Enccla com essas redes europeias (item 4.2), estando dividido em quatro subitens que respondem ao segundo questionamento da pesquisa; e

- ✓ Na parte seguinte (item 4.3), é analisada a efetividade das ações da Enccla no enfrentamento à corrupção, estando divididos em quatro subitens e respondendo à terceira indagação da pesquisa;

#### 4.1 A ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA) - MODELO DE GESTÃO, CONFIGURAÇÃO E GOVERNANÇA

Com o objetivo de responder à primeira questão da pesquisa, tendo como base o pressuposto de que para resolver problemas complexos como o combate à corrupção, há a necessidade de as organizações atuarem em redes e considerando o referencial teórico e os aspectos metodológicos desta pesquisa, serão descritos e analisados o modelo de gestão, a configuração e a governança da Enccla.

Utilizou-se como fonte de evidência a análise bibliográfica e documental, tais como o modelo de gestão, governança e a forma como a Enccla se encontra configurada, documentos disponíveis nos *websites* da Estratégia e outras pesquisas científicas realizadas sobre a Enccla. Ressalte-se que a quantidade de investigações científicas sobre a Estratégia é pequena, o que corrobora o caráter inovador desta investigação.

##### 4.1.1 A CRIAÇÃO, DEFINIÇÃO E ENTRADA DO TEMA CORRUPÇÃO NA ENCCLA

A Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (Enccla) foi iniciada em dezembro de 2003, sendo uma experiência inédita de articulação dos diversos órgãos do Estado para o estabelecimento de uma política pública de combate ao crime de lavagem de dinheiro e, em sentido mais amplo, ao crime organizado no Brasil.

O motivo principal para criação da Estratégia em 2003 era a existência simultânea de diversos órgãos responsáveis pelas políticas e ações de combate à

lavagem de dinheiro, recuperação ativos e cooperação jurídica internacional, levando à existência de conflito de atribuições no âmbito do governo federal<sup>312</sup>.

A informalidade na constituição do grupo que definiria a estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro foi essencial para reunir numa mesma mesa órgãos e autoridades que tinham poder de fato nesse tema, mas representavam hierarquias distintas. Se fosse seguido o modelo de cooperação administrativa tradicional, com grupos de trabalho formalmente constituídos, publicados no Diário Oficial, prazos rígidos e zelos hierárquicos, provavelmente a primeira edição da Enccla teria se perdido nos meandros da burocracia e não estaria existindo até então<sup>313</sup>.

Essa informalidade ocorre também na Reunião Plenária da Enccla, com os participantes possuindo uma considerável margem de liberdade para fazer argumentações acerca dos temas discutidos, conforme constatado durante observação não participante na reunião da Estratégia em 2015.

Observa-se que inicialmente o objetivo da Enccla era a lavagem de dinheiro e a recuperação de ativos, aparecendo o tema corrupção de uma forma incidental como crime antecedente ao de lavagem de dinheiro. Entretanto houve dois fatos que levaram a aumentar a abrangência da Estratégia com a formalização do tema corrupção, que foram<sup>314</sup>:

- ✓ Relatório e Pareceres do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as Contas do Governo da República (Exercício de 2005), no qual se reconhece que existe a necessidade de maior integração entre as instituições que atuam no combate à corrupção e destaca inadequação em função de a Enccla estar atuando apenas no combate à lavagem de dinheiro. Foi abordado, ainda, que

---

<sup>312</sup> MADRUGA, Antenor. **Origens da ENCCLA**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

<sup>313</sup> MADRUGA, Antenor (2012), *op. cit.*

<sup>314</sup> ARAÚJO, Felipe Dantas de (2012), *op. cit.*

a ENCLA é um importante referencial na interação entre os órgãos governamentais que atuam no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado, com a definição de metas com prazos estipulados e a designação de uma instituição como responsável pela consecução dos objetivos, concluiu-se que “(...) faz-se necessária uma estratégia voltada especificamente para a prevenção, detecção, investigação e punição de práticas de corrupção”; e

- ✓ Em abril de 2006, foi publicado o Relatório Final dos Trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que fez uma análise do cenário anticorrupção à época, catalogando algumas medidas já implantadas e afirmando que “(...) sem deixar de reconhecer a necessidade de fortalecimento das instituições já existentes e atuantes na prevenção e combate à corrupção, (...) é preciso ir mais além, criando todo um Sistema Nacional de Combate à Corrupção, de caráter contínuo e que envolva, além dos órgãos e instituições governamentais, cruciais no momento inicial, também o apoio e inestimável parceria da sociedade civil, da mídia e do setor privado (p. 1673).”

Nesse contexto, foi decidido na 4ª Reunião Plenária<sup>315</sup> Anual da Estratégia de 2006 (realizada em Ribeirão Preto/SP entre 29/11 e 2/12/2006), que a Encla incluiria o tema combate à corrupção, passando a se denominar Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla<sup>316</sup>), nome que possui até hoje.

A Enccla foi criada para suprir a falta de articulação e de atuação estratégica coordenada do Estado no combate à lavagem de dinheiro e à corrupção, a inexistência de programas de treinamento e capacitação de agentes públicos, a dificuldade de acesso a bancos de dados, como também a carência de padronização tecnológica e a insuficiência de indicadores de eficiência. Nesse

---

<sup>315</sup> A definição do que é uma reunião plenária da Enccla será dada na parte deste capítulo que trata do modelo de atuação da Estratégia.

<sup>316</sup> Verifica-se que neste momento a letra “c” de corrupção foi absorvida pela Estratégia, tornando-se Enccla, que é o termo adotado até então.

âmbito, foi definida ainda uma estratégia focada na recuperação de ativos, garantindo que o crime não compense financeiramente<sup>317</sup>.

Pode-se definir a Estratégia como um fórum de deliberação do Estado brasileiro, constituído por órgãos que atuam na prevenção e no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro que, de forma articulada e consensual, identificam as deficiências e propõem as soluções para aprimoramento dos sistemas antilavagem e anticorrupção<sup>318</sup>.

Verificaram-se na reunião plenária discussões bastante amplas, até a aprovação das ações, relatórios, recomendações etc, sendo sempre necessário chegar a um consenso entre atores da Estratégia, mesmo que se passe muito tempo abordando um tema de difícil entendimento, polêmico. Esse fato observado traz eficiência na Enccla em busca de objetivos comuns e consensuais, pois os atores irão na mesma direção definida nas reuniões da Estratégia.

A Enccla se caracteriza por ser um encontro multidisciplinar de talentos articulados em rede, com o estabelecimento de mecanismos de governança, diálogo e aprendizagem recíproca, e mecanismos eficazes de acompanhamento das metas pactuadas coletivamente<sup>319</sup>.

Essas definições da Enccla vão ao encontro da conceituação de redes do autor Migueletto<sup>320</sup>, que as define como um arranjo organizacional formado por

---

<sup>317</sup> Rocha, Leonino Gomes. **O Combate à Corrupção em redes interorganizacionais: um estudo da estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro**. Revista da CGU, Brasília, n. 5, p. 70-82, dez. 2008.

<sup>318</sup> SILVA, Willis Pereira da. **Estratégia Consensual**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

<sup>319</sup> CARDOZO, José Eduardo. **ENCCLA 10 Anos : O Mapa e a Bússola**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

<sup>320</sup> MIGUELETTO, Danielle C. R (2001), *op. cit.*

um grupo de atores, que se articulam com a finalidade de realizar objetivos complexos e inalcançáveis de forma isolada, necessitando de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação.

Pode-se também afirmar que a definição da Enccla converge para a de redes de políticas públicas de Calmon e Costa<sup>321</sup>, sendo um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, atuando em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las, havendo, em maior ou menor grau, quatro elementos fundamentais: a heterogeneidade e interdependência entre atores, a existência de um subsistema e a presença de uma estrutura de governança.

A capilaridade formada pela reunião voluntária de órgãos, entidades e instituições públicas e privadas dos três poderes da república, com competências e atuações distintas, mas inter-relacionadas, compõem a marca democrática, participativa e colaborativa da Estratégia na luta contra o crime organizado<sup>322</sup>.

Na Reunião Plenária da Enccla 2016 foi possível confirmar a existência de liberdade para participação dos membros em todas as discussões, não havendo sigilo entre os atores em relação aos assuntos abordados, havendo inclusive diversas conversas informais durante o intervalo para café, antes e após as reuniões etc, corroborando a afirmação anterior do caráter democrático e participativo da Estratégia.

Tecnicamente, a Enccla não existe, enquanto ente da Administração Pública, pois não é uma entidade ou órgão, não possui sede, ou chefia, não há portarias, convênios ou decretos que ligam os órgãos participantes. A aproximação

---

<sup>321</sup> CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão (2013), *op. cit.*

<sup>322</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. **A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) como Experiência Cooperativa Interinstitucional de Governo Aberto no Brasil.** In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coords.). **48 visões sobre corrupção.** São Paulo: Quartier Latin, 2016.

da ENCCLA ao campo das políticas públicas parece ser aprioristicamente assegurada pelas características de ação, de procedimentalidade, de prática administrativa e por possuir o objetivo de aprimorar a atividade repressiva do Estado sobre a lavagem de dinheiro, recuperação de ativos e corrupção<sup>323</sup> e também sobre aspectos de melhorar a prevenção e detecção de ilícitos.

A partir das definições apresentadas, é possível compreender as premissas da Enccla, que são<sup>324</sup>:

- ✓ Diálogo e Consenso - Reforçam o caráter democrático e representam a força motriz da Enccla;
- ✓ Coordenação e Colaboração - Estão ligadas à articulação institucional dos órgãos da Enccla, atuando em rede;
- ✓ Cooperação - Se relaciona à transnacionalidade dos ilícitos combatidos, demonstrando ser também importante a expansão do agir para além das fronteiras nacionais, havendo na Enccla diversas metas e ações sobre cooperação jurídica internacional;
- ✓ Especialização - É ligada ao aumento de capacitação dos agentes públicos, elevando a eficiência da atuação dos membros dos órgãos de prevenção e combate à corrupção;
- ✓ Participação - Inclusão da sociedade civil como peça-chave na criação de ações de prevenção e controle e na consequente legitimação dos resultados do governo; e
- ✓ Transparência - Equaliza todas as premissas acima, oportunizando a ampliação do controle.

Essas premissas da Estratégia (diálogo, consenso, coordenação, colaboração, cooperação, especialização, participação e transparência), que estão

---

<sup>323</sup> ARAÚJO, Felipe Dantas de (2012), *op. cit.*

<sup>324</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de (2016), *op.cit.*

descritas na investigação científica de Oliveira e Barros Filho<sup>325</sup>, foram confirmadas na Reunião Plenária da Enccla 2016.

#### 4.1.2 A COMPOSIÇÃO DA ESTRATÉGIA

A quantidade de atores da Enccla foi aumentando muito desde a criação<sup>326</sup>, indo de 27 instituições na Enccla<sup>327</sup> 2004 para 88<sup>328</sup> na edição da Enccla realizada entre 28/11 e 2/12/2017 em Natal/RN.

---

<sup>325</sup> OLIVEIRA; BARROS FILHO (2016), *op. cit.*

<sup>326</sup> Participaram as seguintes instituições na primeira reunião plenária da Encla em 2003: Advocacia-Geral da União - AGU, Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, Banco Central do Brasil – BACEN, Casa Civil da Presidência da República – Casa Civil, Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, Conselho da Justiça Federal – CJF, Controladoria-Geral da União – CGU, Departamento de Polícia Federal – DPF, Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DRPF, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI, Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, Ministério da Justiça – MJ, Ministério da Previdência Social – MPS, Ministério das Relações Exteriores – MRE, Ministério Público Federal – MPF, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, Secretaria da Receita Federal – SRF, Secretaria de Direito Econômico – SDE, Secretaria de Previdência Complementar – SPC, Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD, Secretaria Nacional de Justiça – SNJ, Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP e Tribunal de Contas da União – TCU. Na qualidade de convidados especiais: Banco do Brasil – BB, Caixa Econômica Federal – CAIXA, Ministério Público do Estado de São Paulo –MP/SP e Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – SEFAZ/SP.

<sup>327</sup> CHAGAS, Cláudia. **Enccla - A Integração Necessária**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

<sup>328</sup> Participaram as seguintes instituições na Reunião Plenária da Enccla realizada no final de 2017 (Enccla 2018): Agência Brasileira de Inteligência – ABIN; Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF; Advocacia-Geral da União – AGU; Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE; Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB; Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON; Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON; Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE; Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR; Banco Central do Brasil – BC; Banco do Brasil – BB; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES; Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; Câmara dos Deputados – CD; Caixa Econômica Federal – CEF; Casa Civil da Presidência da República - CC/PR; Casa Civil do Estado do Rio Grande do Sul - CC-RS; Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP/PR); Comissão de Valores Mobiliários – CVM; Controladoria-Geral do Distrito Federal - CG-DF; Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais - CGE-MG; Controladoria-Geral do Município de Guarulhos - CGM-GRU; Controladoria-Geral do Município de São Paulo – CGM-SP; Corregedoria-Geral da Administração do Estado de São Paulo - CGA-SP; Conselho da Justiça Federal – CJF; Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI;

Considerando os integrantes da Enccla 2018, pode-se obter o seguinte percentual de membros por categorias<sup>329</sup>:

- ✓ Poder Executivo - 47%;
- ✓ Entidades corporativas dos órgãos de controle (associações de classe) - 13%
- ✓ Ministério Público - 13%;

---

Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil – CONPC; Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP; Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG; Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT; Departamento de Registro Empresarial e Integração – DREI/SEMPE/MDIC; Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN; Grupo Nacional de Combate à Organizações Criminosas – GNCOC; Gabinete de Segurança Institucional - Presidência da República - GSI/PR; Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; Ministério da Defesa – MD; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC; Ministério da Justiça - MJ (SNJ, DRCl, Rede-LAB, SENAD); Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES, STI) – MP; Ministério da Segurança Pública - MSP (SENASP, DEPEN); Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - MPC-RS; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT; Ministério Público do Estado da Paraíba – MPPB; Ministério Público do Estado de Goiás – MPMG; Ministério Público do Estado do Maranhão – MPMA; Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul – MPMS; Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR; Ministério Público do Estado de Pernambuco – MPPE; Ministério Público do Estado do Piauí – MPPI; Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ; Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – MPRN; Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – MPRS; Ministério Público do Estado de Santa Catarina – MPSC; Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP; Ministério Público do Estado de Sergipe – MPSE; Ministério Público Federal – MPF; Ministério Público Militar – MPM; Ministério Público do Trabalho – MPT; Ministério das Relações Exteriores – MRE; Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF; Polícia Civil do Estado do Maranhão – PCMA; Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG; Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCRJ; Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul – PCRS; Polícia Civil do Estado de Santa Catarina – PCSC; Polícia Civil do Estado de São Paulo – PCSP; Polícia Federal – PF; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN; Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PG-DF; Procuradoria-Geral do Estado da Bahia - PGE-BA; Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo - PGE-SP; Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul - PGE-RS; Procuradoria-Geral do Município de São Paulo - PGM-SP; Rede Nacional de Controle; Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB; Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Estado do Espírito Santo - SECONT-ES; Secretaria de Governo da Presidência da República - SEGOV/PR; Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda - SPREV/MF; Senado Federal – SF; Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC; Superintendência de Seguros Privados – SUSEP; Tribunal de Contas da União – TCU; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE-RS; Tribunal Superior do Trabalho – TST; e Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>>. Acesso em: 11 de setembro de 2018.

<sup>329</sup> Essas categorias foram extraídas do artigo científico elaborado por: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de (2016), *op.cit.*

- ✓ Poder Judiciário - 7%;
- ✓ Entidades públicas autônomas e independentes - 6%;
- ✓ Instituições públicas financeiras (bancos públicos e Banco Central) - 6%;
- ✓ Sociedade civil organizada - 4%;
- ✓ Poder Legislativo - 2%; e
- ✓ Tribunal de Contas - 2%.

O elevado número de atores de diversas origens leva a Enccla a gerar um ambiente favorável à inovação, definida por Lundvall <sup>330</sup> <sup>331</sup>, que é produto da interação entre uma multidão de atores distribuídos por muitas instituições diferentes e até por lugares diferentes, havendo necessidade de integrar mais estreitamente a base do conhecimento compartilhado em rede.

Essa quantidade e diversidade de atores tem um lado positivo, pois denota a crescente importância da Estratégia como fórum de discussão e tomada de decisões, bem como uma maior variedade de vozes que a integram. Por outro lado, surgem dificuldades de coordenação que são agravadas pelas limitações materiais e de pessoal na estrutura da Enccla<sup>332</sup>.

Foi constatado na Reunião Plenária da Enccla 2016 que a discussão entre a grande diversidade de membros da Estratégia cria uma sinergia para se obterem mais resultados e os amplos debates são enriquecidos pelos diferenciados conhecimentos dos atores, mesmo considerando que eventualmente há algum desperdício de tempo nas discussões.

As dificuldades de coordenação existentes pelo elevado número de atores da Enccla são atenuadas pelo modelo de governança adotado pela Estratégia.

---

<sup>330</sup> LUNDVALL (1996), *op. cit.*

<sup>331</sup> LUNDVALL (2001), *op. cit.*

<sup>332</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

#### 4.1.3 AS AÇÕES DA ENCCLA

Nas reuniões anuais da Estratégia são definidas as ações (metas) e recomendações anticorrupção e antilavagem de dinheiro para serem executadas no ano seguinte, estando todas disponibilizadas no site da Enccla<sup>333</sup>, o que demonstra transparência na forma de atuação. No Quadro 28 estão descritas a quantidade de ações/metasp anuais<sup>334</sup> e recomendações elaboradas e aprovadas coletivamente nas Plenárias da Enccla entre 2004 a 2018.

Quadro 28  
Metas e Ações da Enccla entre 2004 e 2018

Ano	Quantidade	
	Metas ou Ações	Recomendações
2004	32 Metas	-
2005	43 Metas	-
2006	29 Metas	-
2007	33 Metas	20
2008	22 Metas	-
2009	16 Ações	-
2010	21 Ações	4
2011	17 Ações	5
2012	14 Ações	4
2013	13 Ações	4
2014	14 Ações	10
2015	15 Ações	8

<sup>333</sup> **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - Enccla (2018).** Ações e Metas. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em 24 de setembro de 2018.

<sup>334</sup> A Enccla utilizou a palavra “meta” até o ano 2008 e vem usando o termo “ação” de 2009 até a data atual.

2016	13 Ações	6
2017	11 Ações	1
2018	11 Ações	2
Total	304 Metas/Ações	64

Fonte: Adaptado de ENCCLA (2018)<sup>335</sup>.

A grande quantidade de ações (304) e recomendações (64) da Enccla no período de 2004 a 2018 (Quadro 28) demonstra a intensa participação dos membros da Estratégia.

O principal resultado obtido das reuniões da Estratégia são essas metas e ações que os atores se comprometem a realizar após cada encontro, catalogadas e divulgadas no site da Enccla. De forma resumida, cada meta ou ação possui uma ou duas organizações coordenadoras e outras colaboradoras, sendo voluntária a inscrição nesses papéis de acordo com a vocação das instituições. Além disso, a formulação e a eleição das metas e ações são coletivas e realizadas por consenso, de forma que o teor das ações possa ser considerado um bom indicativo das prioridades da Enccla<sup>336</sup>.

#### 4.1.4 MODELO DE GESTÃO DA ESTRATÉGIA

A Estratégia tem como estrutura e modelo de gestão e governança a Plenária, o Gabinete de Gestão Integrada (GGI), os Grupos de Trabalho Anual e a Secretaria Executiva, funcionando como disposto a seguir<sup>337</sup>:

- ✓ Plenária - Realizada, em geral, na última semana do mês de novembro de cada ano, na qual, em um sistema de imersão total, os membros participantes

<sup>335</sup> ENCCLA (2018), *op. cit.*

<sup>336</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina (Coord.). **A Investigação e a Persecução Penal da Corrupção e dos Delitos Econômicos: Uma Pesquisa Empírica no Sistema de Justiça Federal**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União - ESMPU, v. 1, tomo 2, 2016.

<sup>337</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO - ENCCLA (2018). **Estrutura**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>>. Acesso em 24 de setembro de 2018.

da Estratégia aprovam as ações realizadas no ano em curso e as que serão executadas no ano seguinte, além das recomendações e declarações;

- ✓ Gabinete de Gestão Integrada (GGI)<sup>338</sup> - Consiste em um grupo de órgãos e entidades específicos que se reúnem a cada três meses para realizar o acompanhamento da execução das ações em curso. No âmbito do GGI há dois grupos (corrupção e lavagem de dinheiro) e possui também o objetivo de propor as ações que serão debatidas na Plenária e executadas no ano seguinte;
- ✓ Grupos de Trabalho Anual - Sob a coordenação de instituições específicas, escolhidas segundo a definição temática e de assuntos institucionais correlacionados, dão vida às atividades anuais visando concluir os objetivos determinados na Plenária. Cada ano há um número de ações específicas que são definidas na Plenária; e
- ✓ Secretaria Executiva - As funções administrativas da Enccla são exercidas pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça), ficando internamente sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Articulação Institucional (CGAI/DRCI/SNJ/MJ).

Na Plenária, nenhuma ação deve ser imposta a qualquer instituição participante, pois todas resultam de consenso, na qual as autoridades envolvidas, reunidas por dois ou três dias, em local afastado de suas funções, estão totalmente

---

<sup>338</sup> O Gabinete de Gestão Integrada é formado pelas 21 instituições a seguir: Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional - DRCI (Secretaria Executiva da ENCCLA); Agência Brasileira de Inteligência – ABIN; Advocacia-Geral da União – AGU; Banco Central do Brasil – BCB; Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; Conselho da Justiça Federal – CJF; Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP; Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; Comissão de Valores Mobiliários – CVM; Ministério da Justiça – MJ; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES) – MP; Ministério Público Federal – MPF; Polícia Federal – PF; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN; Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC; Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB; Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda - SPREV/MF; Superintendência de Seguros Privados – SUSEP; Tribunal de Contas da União – TCU. Disponível em <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>>. Acesso em 13 de setembro de 2018.

dedicadas a assumir compromissos e fazer concessões em favor da obtenção de resultados comuns<sup>339</sup>.

Corroborando essa posição, afirma-se que por meio de um consenso unânime os atores da Enccla elegem uma quantidade de atividades anticorrupção e antilavagem de dinheiro e publicam no site da Estratégia as ações que serão implementadas ao longo de 12 meses por todos os participantes daquela ação<sup>340</sup>.

As ações podem ter diversos objetivos, como a criação de um programa de capacitação, a elaboração de uma minuta de um anteprojeto de lei ou qualquer outra norma jurídica infralegal, criação de sistemas informatizados, realização de estudos, elaboração de uma métrica para verificar a realização de uma determinada medida etc.

Essa diversidade de produtos que são materializados por cada ação (anteprojeto de lei, sistema informatizado etc) foi constatada durante a Reunião Plenária da Enccla 2016, quando, durante a discussão das ações, se define qual produto resultará.

A segunda estrutura da Enccla é o Gabinete de Gestão Integrada (GGI), de composição mais restrita, se reúne com maior frequência (quatro vezes por ano) para acompanhar a execução das ações pelos grupos de trabalho<sup>341</sup>. O GGI foi criado na Enccla 2004 e possui também a função de planejar e propor ações e recomendações a serem debatidas na Reunião Plenária, contando com 21 membros dos três poderes e do ministério público<sup>342</sup>.

No âmbito do GGI, há dois subgrupos (corrupção e lavagem de dinheiro), que possuem o objetivo de propor ações que serão debatidas na Plenária.

---

<sup>339</sup> MADRUGA, Antenor (2012), *op. cit.*

<sup>340</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de (2016), *op. cit.*

<sup>341</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

<sup>342</sup> MADRUGA, Antenor (2012), *op. cit.*

De uma forma geral, afirma-se que o GGI possui as seguintes características e atribuições<sup>343</sup>:

- ✓ Composto de membros centrais<sup>344</sup> e mais atuantes da Enccla e assume o papel de coordenação da Estratégia;
- ✓ Possui competência para permitir ou não o ingresso de novos membros;
- ✓ O GGI funciona como uma rede circunscrita na rede maior: a Enccla;
- ✓ A existência dessa cúpula menor de coordenação é justificada principalmente por motivos logísticos e administrativos, trazendo uma melhor gestão e eficiência;
- ✓ Acompanha e controla a implementação das ações ao longo do ano juntamente com as instituições coordenadoras das ações;
- ✓ Prepara as ações que serão discutidas na plenária, sem tirar a autonomia da plenária que pode ou não aceitar as sugestões;
- ✓ A coordenação do GGI é de responsabilidade do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI).

Caso uma instituição coordenadora evidenciar falta de disposição política para tomar as medidas necessárias para implementação de uma determinada ação ou sofrer uma alteração de comando, é função do GGI atuar visando que a execução da ação não seja prejudicada<sup>345</sup>.

A terceira parte da estrutura da Enccla é composta pelos Grupos de Trabalho Anuais, que são formados nas reuniões plenárias anuais e possuem um

---

<sup>343</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina (2016), *op. cit.*

<sup>344</sup> Chamam-se de membros centrais em função de possuírem atores que representam diversas organizações, pois em vez de ter representantes das Justiças Federais de São Paulo, Minas, Ceará, optou-se por ter o Conselho da Justiça Federal. Ao invés de ter representantes dos Ministérios Públicos de São Paulo, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro, optou-se pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Essa opção facilita a condução do Gabinete de Gestão Integrada.

<sup>345</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

coordenador e vários colaboradores para cada ação aprovada no ano anterior, sendo os atores definidos para compor determinado grupo em função da pertinência temática e do interesse demonstrado<sup>346</sup>.

Esse formato de realização das ações por grupos possui as seguintes características<sup>347</sup>:

- ✓ Cada grupo, composto por um ou dois coordenadores e vários colaboradores, formam uma rede em particular com objetivos específicos;
- ✓ Os grupos planejam, executam e emitem relatórios periódicos sobre a execução dos trabalhos ao GGI;
- ✓ Como cada ação é uma rede particular, cabe ao órgão coordenador articular e integrar os atores colaboradores na persecução das tarefas previstas;
- ✓ O coordenador (das ações) marca as reuniões, encaminha ao DRCl pedidos de convocação de profissionais, avalia se alguma instituição do grupo não se encontra participando da execução da ação e, nesse caso, precisa ser convocado etc.

Há que se ressaltar, ainda, a existência de intersecção de redes quando há a participação de organizações como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), sendo composto por 11 instituições<sup>348</sup>, e o Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCO), que é constituído por profissionais de vários segmentos dos ministérios públicos.

Essa formatação em redes e subredes mostra a complexidade da configuração da Enccla, do modelo de gestão e da governança.

---

<sup>346</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

<sup>347</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKESKI, Cristina (2016), *op. cit.*

<sup>348</sup> O COAF é formado pelas seguintes instituições: Banco Central (Bacen), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Receita Federal do Brasil (RFB), Ministério da Previdência Social (MPS), Superintendência de Seguros Privados (Susep), Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Departamento de Polícia Federal (DPF) e Ministério da justiça (MJ).

Com o objetivo de compreender a Enccla, apresentam-se a seguir atributos que caracterizam, de uma forma mais ou menos enfática, a Estratégia<sup>349</sup>:

- ✓ Cuidado na existência de conflito entre autoridade e cooperação, podendo levar os membros da Enccla a priorizarem ações que tragam mais resultados individuais que coletivos;
- ✓ Um conjunto de valores comuns encontra-se em processo de construção na Estratégia;
- ✓ Objetividade na definição das ações anuais;
- ✓ Construção de consenso na escolha das ações a serem realizadas em um determinado ano;
- ✓ Existência de confiança entre os atores da Enccla;
- ✓ Preponderância da informalidade nas relações entre os membros;
- ✓ Existência de habilidades dos atores para articular e negociar no âmbito da Estratégia;
- ✓ Existência de legitimidade nas proposições da Enccla visando com que os atores externos tenham mais receptividade no recebimento das ações;
- ✓ Existência de benefícios para os agentes externos à Estratégia.

Visando mostrar a complexidade das relações e a necessidade de se ter uma boa gestão e governança na realização das ações da Enccla, apresenta-se no Quadro 29 um levantamento da quantidade de ações e de coordenadores entre 2010 e 2018:

Quadro 29  
Detalhamento do Quantitativo das Ações da Enccla entre 2010 e 2018

Ano	Quantidade	
	Ações	Coordenadores

<sup>349</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

2010	21	21
2011	17	23
2012	14	19
2013	13	21
2014	14	19
2015	15	19
2016	13	14
2017	11	12
2018	11	18
Total	129	166

Fonte: Adaptado de ENCCLA (2018)<sup>350</sup>.

A quarta e última estrutura da Enccla é a Secretaria Executiva, que pertence ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (Ministério da Justiça), e internamente encontra-se sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Articulação Institucional, sendo responsável por convocar e secretariar as reuniões dos Grupos de Trabalho, articular a presença dos diversos membros e convidados da Enccla e organizar toda a logística para realização da Plenária anual<sup>351</sup>.

#### 4.1.5 TIPOLOGIA DE REDE DA ENCCLA

Na classificação de Marcon e Moinet<sup>352</sup>, pode-se afirmar que a Enccla é uma rede de cooperação horizontal, pois é formada por instituições que guardam cada uma sua independência, mas que optam por participarem das atividades da

<sup>350</sup> ENCCLA (2018), *op. cit.*

<sup>351</sup> SAADI, Ricardo Andrade. **ENCCLA: UMA ESTRATÉGIA DE ESTADO**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

<sup>352</sup> MARCON, Christian; MOINET, Nicolas (2000), *op. cit.*

rede de forma conjunta, flexível e adaptada à natureza das relações estabelecidas entre seus membros. Assim, forma-se na rede um ambiente de aprendizagem com a junção de esforços e cooperação dentro de certo tema específico, no caso o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Ainda na tipologia desses autores, a Estratégia se caracteriza como uma rede informal, não estando assentada em regras e contratos formais, priorizando relações que são desenvolvidas e mantidas com base na cooperação, apoio e confiança entre os membros. Esse tipo de rede constitui um contexto rico e vantajoso para a partilha e troca de experiências, conhecimento e informações com os membros atuando de forma cooperativa em busca de objetivos comuns.

A predominância dessas duas características (horizontalidade e informalidade), definidas por Marcon e Moinet<sup>353</sup>, na Estratégia foram também observadas na Reunião Plenária da Enccla 2016, na qual verificou-se o predomínio de relações horizontais e cooperativas e pouca formalidade nas discussões e aprovação das ações, recomendações etc.

Como uma segunda forma de tipologia que ressalta as relações entre os membros, a Enccla pode ser definida, segundo Inojosa<sup>354</sup>, como uma rede autônoma, pois é constituída por atores autônomos, com cada membro possuindo objetivos específicos próprios, e que passaram a se articular na Estratégia em função de uma ideia coletiva, que são as ações de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e à corrupção. Nesse modelo, os entes são mobilizados por um ou mais participantes da rede, a partir de uma ideia-força ou ideia-mobilizadora que os leve a definir, em conjunto, as metas a serem atingidas, preservando a identidade original de cada integrante. Supõe, portanto, um processo de tecelagem contínuo que vai ocorrendo por meio do compartilhamento de interpretações e sentidos e da realização de ações articuladas pelos parceiros. A permanência de cada ente na rede depende da intensidade do engajamento em busca do objetivo comum.

---

<sup>353</sup> MARCON, Christian; MOINET, Nicolas (2000), *op. cit.*

<sup>354</sup> INOJOSA, Rose Marie (1999), *op. cit.*

Utilizando ainda a classificação de rede de Inojosa<sup>355</sup> quanto ao foco de atuação, entende-se que a Enccla se caracteriza como uma rede de compromisso social, pois os membros participantes articulam-se a partir de um objetivo comum e a definição dos seus produtos ocorrerão no próprio processo de compartilhamento das ideias dos atores que ocorrem principalmente nas reuniões plenárias da Enccla. É com esse tipo de rede que a sociedade tem buscado trabalhar questões sociais a partir da percepção de um problema, que no âmbito da Estratégia é a corrupção e a lavagem de dinheiro, possuindo o potencial de romper ou colocar em risco o equilíbrio da sociedade ou as perspectivas de desenvolvimento social.

A Enccla, quanto ao processo de formação, apresenta a tipologia cooperativa na classificação de Laumann, Galaskiewicz e Marsden<sup>356</sup>, pois os entes envolvidos têm objetivos e competências particulares, entretanto possuem a devida percepção de que o benefício será maior se juntos buscarem alcançar um objetivo maior e coletivo, que no caso são as ações definidas na Estratégia, buscando um equilíbrio entre os interesses das instituições que compõe a Enccla.

Verificou-se durante a Reunião Plenária da Enccla 2016 que é ampla a predominância do aspecto cooperativo visando combater a corrupção e a lavagem de dinheiro.

Em relação ao nível de formalização e os tipos de coordenação utilizados, a Enccla pode ser considerada uma rede social (*social network*) definida por Grandori e Soda<sup>357</sup>, em função de se caracterizar predominantemente pela informalidade nas relações, isto é, não há um acordo ou contrato formal que definam a forma de participação. Quanto à forma de coordenação, observa-se que a Estratégia é social simétrica (inexistência de poder centralizado, sendo o poder compartilhado entre os participantes da rede).

Essas classificações de rede convergem para a existência de um ambiente interorganizacional na Enccla visando a obtenção de resultados baseados

---

<sup>355</sup> INOJOSA, Rose Marie (1999), *op. cit.*

<sup>356</sup> LAUMANN, Edward O.; GALASKIEWICZ, Joseph; MARSDEN, Peter V. (1978), *op. cit.*

<sup>357</sup> GRANDORI, Anna; SODA, Giuseppe (1995), *op. cit.*

nos seguintes fatores definidos por McGuire<sup>358</sup>, que são: 1) A existência de objetivos comuns, pois permite aos atores dedicarem mais tempo com a troca de informações e ativação da Enccla, envolvendo menos tempo com a solução de conflitos; 2) A Estratégia possui apoio político (variando entre os membros) e da sociedade, pois caso contrário haveria uma grande perda de energia para conseguir esse reconhecimento; 3) Existência de uma forte confiança entre os atores, facilitando a interação e levando à obtenção de mais resultados; 4) Definição de metas e objetivos compartilhados pelos participantes da Enccla, aumentando o potencial mobilizador de sucesso da rede e diminuindo a possibilidade de conflitos.

#### 4.1.6 GOVERNANÇA DA ESTRATÉGIA

Os mecanismos de governança variam em função dos vários fatores definidos por Wegner, Durayski e Verschoore<sup>359</sup>, estando a Enccla funcionando da forma a seguir:

- ✓ As decisões da Estratégia são tomadas por uma grande quantidade de atores (descentralização) nas reuniões plenárias anuais, nos grupos de trabalhos anuais e no Gabinete de Gestão Integrada, sendo todas essas instâncias formadas por uma grande quantidade de membros. Essa ampla participação dos atores nos processos decisórios gera uma maior confiança, melhora as relações, traz mais coesão e reduz conflitos na rede. Como ponto negativo, a rede funcionando de uma forma descentralizada leva mais tempo e recursos dos membros para a tomada de decisões, prejudicando a agilidade;
- ✓ A divisão de atribuições na Enccla ocorre em função do grau de especialização de cada participante, como se pode citar na definição dos grupos anuais de trabalho, com cada membro coordenador e colaborador é escolhido de acordo com o conhecimento que possui em relação à determinado assunto. Esse maior nível de especialização, em termos de equipes e grupos responsáveis por tarefas específicas, facilita a eficácia das atividades da Estratégia, quando comparado a uma rede em que as

---

<sup>358</sup> MCGUIRE, Michael (2002), *op. cit.*

<sup>359</sup> WEGNER, Douglas; DURAYSKI, Juliana; VERSCHOORE, Jorge Renato de Souza (2017), *op. cit.*

responsabilidades estejam concentradas apenas em uma ou poucas equipes de trabalho por haver poucos especialistas;

- ✓ De uma forma geral, o grau de formalização das atividades em uma rede ocorre com a existência de uma grande quantidade de regras, procedimentos e mecanismos de coordenação formais. Na Estratégia pode-se afirmar que o grau de formalização da criação, definição das atividades e funcionamento é pequeno, em que pese ser a Enccla formada principalmente por atores da área pública.

Das diversas categorias dos modelos de governança definidos pelos autores *Provan* e *Kenis*<sup>360</sup> e *Roth et al*<sup>361</sup>, infere-se que a Enccla se caracteriza como uma rede com governança compartilhada, em função de:

- ✓ Ser formada por grupos de organizações que trabalham coletivamente, mas não possuem uma estrutura administrativa formal e exclusiva para a Enccla, desenvolvendo cada instituição outras atividades. A governança ocorre mediante reuniões formais ou informais entre os membros da rede. A efetividade deste modelo de governança é apoiada exclusivamente no envolvimento e comprometimento das organizações participantes, sendo elas próprias responsáveis pelo gerenciamento dos relacionamentos internos e externos da rede, pois todas as quatro instâncias de governança da Enccla (reuniões plenárias anuais, grupos de trabalhos anuais, Gabinete de Gestão Integrada e Secretaria executiva) são formadas por membros da Estratégia;
- ✓ O ponto forte desse modelo de governança compartilhada da Enccla é a inclusão e o envolvimento de todos os parceiros na tomada de decisões, bem como a flexibilidade e resposta da rede às necessidades dos participantes. A governança compartilhada funciona na Enccla também em grupos menores (Gabinete de Gestão Integrada e grupos de trabalhos anuais), área em que

---

<sup>360</sup> PROVAN, Keith; KENIS, Patrick (2008), *op. cit.*

<sup>361</sup> ROTH, Ana Lúcia; WEGNER, Douglas; ANTUNES, José Antônio Valle; PADULA, Antonio Domingos. (2012), *op. cit.*

os participantes têm contato mais intenso entre si e podem cobrar participação e comprometimento uns dos outros.

Foi verificada a forma de governança da Enccla em relação às quatro contingências estruturais e relacionais abordadas por Hidalgo, Gemelli e Madeira <sup>362</sup>, que são confiança, tamanho (número de participantes), consenso nos objetivos e nível de competências, conforme a seguir:

- ✓ Confiança - A confiança pode ser explicada como um aspecto de uma relação que reflete a vontade baseada em expectativas positivas sobre as intenções e comportamentos do outro, parecendo haver esse atributo na Enccla, conforme abordado por Mohallem e Ragazzo<sup>363</sup> em pesquisa científica realizada sobre a Estratégia, bem como constatado na Reunião Plenária da Enccla 2016;
- ✓ Número de participantes da rede - Quando o número de organizações que participam de uma rede cresce, o número de relações possíveis aumenta exponencialmente. Sob tais condições, a governança se torna extremamente complexa, levando a existir na Enccla uma dificuldade na coordenação das ações, conforme abordado por Mohallem e Ragazzo<sup>364</sup>. Essa dificuldade de coordenação é diminuída na Enccla em função do modelo de governança e na forma de confiança existente entre os atores;
- ✓ Consenso sobre os objetivos da rede - Os membros da rede devem ser sensíveis aos objetivos de todos os participantes e ao objetivo da rede. Quando há consenso sobre os objetivos gerais da rede, os participantes são mais susceptíveis de serem envolvidos e comprometidos com a rede e mais propensos a trabalhar juntos. A existência desse consenso foi constatada em investigações realizadas por diversos pesquisadores na Enccla, como Oliveira

---

<sup>362</sup> HIDALGO, Gisele; GEMELLI, Catia Eli; MADEIRA, Mark Jonnes (2014), *op. cit.*

<sup>363</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

<sup>364</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

e Barros Filho<sup>365</sup>, Costa, Machado e Zackseski<sup>366</sup> e Mohallem e Ragazzo<sup>367</sup>, fato também verificado na Reunião Plenária da Enccla 2016; e

- ✓ Nível de competências - Independentemente do motivo específico, de um modo geral todas as organizações da rede visam atingir algum fim que não poderia ser alcançado de forma isolada. Então, é uma tarefa da governança da rede coordenar as habilidades e competências específicas dos membros, tendo a Enccla utilizado esse atributo quando na definição das instituições coordenadores e colaboradoras das ações que são escolhidas de acordo com o nível de vocação que cada membro possui, conforme analisado por Costa, Machado e Zackseski<sup>368</sup> em pesquisa realizada sobre a Estratégia. A existência dessa característica foi confirmada na Reunião Plenária da Enccla 2016.

## 4.2 ANÁLISE COMPARATIVA DA ENCCLA COM REDES EUROPEIAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

Para combater o complexo problema da corrupção, há várias formas, dentre as quais a que ocorre com uma maior integração entre as organizações responsáveis para reprimir o fenômeno, isto é, atuando em redes.

A discussão nesta parte da pesquisa surge do pressuposto de que há redes de prevenção e de combate à corrupção na Europa com características parecidas com a Enccla.

Visando verificar a existência de redes de enfrentamento à corrupção na Europa, constatou-se que há duas na Espanha (uma rede informal e outra

---

<sup>365</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de (2016), *op. cit.*

<sup>366</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina (2016), *op. cit.*

<sup>367</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

<sup>368</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina (2016), *op. cit.*

formal), o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), com atuação sobre recursos da União Europeia, e o Plano Anticorrupção em Rede do Reino Unido (*Uk Anti-Corruption Plan*), sendo importante compará-las com a Enccla.

#### 4.2.1 REDES DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ESPANHA

Analisando aspectos do enfrentamento à corrupção em redes na Espanha, o tema é abordado em artigo que pesquisa aspectos de cooperação entre o Sistema Nacional de Coordenação Antifraude e o Tribunal de Contas da Espanha<sup>369</sup>. O primeiro funciona como uma agência anticorrupção e é responsável pela coordenação de ações na Espanha referente a recursos da União Europeia, enquanto o segundo é um órgão de controle externo previsto na Constituição da Espanha atuando como um supremo fiscalizador das contas e da gestão econômica do setor público<sup>370</sup>.

A avaliação de risco de fraudes constantes dos trabalhos de fiscalizações, quando estes assumem uma atitude proativa na detecção e na luta contra a corrupção, torna-se mais eficaz com a colaboração e a interação entre as agencias anticorrupções<sup>371</sup>, o ministério público e os tribunais de justiça, respeitando as competências de ambas as instituições<sup>372</sup>.

---

<sup>369</sup> AJENJO, José Antonio Fernández. **Las relaciones institucionales de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude**. España, Revista Española de Control Externo, nº 59, Vol. XX, May, 2018. p. 65-83.

<sup>370</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA ESPAÑA. España, 2019. **Presentación del Tribunal de Cuentas de la España**. Disponível no site <<https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/Presentacion/index.html>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

<sup>371</sup> AJENJO, José Antonio Fernández. **Problemas y Soluciones Frente al Uso Populista del Estado de Derecho: Agencias Anticorrupción y Servicios de Coordinación Antifraude**. España, Revista Internacional Transparencia e Integridad, nº 9, Enero-Abril, 2019.

<sup>372</sup> DECLARACIÓN DE TOLEDO. España, 2016. **Declaración de Toledo, 2016**. Disponível no site <<https://fiscalizacion.es/2016/11/19/declaracion-de-toledo-2016/>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

#### 4.2.1.1 REDE INFORMAL DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO NA ESPANHA

Na Espanha há uma rede informal e outra formal, sendo a primeira constituída por agências anticorrupções das comunidades autônomas<sup>373</sup>, tendo havido quatro reuniões entre 2018 e 2019.

A primeira reunião da rede informal ocorreu na Agência Anticorrupção da Catalunha em Barcelona (29/6/2018) e contou com a presença das agências anticorrupção de Madrid, Catalunha, Valência, Galícia e Ilhas Baleares, tendo havido as discussões<sup>374</sup> a seguir<sup>375</sup>:

- ✓ Definição do objetivo maior da rede que é criar um Plano Nacional de Enfrentamento à Corrupção na Espanha;
- ✓ Compartilhamento de estratégias comuns contra a corrupção;
- ✓ Assinatura de acordos de cooperações em matérias de prevenção e combate à corrupção entre a Agência Anticorrupção da Catalunha e as Agências das Comunidades Autônomas das Ilhas Baleares e Valência;

O segundo encontro da Rede foi organizado pela Agência Valenciana de Prevenção e Luta contra a Fraude e a Corrupção e realizada em 14/12/2018, isto

---

<sup>373</sup> As comunidades autônomas são províncias limítrofes com características históricas, culturais e econômicas comuns. As comunidades autônomas podem criar seu autogoverno e tornar-se comunidades autônomas de acordo com as disposições do artigo 143 da Constituição da Espanha e há 17 comunidades autônomas e duas cidades autônomas (Ceuta e Melilla) na Espanha. Disponível no site <<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

<sup>374</sup> GONZÁLEZ, GERMÁN. España, 29/6/2018. **Las Agencias Anticorrupción Españolas Crean una Red para Compartir Experiencias.** Disponível no site <<https://www.elmundo.es/cataluna/2018/06/29/5b36409046163f66368b462f.html>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

<sup>375</sup> IBERCAMPUS.ES. España, 24/7/2018. **Primera Red Estable Contra la Corrupción: 7 Agencias Antifraude Españolas Coordinarán Actuaciones.** Disponível no site <<https://www.ibercampus.es/primera-red-estable-contra-la-corrupcion-7-agencias-antifraude-espanolas-coordinaran-37153.htm>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

é, em torno de seis meses após o encontro inicial, tendo sido abordados os temas<sup>376</sup> a seguir<sup>377</sup>:

- ✓ Sessão de trabalho sobre o uso de novas tecnologias aplicadas à prevenção da corrupção;
- ✓ Apresentação, pelo Diretor de Serviços de Sistemas de Informações da Agência Valenciana, do “Proyecto Aletheia”, que é um sistema de rastreabilidade de gastos nas contratações públicas e foi criado com a ajuda de um engenheiro informático e colaboradores das agências tributárias espanhola, francesa e europeias;
- ✓ Apresentação e discussões sobre o tema “cota de gêneros e corrupção”;
- ✓ Acordo para tornar essa rede estável e com reuniões periódicas visando compartilhar informações na luta contra a corrupção.

O Projeto Aletheia visa desenvolver e implantar um sistema de informações que registre detalhes dos gastos públicos relativos a procedimentos de alto risco de corrupção. Posteriormente, o sistema analisa os dados e detecta descumprimentos, padrões suspeitos e contradições, caracterizando uma possível situação de fraude. Essas informações são detalhadas e auxiliam as agências anticorrupções em suas atividades de prevenção e investigação<sup>378</sup>.

---

<sup>376</sup> OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA. España, 2019. **Las Agencias y Oficinas Anticorrupción de España Realizan su Segundo Encuentro en Valencia**. Disponível no site <<https://www.antifrau.cat/es/node/1089>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

<sup>377</sup> IBERCAMPUS.ES. España, 15/12/2018. **Las 7 Agencias Anticorrupción Constatan la Falta de un Plan Nacional y de Protección de Denuncias**. Disponível no site <<https://www.ibercampus.es/las-7-agencias-anticorrupcion-constatan-la-falta-de-un-plan-nacional-37608.htm>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

<sup>378</sup> AGÊNCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE. España, 2019. **Proyecto Aletheia - Sistema de Ayuda a la Trazabilidad del Gasto Público**. Disponível no site <<http://www.ctranspa.webs.upv.es/wp-content/uploads/2019/03/Presentacion-Aletheia-Congreso-Blockchain.pdf>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

A terceira reunião foi realizada na sede da Agência contra a Fraude e a Corrupção da Prefeitura de Madrid em 28/6/2019, tendo havido os seguintes resultados<sup>379</sup>:

- ✓ Compartilhamento de experiências de controles das execuções de contratos e das aplicações de subvenções públicas visando fortalecer as principais estratégias de investigações. Foi, ainda, apresentada as principais recomendações comuns aos gestores contratuais;
- ✓ Discussões sobre proteção aos denunciantes de más práticas públicas, tendo sido apresentado, pela Agência Anticorrupção Valenciana, o estatuto dos denunciantes;
- ✓ Criação de um grupo de trabalho para estabelecer critérios mínimos de proteção aos denunciantes;
- ✓ Compartilhamento de problemas comuns das implantações das agências anticorrupções e dos mecanismos de interações com os ministérios públicos e outros órgãos de controle.

O quarto encontro da Rede Espanhola informal ocorreu em Palma de Mallorca em 29/11/2019, com a presença das agências anticorrupção de Madrid, Catalunha, Valência e Ilhas Baleares, além do Conselho de Contas da Galícia, tendo sido discutidos os seguintes assuntos<sup>380</sup>:

- ✓ Abertura pelo Presidente do Parlamento das Ilhas Mallorca, acompanhado do Presidente da Agência Anticorrupção de Mallorca, com a defesa de que as ações de prevenção e a transparência devem

---

<sup>379</sup> OFICINA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LAS ISLAS BALEARES. España, 1/7/2019. **III Encuentro de la Red de Oficinas Anticorrupción del Estado Español**. Disponível no site <<https://www.oaib.es/es/noticias/iii-trobada-de-la-xarxa-doficines-anticorrupcio-de-lestat-espanyol>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

<sup>380</sup> AGÉNCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE. España, 29/11/2019. **IV Encuentro de la Red de Oficinas y Agencias Anticorrupción del Estado Español**. Disponível no site <<https://www.antifraucv.es/es/iv-trobada-de-la-xarxa-doficines-i-agencies-anticorrupcio-de-lestat-espanyol/>>. Acesso em 06 de dezembro de 2019.

guiar as organizações públicas e que as agências anticorrupção estão incorporadas à democracia<sup>381</sup>;

- ✓ Apresentada a experiência da Autoridade Nacional Anticorrupção Italiana;
- ✓ Discussão sobre o tema regulação e supervisão da contratação e seu papel na luta contra a fraude nas contratações públicas;
- ✓ Palestra sobre os custos econômicos da corrupção;
- ✓ Discussões de como deve ser a gestão das declarações patrimoniais dos agentes públicos, necessidade de haver um sistema de informações nas investigações, definição de preços estimativos dos contratos públicos etc.

Constatou-se, portanto, a realização de quatro reuniões da Rede informal Espanhola, havendo um período de tempo aproximado de seis meses entre os encontros, o que demonstra uma continuidade do funcionamento da Rede, bem como possibilita a ocorrência de mais resultados no tocante à prevenção e ao combate à corrupção na Espanha. Nessas reuniões foram discutidos temas importantes como a proteção aos denunciantes, estratégias de controle na execução de contratos e na aplicação de subvenções públicas, apresentação de sistemas de rastreabilidade de gastos, assinatura de acordos de cooperação e compartilhamento de estratégias entre as agências anticorrupções.

Ressalte-se, ainda, que houve a presença da Autoridade Nacional Anticorrupção Italiana na quarta reunião da Rede Espanhola, o que sinaliza a intenção de ampliação dessa Rede para outros países como a Itália.

---

<sup>381</sup> 20MINUTOS.ES. España, 29/11/2019. **El Parlament acoge el IV Encuentro de la Red de Oficinas y Agencias Anticorrupción del Estado.** Disponível no site <<https://www.20minutos.es/noticia/4072872/0/el-parlament-acoge-el-iv-encuentro-de-la-red-de-oficinas-y-agencias-anticorrupcion-del-estado/>>. Acesso em 06 de dezembro de 2019.

#### 4.2.1.2 REDE FORMAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA ESPANHA

A Rede formal da Espanha foi criada por meio do Real Decreto 91/2019, de 1/3/2019, e reúne diversos órgãos, entidades e instituições nacionais que possuem competência de prevenção e combate à corrupção e criou o Conselho Assessor de Prevenção e Luta Contra a Fraude sobre recursos da União Europeia, que é um órgão colegiado de caráter consultivo de assessoramento e de apoio ao Serviço Nacional de Coordenação Antifraude (SNCA)<sup>382</sup>.

O objetivo do Conselho Assessor é garantir a cooperação entre os agentes participantes das fases dos ciclos antifraude (prevenção, detecção, investigação e recuperação/sanção) e permitir que o Serviço Nacional de Coordenação Antifraude (SNCA) possa desempenhar adequadamente suas funções de coordenação no âmbito de prevenção e luta contra a fraude<sup>383</sup>.

Apresentam-se os principais artigos do Real Decreto nº 91/2019 no tocante às funções e funcionamento do Conselho Assessor de Prevenção e Luta Contra a Fraude sobre recursos da União Europeia:

- ✓ Colaborar com o SNCA visando permitir uma ágil troca de informações entre os órgãos e entidades espanholas de prevenção e combate à corrupção e entre estas e o Organismo Europeu de Luta Antifraude, garantindo o sigilo no compartilhamento das informações (Item “c” do Artigo 3º);
- ✓ Apoiar o SNCA na definição de critérios sobre o tratamento das suspeitas de fraudes (Item “e” do Artigo 3º);

---

<sup>382</sup> Aspectos mais detalhados sobre o Serviço Nacional de Coordenação Antifraude (SNCA) estão abordados no subcapítulo que trata do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

<sup>383</sup> REAL DECRETO. **Regula la Composición y Funcionamiento del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude a los Intereses Financieros de la Unión Europea**. España, marzo/2019, publicado no Boletim Oficial do Estado (BOE) de 19/3/2019, Seção I, páginas 27148 a 27154. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/19/pdfs/BOE-A-2019-3908.pdf>>. Acesso em: 28/11/2019.

- ✓ Contribuir para a elaboração e implementação de uma estratégia nacional de prevenção e luta contra a fraude (Item “h” do Artigo 3º);
- ✓ Realização de pelo menos uma reunião ordinária anual do pleno do Conselho Assessor e extraordinariamente quantas vezes houver necessidade visando cumprir suas funções (o Pleno do Conselho é composto pelo presidente, vice-presidente, vários diretores, subdiretores de órgãos e entidades etc - Art. 6º).

O Real Decreto estabelece que o Conselho Consultivo pode operar em plenário ou por meio de uma comissão permanente e prevê a possibilidade de estabelecer outras comissões e grupos de trabalho, dependendo dos assuntos a serem tratadas<sup>384</sup>.

Na composição do Conselho Consultivo estão representados não apenas os órgãos e entidades com poderes para administrar e auditar os fundos europeus, mas também a Procuradoria Geral da República, as diretorias gerais da Polícia Nacional e da Guarda Civil, a Agencia de Recuperação e Gestão de Ativos, a Agência Tributária no que diz respeito ao âmbito dos direitos aduaneiros, representantes das comunidades autônomas e entidades locais, dentre outros, mostrando a existência de uma diversidade de atores<sup>385</sup>.

Verifica-se, portanto, a formalização de uma rede de prevenção e combate à corrupção na Espanha, havendo a definição de objetivos, a composição, a forma de funcionamento e atuação, uma regularidade de reuniões etc.

---

<sup>384</sup> EUROPAPRESS. España, 27/03/2019 **El Gobierno Aprueba la Composición y Funcionamiento del Consejo Asesor de Lucha contra el Fraude**. Disponível no site <<https://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-gobierno-aprueba-composicion-funcionamiento-consejo-asesor-lucha-contra-fraude-fiscal-20190301160100.html>>. Acesso em 28 de novembro de 2019.

<sup>385</sup> IBERLEY. España, 27/03/2019 **Regula la composición y funcionamiento del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude a los intereses financieros de la Unión Europea**. Disponível no site <<https://www.iberley.es/noticias/regulada-composicion-funcionamiento-consejo-asesor-contra-fraude-intereses-financieros-union-europea-29505>>. Acesso em 28 de novembro de 2019.

## 4.2.2 O ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF)

### 4.2.2.1 CONTEXTO PARA CRIAÇÃO DO OLAF

A União Europeia é uma união econômica e política constituída por 27 países, pois o Reino Unido saiu do bloco em 31/1/2020, que, em conjunto, abarcam grande parte do continente europeu. Inicialmente foi criada a Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1958 com seis países, passando a se chamar União Europeia (UE) em 1993<sup>386</sup> e conta atualmente com 27 países<sup>387</sup>: Alemanha, Hungria, Áustria, Irlanda, Bélgica, Itália, Bulgária, Letónia, Chipre, Lituânia, Croácia, Luxemburgo, Dinamarca, Malta, Eslováquia, Países Baixos, Eslovénia, Polónia, Espanha, Portugal, Estónia, Finlândia, República Checa, França, Roménia, Grécia e Suécia.

A Figura 13 apresenta a localização dos países no continente europeu.

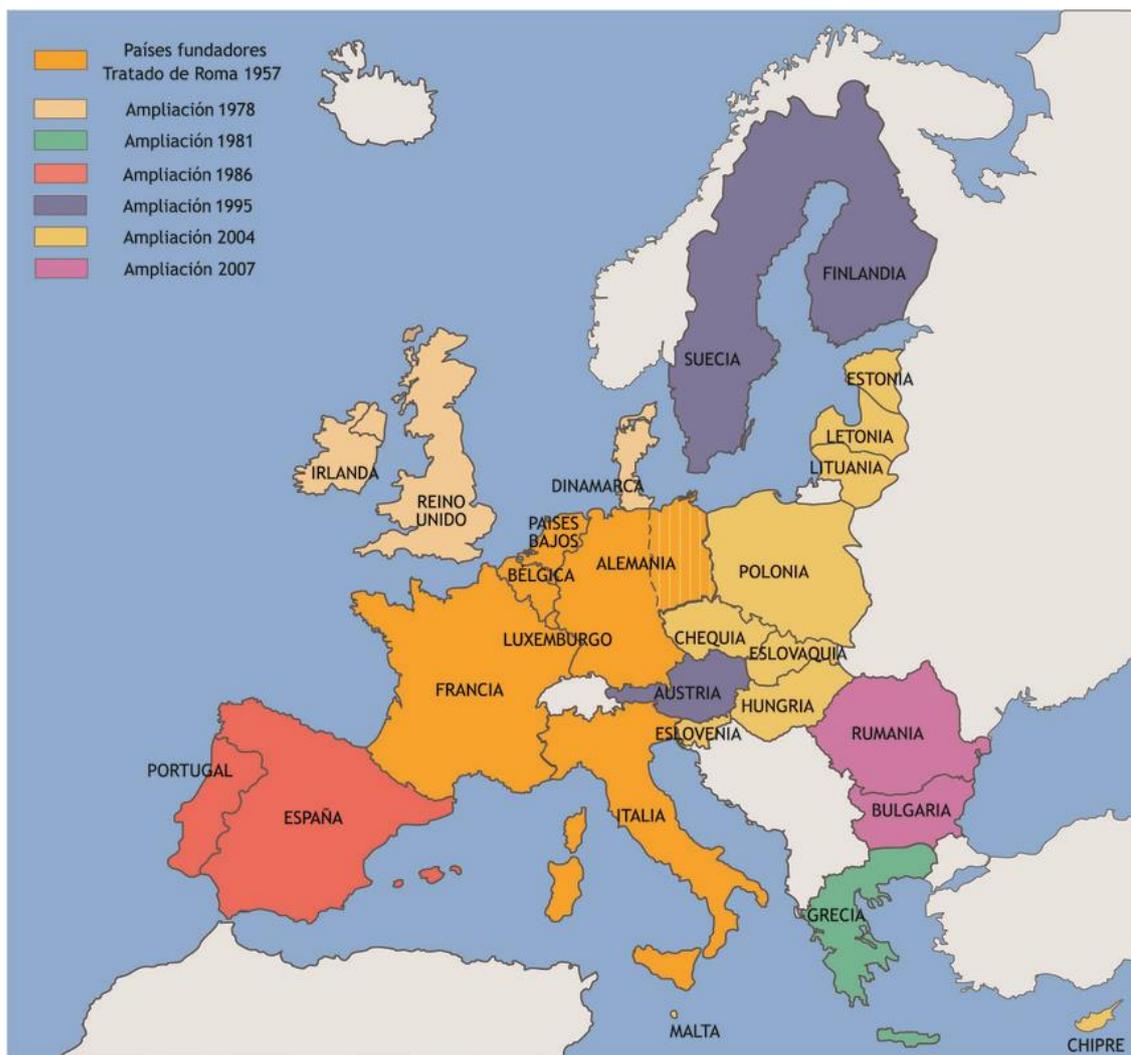
Figura 13  
Países da União Europeia em 2018<sup>388</sup>

---

<sup>386</sup> UNIÓN EUROPEIA (UE, 2020a). **Qué es la UE**, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <[https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>387</sup> UNIÓN EUROPEIA (UE, 2020b). **Países**, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <[https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_pt#tab-0-0](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt#tab-0-0)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>388</sup> UNIÓN EUROPEIA (UE, 2020c). **Geografía Económica**, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <<https://geografiaeconomicacfi.weebly.com/union-europea.html>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.



Em termos do valor total dos bens e serviços produzidos, a economia da União Europeia é maior do que a economia dos EUA, possuindo um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de 15 trilhões de euros em 2017. Embora represente apenas 6,9% da população mundial, as suas trocas comerciais com o resto do mundo correspondem a aproximadamente 15,6% das exportações e importações mundiais<sup>389</sup>.

<sup>389</sup> UNIÓN EUROPEIA (UE, 2020d). **La Economía**, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <[https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

Os objetivos da União Europeia são os discriminados a seguir, o que demonstra a necessidade de uma forte integração e cooperação entre os países membros<sup>390</sup>:

- ✓ Promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus cidadãos;
- ✓ Garantir a liberdade, a segurança e a justiça, sem fronteiras internas;
- ✓ Favorecer o desenvolvimento sustentável, baseado num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, uma economia de mercado altamente competitiva, com pleno emprego e progresso social, e a proteção do ambiente;
- ✓ Lutar contra a exclusão social e a discriminação;
- ✓ Promover o progresso científico e tecnológico;
- ✓ Reforçar a coesão económica, social e territorial e a solidariedade entre os países da União Europeia;
- ✓ Respeitar a grande diversidade cultural e linguística da União Europeia; e
- ✓ Estabelecer uma união económica e monetária cuja moeda é o euro.

O Orçamento de 2017 da União Europeia totalizou 157,9 bilhões de euros, estando a maior parte dos gastos nas categorias “crescimento inteligente e inclusivo (48%)” e “crescimento sustentável (37%)”, que objetivam aumentar o crescimento econômico e social, gerar emprego e reduzir as diferenças econômicas entre os países da UE (Figura 14). Essas despesas anuais fazem parte de um plano de gastos de longo prazo (Marco Financeiro Plurianual), estando atualmente no Marco de 2014 a 2020<sup>391</sup>.

---

<sup>390</sup> UNIÓN EUROPEIA (UE, 2020e). **Objetivos y Valores de la UE**, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <[https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>391</sup> UNIÓN EUROPEIA (UE, 2020f). **Cómo se Gasta el Presupuesto de la UE**, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <[https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure_es)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

Figura 14  
Orçamento Anual da União Europeia 2017



Fonte: UNIÓN EUROPEIA (2018).

A extensão e os efeitos da corrupção na UE não se mostram uniformes em todos os países membros, apresentando características próprias em face da heterogeneidade das nações. Assim, a luta contra a corrupção na UE encontra barreiras, em especial na diversidade normativa dos Estados-Membros, pois as legislações dos países integrantes se diferenciam muito no que vem a ser fraude e corrupção e existem diferentes níveis do fenômeno nas diversas nações da UE<sup>392</sup>.

Corroborando essa dificuldade de combater a corrupção, o Relatório Especial nº 8/1998 do Tribunal de Contas da União Europeia (publicado no Diário Oficial da Comunidade Europeia C-230, de 22/7/1998) sobre os serviços da Unidade da Comissão Europeia encarregada de combater os ilícitos evidenciou graves deficiências na organização dessa unidade, dentre as quais: 1) os trabalhos da Comissão não possuíam clara previsão e estratégia sobre as investigações que se

<sup>392</sup> TEIXEIRA, Larissa Cavalcante; VASCONCELOS, Luiza Eunice Barbosa Godê de. **A Corrupção e os seus Instrumentos de Combate no Âmbito da União Europeia**. Brasil, Publicações da Escola da AGU, v. 10, n. 1, 2018, p. 295-307.

realizavam; 2) faltava um banco de dados adequado para localizar os registros ou informações que a referida unidade de combate à corrupção possuía; 3) seus procedimentos de atuação possuíam graves vícios; 4) a maioria dos funcionários que trabalhavam naquela unidade tinham um vínculo temporário, prejudicando a continuidade dos trabalhos e a variabilidade de critérios; e 5) principalmente as dificuldades e obstáculos que tinham para investigar os Estados-Membros e as unidades internas da Comissão da União Europeia<sup>393</sup>.

Outro fator relevante para a criação do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) é a previsão do Artigo 325 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que afirma<sup>394</sup>:

*“325.1 - A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.*

*325.2 - Para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros.*

*325.3 - Sem prejuízo de outras disposições dos Tratados, os Estados-Membros coordenarão as respetivas ações no sentido de defender os interesses financeiros da União contra a fraude. Para o efeito, organizarão, em conjunto com a Comissão, uma colaboração estreita e regular entre as autoridades competentes.*

*325.4 - .....*

*..... 325.5 - A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, apresentará anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas em aplicação do presente artigo. ”*

Nesse contexto e visando prevenir e combater a corrupção, a fraude e as demais atividades lesivas aos interesses da União Europeia, foi criado, por meio da Decisão nº 1999/352 da Comissão Europeia, de 28/4/1999, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), com sede em Bruxelas. O OLAF consiste em um organismo independente e integrado aos serviços da Comissão Europeia, mantendo a competência interna de cada país membro da União Europeia, e possui uma clara

---

<sup>393</sup> FUERTES, Mercedes. **La Necesidad de un Procedimiento para Combatir el Fraude (A Propósito de las Actuaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, OLAF)**. Madrid, Revista de Administración Pública, n. 195, Septiembre-Diciembre, 2014, p. 269-301.

<sup>394</sup> TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (TFUE). **Versão Consolidada**. Disponível no site <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

vantagem por ser independente e estar mais “distante” de interferências clientelistas das diversas nações da UE<sup>395 396</sup>.

#### 4.2.2.2 LEGISLAÇÃO E COMPETÊNCIA DO ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE

Conforme tratado anteriormente, o OLAF foi criado por meio da Decisão nº 352/1999 da Comissão Europeia, de 28/4/1999, alterada pelas Decisões nº 478/2013/UE, 512/2015/UE e 2418/2015/UE, as quais atribuíram competência ao OLAF para realizar inquéritos administrativos visando a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e coordenar a luta antifraude, tendo o OLAF sucedido a Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (UCLAF)<sup>397</sup>.

Os regulamentos e os acordos a seguir informados definem os mandatos no OLAF e as competências que lhe são conferidas para conduzir inquéritos administrativos, nomeadamente investigações nos países da União Europeia (para efeitos de proteção dos interesses financeiros da UE) e inquéritos relacionados aos membros de pessoal das instituições europeias: Regulamento (UE, EURATOM) nº 883/2013, de 11/9/2013, alterado pelo Regulamento (UE, EURATOM) 2030/2016, de 26/10/2016, que substituíram o Regulamento (CE) nº 1073/1999 e o Regulamento (EURATOM) nº 1074/1999, ambos de 25/5/1999<sup>398</sup>.

As Investigações do OLAF podem ser direcionadas sobre as ações de qualquer pessoa física, empresa, sociedade, associação, órgão ou instituição que se beneficie dos fundos comunitários, além dos mecanismos de controle realizados por cada Estado-Membro, isto é, os controles dos recursos da União Europeia pelos países não excluem a possibilidade de investigação do OLAF. Há, portanto, um

---

<sup>395</sup> TEIXEIRA, Larissa Cavalcante; VASCONCELOS, Luiza Eunice Barbosa Godê de (2018), *op. cit.*

<sup>396</sup> FUERTES, Mercedes (2014), *op. cit.*

<sup>397</sup> ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF, 2020a). **Contexto Jurídico (Item 1 - Criação do OLAF)**. Disponível no site <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework\\_pt](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>398</sup> ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF, 2020b). **Mandato e Inquéritos do OLAF (Item 2 - Regulamentos)**. Disponível no site <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework\\_pt](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

duplo controle para evitar erros ou descuido, bem como para minimizar o risco de que a proximidade ou relação com as autoridades nacionais implique em algum relaxamento na luta contra a fraude<sup>399</sup>.

O Organismo não dispõe de competência para propor ação penal contra os infratores, entretanto realiza investigações que são finalizadas com recomendações para adoção de medidas pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros ou pelo corpo diretivo da União Europeia. As recomendações do Organismo Europeu de Luta Antifraude são realizadas nas searas financeira, judicial, disciplinar e administrativa<sup>400</sup>.

No domínio financeiro o OLAF recomenda que as verbas indevidamente utilizadas sejam devolvidas. No âmbito judicial, caso existam provas de uma eventual infração penal, o OLAF transmitirá um relatório às autoridades nacionais competentes, recomendando uma ação judicial. Quanto ao domínio disciplinar, em caso de descumprimento das normas de conduta profissional por parte de um funcionário da UE, o caso é transmitido a um conselho disciplinar da Comissão Europeia, que segue uma política de “tolerância zero” para o caso. Por último, no que tange ao domínio administrativo, o OLAF pode recomendar alterações em procedimentos que possam ser objeto de fraude (por exemplo, a alteração das condições para responder a um convite à apresentação de propostas)<sup>401</sup>.

#### 4.2.2.3 ORÇAMENTO E RESULTADOS DOS TRABALHOS DO OLAF

O orçamento do OLAF para 2017 foi de 60 milhões de euros e o Organismo concluiu 197 das 215 investigações abertas no ano, emitindo 309 recomendações às autoridades nacionais e aos setores competentes da União

---

<sup>399</sup> FUERTES, Mercedes (2014), *op. cit.*

<sup>400</sup> TEIXEIRA, Larissa Cavalcante; VASCONCELOS, Luiza Eunice Barbosa Godê de (2018), *op. cit.*

<sup>401</sup> TEIXEIRA, Larissa Cavalcante; VASCONCELOS, Luiza Eunice Barbosa Godê de (2018), *op. cit.*

Europeia. No período, houve um expressivo resultado, pois foram sugeridas ações para recuperação de mais de 3 bilhões de euros<sup>402</sup>.

Entre 2010 e 2017, o OLAF finalizou mais de 1800 investigações e recomendou a recuperação de valores superiores a 6,6 bilhões de euros ao orçamento da União Europeia. Emitiu mais de 2300 recomendações de medidas judiciais, financeiras, disciplinares e administrativas a serem adotadas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e da União Europeia. Como resultado do trabalho de investigação do OLAF, as quantias gastas irregularmente foram gradualmente devolvidas ao orçamento da UE, os criminosos enfrentaram processos judiciais perante os tribunais nacionais e foram implementados melhores mecanismos de controles antifraude em toda a Europa<sup>403</sup>.

#### 4.2.2.4 ASPECTOS DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO DAS AÇÕES DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À FRAUDE NO ÂMBITO DO OLAF

O orçamento da União Europeia é utilizado para diversas atividades, indo desde subsídios para os agricultores até projetos de infraestruturas de grande escala, existindo sempre um risco de fraude e/ou corrupção. Como 80% do orçamento da UE é administrado pelos Estados-Membros (gestão partilhada), a responsabilidade final pela prevenção e punição da corrupção é de competência de cada um dos países, cabendo ao OLAF coordenar a cooperação entre as autoridades nacionais de dois ou mais países, bem como obrigar os Estados-Membros a compartilhar com o OLAF informações de corrupção no âmbito da União Europeia<sup>404 405</sup>.

---

<sup>402</sup> ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF, 2020c). **OLAF's results in figures Between 2010-2017, OLAF**. Disponível no site <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures\\_pt](https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

<sup>403</sup> ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF, 2020c), *op. cit.*

<sup>404</sup> COMISIÓN EUROPEA (2014). **La Lucha de la UE Contra el Fraude y la Corrupción (La Labor de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude - OLAF)**. Disponível no site <[https://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PresidenciaJusticia/Areas/PJ\\_04\\_Informacion\\_de\\_la%20Union\\_europea/01\\_Europe\\_Direct\\_Aragon/Publicaciones%20de%20la%20Union%20Europea/La%20lucha%20de%20la%20UE%20contra%20el%20fraude%20y%20la%20corrupcion.pdf](https://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PresidenciaJusticia/Areas/PJ_04_Informacion_de_la%20Union_europea/01_Europe_Direct_Aragon/Publicaciones%20de%20la%20Union%20Europea/La%20lucha%20de%20la%20UE%20contra%20el%20fraude%20y%20la%20corrupcion.pdf)>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

Essa cooperação entre o OLAF e Estados-Membros e vice-versa é prevista no item 10 (considerando) e Artigo 3.4 do Regulamento (UE EURATOM) nº 883/2013, de 11/9/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, que exige a criação de um Serviço Nacional de Coordenação Antifraude por cada país, conforme a seguir<sup>406</sup>:

*“Item (10-Considerando) - A eficiência operacional do Organismo depende em grande medida da cooperação com os Estados-Membros. Os Estados-Membros deverão determinar as respetivas autoridades competentes que podem prestar ao Organismo a assistência necessária no exercício das suas atribuições. Se um Estado-Membro não tiver criado um serviço especializado a nível nacional para coordenar a proteção dos interesses financeiros da União e a luta contra a fraude, deverá ser designado um serviço («serviço de coordenação antifraude») para facilitar uma cooperação efetiva e um intercâmbio de informações com o Organismo” (grifos nossos).*

*“Artigo 3.4. Para efeitos do presente regulamento, os Estados-Membros designam um serviço (a seguir designado «serviço de coordenação antifraude») que facilite a cooperação efetiva e o intercâmbio de informações com o Organismo, incluindo informações de carácter operacional...”*

A necessidade de serem criados serviços nacionais antifraudes em cada país membro da União Europeia foi prevista na reforma do OLAF em 2013, quando se afirmava que um dos principais obstáculos à conclusão com êxito das investigações realizadas pelo Organismo era a falta de um interlocutor especializado nos Estados-Membros para coordenar as ações anticorrupção a nível nacional<sup>407</sup>. Esse serviço funciona como uma agência anticorrupção nacional para prevenir e combater as fraudes e desvios de recursos da União Europeia, sendo ampliada a rede de combate à corrupção a cada estado-membro.

---

<sup>405</sup> JEAN-JACQUES GAY (2018). **La Lucha Contra el Fraude y la Protección de los Intereses Financieros de la Unión Europea (Fichas Técnicas sobre la Unión Europea - 2018)**. Disponível no site <[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.4.6.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.4.6.pdf)>. Acesso em 02 de agosto de 2018.

<sup>406</sup> PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO (2013). **Regulamento (UE Euratom) nº 883/2013, de 11/9/2013**. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R0883-20170101&from=EN>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

<sup>407</sup> AJENJO, José Antonio Fernández. **El Papel del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en el Proceso de Lucha Contra la Corrupción**. España, Revista Internacional Transparencia e Integridad, nº 5, Septiembre-Diciembre, 2017.

O aspecto que coloca o OLAF com a competência principal de coordenar as ações anticorrupção no âmbito da UE fica evidente também no Artigo 1.2 do Regulamento (UE EURATOM) 883/2013, *in verbis*:

*“Artigo 1.2 - O Organismo presta apoio da Comissão aos Estados-Membros para organizar uma cooperação estreita e regular entre as respetivas autoridades competentes, a fim de coordenar a ação das mesmas tendo em vista proteger os interesses financeiros da União contra a fraude. O Organismo contribui para a concessão e o desenvolvimento de métodos de prevenção e luta contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. O Organismo promove e coordena, com os Estados-Membros e entre estes, a partilha da experiência operacional e das melhores práticas processuais no domínio da proteção dos interesses financeiros da União, e apoia ações conjuntas contra a fraude empreendidas pelos Estados-Membros numa base voluntária.”*

Visando atender o disposto no Regulamento (EU, EURATOM) 883/2013, no final de 2014 todos os Estados-Membros tinham designados os respetivos serviços nacionais de coordenação antifraude, havendo variação nas responsabilidades atribuídas aos serviços antifraudes entre os Estados-Membros. Todos os países concederam aos SNCA um papel de coordenação das ações anticorrupção no âmbito dos Estados-Membros, embora em graus deferentes para cada país<sup>408</sup>.

Havia em 2015 as seguintes diferenças entre as responsabilidades atribuídas aos Serviços Nacionais de Coordenação Antifraude dos Estados-Membros<sup>409</sup>:

---

<sup>408</sup> COMISSÃO EUROPEIA (2015). **Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2014, de 31/7/2015)**. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0386&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

<sup>409</sup> COMISSÃO EUROPEIA (2016). **Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2015, de 14/7/2016)**. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0472&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

- ✓ A maior parte dos Estados-Membros habilitaram os seus SNCA com responsabilidades de coordenação (20 países) <sup>410</sup>;
- ✓ Quatro Estados-Membros (Bulgária, Lituânia, Malta e Roménia) conferiram poderes de inquérito administrativo aos seus Serviços Nacional de Coordenação Antifraude;
- ✓ O Reino Unido atribuiu competências de investigação penal ao seu SNCA; e
- ✓ Quatro outros Estados-Membros (Bulgária, Dinamarca, Irlanda e Eslováquia) organizaram uma rede SNCA que implica em uma cooperação entre as várias partes.

Durante o ano de 2016 vários Estados-Membros adotaram medidas para melhorar os serviços nacionais de coordenação antifraude (SNCA). A Dinamarca criou um manual antifraude de um SNCA, a França uma estratégia nacional antifraude, a Croácia uma metodologia de gestão para promover a prevenção da fraude, a Letónia uma estratégia e um plano de ação operacionais para 2017-2019, a Malta estabeleceu atividades de prevenção da fraude com SNCA, os Países Baixos a criação de uma equipe de SNCA e a Finlândia o lançamento de uma rede nacional de SNCA<sup>411</sup>.

Ainda em 2016 (final do ano) nove Estados-Membros<sup>412</sup> tinham adotado e enviado para a Comissão da União Europeia uma estratégia nacional

---

<sup>410</sup> Os 20 países são os seguintes: Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Luxemburgo, Hungria, Países Baixos, Polónia, Portugal, Eslovénia, Finlândia e Suécia.

<sup>411</sup> COMISSÃO EUROPEIA (2017). **Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2016, de 20/7/2017)**. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0383&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

<sup>412</sup> Bulgária, República Checa, Grécia, França, Croácia, Itália, Hungria, Malta e Eslováquia. Ademais, a Letónia e a Roménia adotaram uma NAFS e transmitiram-na à Comissão no primeiro trimestre de 2017. A Bélgica, os Países Baixos e a Polónia comunicaram que tinham em curso um procedimento de elaboração de NAFS, enquanto a Áustria e a Lituânia indicaram a adoção de documentos estratégicos específicos.

antifraude (NAFS). Este número é superior ao de 2015, demonstrando o empenho dos Estados-Membros na adoção de uma abordagem estratégica para combater a fraude e as irregularidades lesivas aos orçamentos da UE e nacionais.

Nessa rede coordenada pelo OLAF, cabe ressaltar a importância do envio dos relatórios do Organismo aos países membros da UE, pois, conforme Artigos 11.3 e 11.4 do Regulamento (UE, EURATOM) nº 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, as provas presentes nos relatórios de investigação do OLAF são elementos admissíveis nos processos administrativos ou judiciais de cada Estado-Membro, na mesma forma e nas mesmas condições que os relatórios administrativos elaborados pelos inspetores nacionais, possuindo idêntico valor de prova. Essa previsão representa a relevância das investigações do OLAF no âmbito jurídico de cada país membro da União Europeia.

Como medida complementar e que amplia a rede de combate à corrupção e à fraude no âmbito da União Europeia, houve, em 5/10/2017, a criação, pelo Parlamento Europeu, da Procuradoria Europeia (*Fiscalía Europea*), que poderá representar os interesses da UE ingressando com ações criminais nos tribunais dos Estados-Membros, garantindo o julgamento dos criminosos e a recuperação célere do dinheiro desviado da União<sup>413</sup>. A competência para instauração e condução dos inquéritos administrativos continua no âmbito do OLAF. Cabe ressaltar que a *Fiscalía Europea* iniciará suas atividades em 22 países da UE em 2020<sup>414</sup>.

A Procuradoria Europeia é um serviço especializado e independente, possuindo um nível central e serviços descentralizados nos países membros, estando os procuradores europeus delegados que, paralelamente, continuarão a desempenhar as suas funções de procuradores nacionais (dupla função). O serviço central supervisionará as investigações e ações penais conduzidas a nível nacional,

---

<sup>413</sup> COMISSÃO EUROPEIA (2017b). **Aprovação do Parlamento Europeu para Criar a Procuradoria Europeia**. Disponível no site <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-3709\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3709_pt.htm)>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

<sup>414</sup> COMISSÃO EUROPEIA (2019). **European Public Prosecutor's Office**. Disponível no site <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european\\_public\\_prosecutor\\_pt](https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european_public_prosecutor_pt)>. Acesso em 02 de dezembro de 2019.

de modo a assegurar uma coordenação efetiva e uma abordagem uniforme em toda a UE. Dessa forma, proporcionarão um vasto conhecimento especializado e experiência dos sistemas jurídicos nacionais dos Estados-Membros, sendo as investigações e ações bem mais céleres do que como são hoje utilizando os acordos de cooperação judicial penal desenvolvido pelo *Eurojust*<sup>415 416</sup>.

Cabe informar que caso a Procuradoria Europeia conduza uma investigação, as autoridades nacionais não exercerão as suas competências relativamente à mesma atividade criminosa, evitando duplicidade de investigação para o mesmo ilícito<sup>417</sup>.

Dessa forma, a rede de prevenção e combate à corrupção no âmbito dos recursos da União Europeia amplia a formatação e a competência com a criação da Procuradoria Europeia, ficando as relações em rede mais complexas e com possibilidade de obterem resultados mais efetivos além dos já conseguidos com a atuação conjunta do Organismo Europeu de Luta Antifraude, dos serviços nacionais de coordenações antifraudes e das autoridades nacionais dos Estados Membros da UE.

#### 4.2.3 O PLANO ANTICORRUPÇÃO EM REDE DO REINO UNIDO (UK ANTI-CORRUPTION PLAN)

Será utilizada a experiência do Reino Unido no combate à corrupção como referência pelo fato de os quatro países que compõe o Reino possuírem grande porte econômico, economias diversificadas e formarem uma rede inter organizacional em aspectos políticos, econômicos e sociais. A análise do Reino Unido se justifica também por ser menos proveitoso basear-se em uma nação na

---

<sup>415</sup> O *Eurojust* apoia a coordenação e a cooperação judiciárias entre as autoridades nacionais na luta contra o terrorismo e as formas graves de criminalidade organizada que envolvem mais do que um país da União Europeia ([https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust_pt)).

<sup>416</sup> COMISSÃO EUROPEIA (2017c). **Comissão Saúda a Decisão Tomada por 20 Estados-Membros de Criar uma Procuradoria Europeia**. Disponível no site <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1550\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_pt.htm)>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

<sup>417</sup> COMISSÃO EUROPEIA (2017c), *op. cit.*

qual exista estabilidade nos baixos índices de corrupção como, por exemplo, a Dinamarca, primeiro lugar no Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional de 2016, divulgado em 25/1/2017, ou o exemplo de países com elevadas taxas de corrupção no mundo, como Somália ou Afeganistão<sup>418</sup>.

Outro fator que justifica ser analisado o caso do Reino Unido é que desde 2012, quando ficou na 17ª posição do ranking da Transparência Internacional (TI), com a pontuação de 7,4, o Reino Unido vem progredindo, tendo atingido em 2017 o oitavo lugar (com a pontuação de 8,2), além de possuir um processo inovador de prevenção e combate à corrupção com a interação de diversas organizações em rede interorganizacional, o *UK Anti-Corruption Plan*.

#### 4.2.3.1 CONTEXTO PARA CRIAÇÃO DO PLANO ANTICORRUPÇÃO EM REDE DO REINO UNIDO

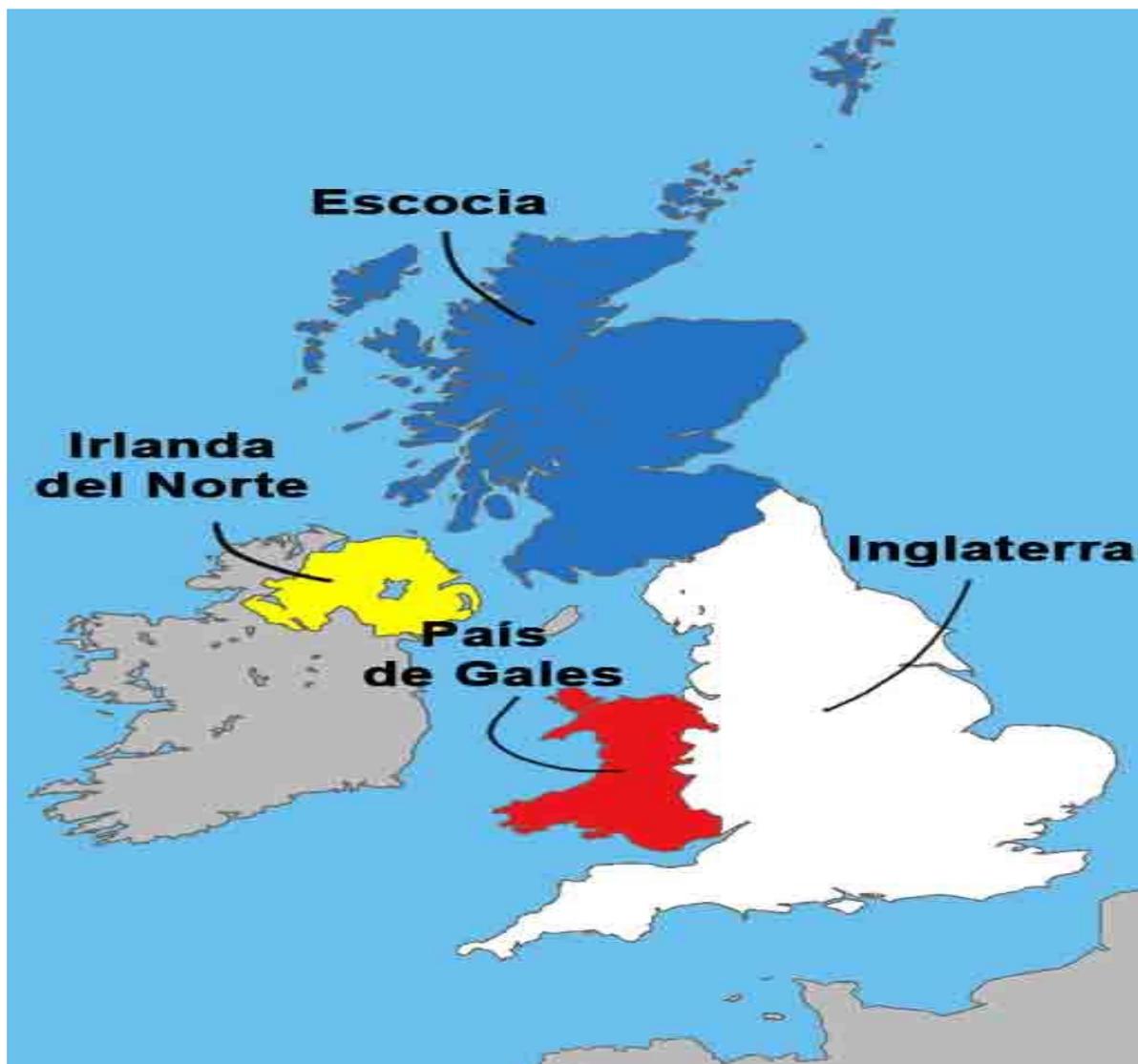
O Reino Unido (*United Kingdom*) é formado pelos países Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, possui uma economia de 2,622 trilhões de dólares (dados de 2016<sup>419</sup>) e uma população aproximada de 63,14 milhões de pessoas em 2013. A Figura 15 apresenta a localização no continente europeu dos países que compõe o Reino Unido.

Figura 15  
Países do Reino Unido (*United Kingdom*)

---

<sup>418</sup> Mais detalhes sobre o Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional encontra-se no capítulo 2 desta pesquisa.

<sup>419</sup> THE WORLD BANK. **GDP (current US\$) - World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.** Disponível no site <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em 08 de agosto de 2018.



Fonte: THE WORLD BANK (2018)

Antecedendo a abordagem da criação do plano anticorrupção em rede do Reino Unido, apresentam-se os seguintes documentos que abordavam fragilidades no combate à corrupção, assunto esse tratado na pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (Diagnóstico Institucional Anticorrupção)<sup>420</sup>:

- ✓ O Relatório conhecido como *Other Side of the Coin* e produzido pelo *Africa All-Party Parliamentary Group* (AAPPG) visando analisar a responsabilidade do Reino Unido em combater a corrupção e a lavagem de dinheiro internacionalmente mostrava as dificuldades relacionadas à coordenação das

<sup>420</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

medidas anticorrupção, que eram implementadas por diversos departamentos governamentais envolvidos com a questão (*House of Commons*, 2007, p. 34);<sup>421</sup>

- ✓ O primeiro plano foi o *Combating International Corruption UK Action Plan* realizado em 2006/2007 e focava no problema da corrupção internacional, pretendendo, entre outras ações, que fossem implementadas as recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em relação à Convenção Internacional de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais (Reino Unido, 2006)<sup>422</sup>;
- ✓ Em 2007 foi formalizado o segundo *Anti-Corruption Action Plan (2007/2008)* ainda focado em corrupção internacional, quando já se reconhecia a dificuldade de trabalhar com as mais de 20 agências, departamentos e órgãos policiais relevantes, pretendendo desenvolver uma estratégia de médio prazo por meio de um esforço de cooperação organizado por um comitê ministerial informal. Não era, no entanto, um documento detalhado, funcionando mais como listagem de exemplos das iniciativas desenvolvidas (Reino Unido, 2007, p. 2 e 3)<sup>423</sup>;
- ✓ Os avanços em relação ao combate à corrupção internacional, contudo, não eram reproduzidos internamente no Reino Unido. Em 2011, a Transparência

---

<sup>421</sup> HOUSE OF COMMONS. **Development and Trade: Cross Departmental Working**. Londres, 22 nov. 2007. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=IQPjCdz6zZIC&pg=RA1-PA34&lpg=RA1-PA34&dq=hilary+benn+champion+corruption&source=bl&ots=Pj43k3T7iq&sig=LKHrV7XLmU2gQiiiVGvof40vk94&hl=pt-#v=onepage&q=hilary%20benn%20champion%20corruption&f=false>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

<sup>422</sup> REINO UNIDO. **Combating International Corruption: UK Action Plan for 2006/07**, Londres, 2006. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100402154549/http://www.justice.gov.uk/publications/docs/uk-action-plan-corruption-2006-7.pdf>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

<sup>423</sup> REINO UNIDO. **UK 2nd Anti-Corruption Plan**. Londres, 18 dez. 2007. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609003228/http://www.berr.gov.uk/files/file44214.pdf>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

Internacional do Reino Unido (TI-UK) publicou um detalhado estudo contendo três relatórios distintos e um quarto documento com uma visão geral das conclusões e uma série de recomendações sobre medidas de combate à corrupção no Reino;

- ✓ No segundo relatório desse estudo da Transparência Internacional, foi sugerido que as atividades anticorrupção devessem ser coordenadas (*Transparency International-UK*, 2011a, p. 5)<sup>424</sup>, pois a falta de coordenação é identificada como um problema central para o combate a esse fenômeno (*Transparency International-UK*, 2011a, p. 7);
- ✓ A terceira fase da pesquisa realizada pela TI-UK focou no que foi chamado de Sistema Nacional de Integridade (*NIS-National Integrity System*), que corresponde ao conjunto de instituições envolvidas com a prevenção e o combate à corrupção, podendo ser classificadas em, no mínimo, 12 pilares: legislativo; executivo; judiciário; setor público; órgão de gerenciamento eleitoral; *ombudsman*; órgãos de *law enforcement*; instituições de auditoria; partidos políticos; mídia; sociedade civil; e negócios (*Transparency International-UK*, 2011b, p. 5)<sup>425</sup>;
- ✓ Ainda nesse terceiro Relatório da TI-UK, a questão da falta de coordenação foi apontada como um problema contínuo e permanente no Reino Unido, havendo um número excessivo de agências lidando com fraude e corrupção (*Transparency International-UK*, 2011b, p. 19)<sup>426</sup>;
- ✓ O Relatório Final com Recomendações, elaborado pela TI-UK a partir dos três relatórios mencionados, concluiu que a falta de coordenação é o principal

---

<sup>424</sup> TRANSPARENCY INTERNACIONAL - UK. **Corruption in the UK Part Two: Assessment of key Sectors**, 2011a. Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/publications/corruption-in-the-uk-part-two-assessment-of-key-sectors/#.W2hM-9VKjIU>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

<sup>425</sup> \_\_\_\_\_. **Corruption in the UK Part Three: National Integrity System Assessment**, 2011b. Disponível em: <<https://www.transparency.org.uk/publications/corruption-in-the-uk-part-three-nis-study/#.W2hRYtVKjIU>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

<sup>426</sup> TRANSPARENCY INTERNACIONAL (2011.b), *op. cit.*

problema em um cenário de agravação da corrupção (*Transparency International-UK*, 2011c, p. 14)<sup>427</sup>;

- ✓ Por fim, alguns elementos conjunturais parecem ter tido importância fundamental para impulsionar os atores do mais alto escalão do governo do Reino Unido a promover a elaboração do *UK Anti-Corruption Plan*, parecendo ser um dos principais a divulgação, em setembro de 2013, pela TI-UK, de um boletim avaliando os esforços do governo para combater a corrupção, quando se concluiu que não havia uma estratégia coordenada ou plano de ação no Reino Unido e que havia pelo menos 12 agências ou departamentos governamentais diferentes com responsabilidade parcial pelo combate à corrupção, além de forças policiais. Não é claro se eles compartilham informações, colaboram em investigações ou compartilham boas práticas sobre prevenção da corrupção. (TI-UK, 2013, p. 2)<sup>428</sup>. E recomendou que o governo devia criar um plano de ação coerente e interdepartamental para combater a corrupção internacional e interna, com metas específicas a serem relatadas regularmente ao Parlamento (TI-UK, 2013, p. 2)<sup>429</sup>.

Nesse contexto e após a ocorrência de uma série de escândalos internacionais envolvendo empresas do Reino Unido, surgiu o primeiro Plano Anticorrupção em rede do Reino Unido, o *UK Anti-Corruption Plan*, divulgado em 2014.

---

<sup>427</sup> \_\_\_\_\_ . **Corruption in the UK: Overview and Policy Recommendations**, 2011c. Disponível em: <<https://www.transparency.org.uk/publications/corruption-in-the-uk-overview-policy-recommendations/>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

<sup>428</sup> \_\_\_\_\_ . **Anti-Corruption Scorecard - a Mid-Term Assessment of the UK Coalition Government's Record on Tackling Corruption**, 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/publications/anti-corruption-scorecard/>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

<sup>429</sup> TRANSPARENCY INTERNACIONAL (2013), *op. cit.*

#### 4.2.3.2 O *UK ANTI-CORRUPTION PLAN* (PLANO ANTICORRUPÇÃO EM REDE DO REINO UNIDO)

O Plano Anticorrupção do Reino Unido foi formalizado em 18/12/2014, estando estruturado em quatro componentes que são os mesmos utilizados na estratégia de combate ao crime organizado, conforme a seguir<sup>430 431</sup>:

- ✓ Perseguir (aqueles que cometem os crimes) - Visa fortalecer a capacidade do Reino Unido para investigar, processar e interromper os atos de corrupção por meio da garantia de que as agências de repressão serão melhores coordenadas e os marcos regulatórios em vigor serão mais efetivos. São priorizadas ações para combater a lavagem de dinheiro objetivando a devolução dos recursos desviados;
- ✓ Prevenir (o cometimento de crimes pela imposição de barreiras efetivas e dissuasivas) - Objetiva reforçar a integridade de setores estratégicos das instituições públicas e privadas (polícias e instituições financeiras, por exemplo), visando impedir que os profissionais se envolvam em práticas corruptas;
- ✓ Proteger (a sociedade e a economia do Reino Unido pela redução de vulnerabilidades de indivíduos e empresas) - Busca melhorar a transparência e abrir dados públicos, avaliar riscos e revisar as vulnerabilidades à corrupção visando aumentar a proteção das instituições públicas e privadas;
- ✓ Preparar (o Reino Unido para esse fenômeno, conscientizando todos sobre os seus impactos negativos) - Visa fortalecer a proteção para aqueles que denunciam atos de corrupção (*whistleblowers*) e aprimorar a cooperação internacional para reduzir o impacto da corrupção sobre o Reino Unido e melhorar a atuação das empresas do Reino Unido no exterior.

---

<sup>430</sup> REINO UNIDO. **UK Anti-Corruption Plan**. December, 2014. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-plan>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

<sup>431</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

De uma forma geral, os objetivos do Plano Anticorrupção do Reino Unido são: 1) Construir um melhor retrato das ameaças derivadas da corrupção e das vulnerabilidades do Reino Unido; 2) Aumentar a proteção do Reino Unido contra o uso de corrupção por criminosos organizados; e 3) Fortalecer a resposta dos órgãos de segurança e a aplicação da lei<sup>432</sup>.

O Plano encontra-se dividido em 6 (seis) eixos temáticos e contém 66 ações (Quadro 30).

**Quadro 30**  
Quantidade de Ações do Plano Anticorrupção do Reino Unido por Eixo Temático

Eixo Temático	Quantidade de Ações
1) Compreendendo e sensibilizando para os riscos de corrupção	9 ações
2) Combatendo os riscos de corrupção no Reino Unido	27 ações
3) A resposta do Reino Unido à corrupção	4 ações
4) Recuperando ativos desviados e combatendo fluxos financeiros ilícitos da corrupção	14 ações
5) Liderando a luta contra a corrupção internacional	10 ações
6) Implementando o Plano Anticorrupção	2 ações
Total	66 ações

Fonte: Adaptado de Reino Unido (2014)<sup>433</sup>.

O Plano prevê a descrição e o objetivo de cada ação, a instituição responsável por implementar as ações, o prazo para serem concluídas, além do componente a que cada ação corresponde (perseguir, prevenir, proteger ou preparar), caracterizando um modelo de gestão bem organizado.

Há uma multiplicidade de instituições envolvidas na implementação do *UK Anti-Corruption Plan* (mais de 50 no total). A análise do papel e do histórico das principais instituições é importante para a compreensão da rede criada no Reino

<sup>432</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

<sup>433</sup> Adaptado de Reino Unido (2014), *op. cit.*

Unido para fazer frente ao fenômeno que tanto prejudica a sociedade, estando descrito no Quadro 31 as principais organizações e as funções que executam no âmbito do Plano<sup>434</sup>.

Quadro 31  
Principais Instituições do Plano Anticorrupção do Reino Unido

Instituição	Função para implementação do <i>UK Anti-Corruption Plan</i>
<i>Anti-Corruption Champion</i>	Tem o objetivo de coordenar as mais de 50 instituições envolvidas com o combate à corrupção, chefiando o Grupo Interministerial Anticorrupção <sup>435</sup> . Também é responsável pela elaboração do Plano Anticorrupção e pelos relatórios de acompanhamento de implementação.
<i>Joint Anti-Corruption Unit</i>	Possui a função de facilitar a coordenação intragovernamental destinada a combater a corrupção, auxiliando, portanto, o <i>Anti-Corruption Champion</i> , em especial na elaboração e acompanhamento da implementação dos <i>Anti-Corruption Plans</i> .
<i>Committee on Standards in Public Life</i>	Aconselha o Primeiro-Ministro sobre padrões éticos relevantes para a atuação na esfera pública. Foi responsável pela elaboração e promoção dos Sete Princípios da Vida Pública - Altruísmo, Integridade, Objetividade, Prestação de Contas, Transparência, Honestidade e Liderança.
<i>Office of the Registrar of Lobbyists</i>	Tem a função de realizar o registro de lobistas, garantir que esse banco de dados seja público e transparente e fiscalizar o cumprimento das obrigações impostas pela legislação de 2014 que regulamentou a atuação dos lobistas no Reino Unido.
<i>Serious Fraud Office (SFO)</i>	É uma entidade do governo responsável por investigar e realizar a persecução criminal em casos complexos de fraude, suborno e corrupção. Tem poderes, a partir do <i>Proceeds of Crime Act</i> (2002), para investigar e buscar recursos ilícitos, para solicitar ordens de confisco desses recursos e para executar essas ordens visando impedir que criminosos se beneficiem e garantir a reparação integral, quando possível, às vítimas.
<i>National Crime Agency</i>	Visa combater o crime organizado. Possui uma unidade de comando específica para reprimir a lavagem de dinheiro, a fraude e a falsificação de dinheiro, além de

<sup>434</sup> MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (2017), *op. cit.*

<sup>435</sup> Esse grupo é composto pelos Ministros do Interior, do Exterior, de Negócios e Inovação, de Desenvolvimento Internacional, pelo Secretário Econômico do Tesouro, pelo Advogado-Geral, pelo Secretário Parlamentar do Ministério da Justiça, pelo Diretor de Perseguições Públicas, pelo Diretor do *Serious Fraud Office*, pelo Diretor da *National Crime Agency* e pelos Comissários da Polícia Metropolitana e de Londres.

(NCA)	uma unidade destinada a combater a corrupção internacional, que tem Londres como um centro financeiro global.
<i>Crown Prosecution Service (CPS)</i>	É responsável pela persecução criminal dos casos de corrupção não investigados pelo SFO e possui uma divisão especializada que lida frequentemente com casos complexos de corrupção com grande impacto financeiro ou que envolvam agentes ou organismos públicos.
<i>National Audit Office (NAO)</i>	O <i>National Audit Office (NAO)</i> objetiva fortalecer os poderes e a capacidade para que o Parlamento possa controlar e supervisionar os gastos e as receitas públicas. O NAO realiza auditoria financeira das receitas e das despesas públicas, fiscalizando departamentos governamentais, agências públicas, organizações financiadas com recursos públicos, organizações de caridade e algumas empresas. Por meio dessas auditorias, pretende-se verificar se a prestação de contas efetivada é verdadeira e justa, se ela foi adequadamente preparada e se as receitas ou despesas foram realizadas de acordo com as determinações feitas pelo Parlamento.

Fonte: Adaptado de MOHALLEM E RAGAZZO (2017)<sup>436</sup>.

O Plano foi objeto de avaliação em maio de 2016 referente ao período de implementação entre dezembro de 2014 e maio de 2016. A avaliação geral foi considerada muito boa, pois das 66 ações planejadas, 54 tinham sido realizadas, 8 (oito) estavam bem encaminhadas e apenas 4 estavam atrasadas<sup>437</sup>, fortalecendo a prevenção e o combate à corrupção no Reino Unido.

#### 4.2.4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A ENCCLA E AS REDES DE COMBATE À CORRUPÇÃO EUROPEIAS

A principal motivação para criação da Estratégia de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) foi a existência de conflito de

<sup>436</sup> MOHALLEM E RAGAZZO (2017), *op. cit.*

<sup>437</sup> REINO UNIDO. **UK Anti-Corruption Plan: Progress Update**. May, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-plan-progress-update>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

atribuições entre as organizações anticorrupção brasileiras e coincide com as justificativas que levaram o Reino Unido a criar o *UK Anti-Corruption Plan*.

No Reino Unido havia a dificuldade de se trabalhar com as mais de 20 agências, departamentos e órgãos policiais relevantes e que as medidas anticorrupção eram implementadas por diversos departamentos governamentais envolvidos com a questão, havendo dificuldade na coordenação das ações.

Uma relevante diferença é que a Enccla iniciou suas atividades em 2003 enquanto o *UK Anti-Corruption Plan* foi criado apenas em 2014.

A necessidade de uma maior atuação coordenada contra a corrupção no Brasil, motivo para formação da Enccla, foi também a principal causa para a criação do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), conforme previsão nos artigos 325.3 e 325.4 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>438</sup>, no item 10 (considerando) e no Artigo 3.4 do Regulamento (UE EURATOM) nº 883/2013 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia)<sup>439</sup>, bem como na lição do Ajenjo<sup>440</sup>, quando esse último afirma que a falta de um interlocutor especializado, nos Estados-Membros, para coordenar as ações anticorrupção a nível nacional era um dos principais obstáculos à conclusão com êxito das investigações realizadas pelo OLAF.

Corroborando essa argumentação, verifica-se que, assim como na Enccla, a falta de ações coordenadas de combate à corrupção no Reino Unido foi causa também para a criação do *UK Anti-Corruption Plan*, pois o Relatório Final da Transparência Internacional concluiu que a falta de coordenação é o principal problema em um cenário de agravamento da corrupção (*Transparency International-UK*, 2011c, p. 14)<sup>441</sup>

---

<sup>438</sup> TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (2018), *op. cit.*

<sup>439</sup> PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO (2013), *op. cit.*

<sup>440</sup> AJENJO, José Antonio Fernández (2017), *op. cit.*

<sup>441</sup> REINO UNIDO (2011.c), *op. cit.*

Os modelos espanhóis de redes de combate à corrupção foram criados em 2018 (Rede Informal) e em 2019 (rede formal) e se basearam, respectivamente, na necessidade de uma maior cooperação entre as agências anticorrupção e entre os órgãos e entidades que combatem o fenômeno, além de serem um espaço para compartilhamento de estratégias comuns de enfrentamento à corrupção. Verifica-se, portanto, assim como no Reino Unido, uma tardia criação dessas redes espanholas se comparadas com a Enccla.

O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) iniciou suas atividades após a Decisão nº 1999/352 da Comissão Europeia, de 28/4/1999, portanto quatro anos antes da Enccla, o que demonstra a existência de uma preocupação da União Europeia (UE) em integração nas políticas anticorrupção antes da Enccla. O objetivo de criação decorre principalmente da dificuldade de prevenir e combater à corrupção em função da heterogeneidade dos países que compõe a UE, a necessidade de haver uma ação coordenada entre os Estados-Membros e pela necessidade de haver uma maior proteção contra fraude e corrupção dos recursos orçamentários do bloco econômico.

A Enccla se caracteriza pela informalidade nas ações do grupo que definiria a criação da Estratégia e esse predomínio de pouca formalidade parece ocorrer até os dias atuais. Foi verificado, na Reunião Plenária da Enccla de 2015, uma considerável margem de liberdade entre os atores da Estratégia, havendo uma ampla discussão até a aprovação das ações a serem implementadas no ano seguinte.

De forma parecida com a Enccla, verifica-se a existência da Rede informal de enfrentamento à corrupção constituída por cinco agências anticorrupção espanhola, não havendo, também, normas formais para o funcionamento dessa Rede. De forma contrária, verifica-se a formalidade na criação da outra Rede da Espanha constituída por meio do Real Decreto nº 91/2019, em que estão definidos os participantes e a maneira de funcionamento dessa Rede formal.

Considera-se também o aspecto formal na criação e no funcionamento do OLAF, instituído por meio de Decisão da Comissão Europeia, bem como do

Plano Anticorrupção do Reino Unido, tendo sido formalizado após sugestão da Transparência Internacional e estando sendo executado pelos governos dos quatro países que compõe o Reino.

No tocante à quantidade e à diversidade de atores, verifica-se uma forte similaridade entre a Enccla e ao Plano Anticorrupção do Reino Unido, pois na primeira Rede há a participação de 88 atores (Enccla 2018) de diversos órgãos dos poderes legislativo, executivo e judiciário, ministérios públicos, tribunais de contas, sociedade civil organizada etc e na segunda há mais de 50 agências dos poderes legislativo, executivo e judiciário, de auditoria, partidos políticos etc. Esse fato demonstra uma ampla quantidade e diversidade de atores, o que torna as relações complexas dentro dessas duas redes.

Em relação à rede constante do OLAF, constata-se também uma ampla quantidade de participantes, pois todos os 28 países da UE criaram serviços nacionais de coordenações antifraudes, que possuem a função de realizar a coordenação das ações anticorrupção nos membros da União Europeia e devem cooperar com todos os órgãos e entidades locais para proteger os recursos da UE. Houve, ainda, a criação da Procuradoria Europeia (*Fiscalía Europea*) no final de 2017, que possui a competência de ingressar com ações nos estados-membros, o que torna as interações em redes com mais possibilidade de resultados concretos, possuindo características parecidas com a Enccla em relação à complexidade e à quantidade de membros. Cabe ressaltar que a *Fiscalía Europea* iniciará suas atividades nos 28 países da UE em 2020.

Em termos de coordenação das ações anticorrupções, verifica-se que o OLAF possui os SNCAs como coordenadores em cada estado-membro, o que facilita o funcionamento da Rede, indo ao encontro do que acontece com a Enccla, que possui uma ou duas organizações coordenadoras de cada ação ou meta da Estratégia.

De forma similar em relação ao número de participantes, a Rede Espanhola prevista no real Decreto 91/2019 possui um elevado número de atores de diversos órgãos e entidades, enquanto a Rede formada pelas cinco agências

anticorrupções da Espanha possui uma quantidade reduzida de atores que possuem competências bastante similares, pois são formadas por cinco agências anticorrupção.

O Plano Anticorrupção do Reino Unido possui um modelo de gestão com a definição das atividades a serem realizadas por meio de seis eixos temáticos e 66 ações. Na Enccla, de uma forma bastante parecida, há anualmente a definição de ações a serem realizadas no ano seguinte. Em ambas as redes, há uma aferição se as ações foram executadas ou não. Por exemplo, em 2019 todas as ações previstas na Enccla foram realizadas e os resultados estão demonstrados no site da Estratégia<sup>442</sup> e foi verificado no relatório de avaliação de 2016 do Plano Anticorrupção do Reino Unido que foram implementadas 54 das 66 ações previstas, enquanto quatro estavam em andamento e apenas quatro estavam atrasadas.

Essa forma de atuação da Enccla por meio de ações definidas anualmente, em que cada ação possui uma ou duas instituições coordenadoras e diversas colaboradoras, vai ao encontro do modelo de combate à corrupção em rede do Reino Unido (*UK Anti-Corruption Plan*)<sup>443</sup>, sendo que esse programa anticorrupção prevê a descrição e o objetivo de cada ação, a instituição responsável por implementar as ações, o prazo para serem concluídas, além do componente a que cada ação corresponde (perseguir, prevenir, proteger ou preparar).

No tocante às redes espanholas, não há um modelo de gestão da realização das ações, talvez pelo pouco tempo de existência das duas redes analisadas.

---

<sup>442</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO - ENCCLA (2019). **Ações de 2019**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2019>>. Acesso em 02 de dezembro de 2019.

<sup>443</sup> REINO UNIDO (2014), *op. cit.*

### 4.3 EFETIVIDADE DAS AÇÕES DA ENCCLA NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

Neste tópico da pesquisa será realizada uma análise da efetividade da Enccla no combate à corrupção visando responder à terceira questão da pesquisa. Essa discussão parte do pressuposto de que haverá uma maior efetividade no enfrentamento à corrupção com os diversos atores atuando em redes, isto é, interagindo em um ambiente interorganizacional com uma intensa troca de informações visando alcançar resultados mais complexos e difíceis de serem conseguidos atuando isoladamente.

A Enccla é uma rede de articulação de diversos órgãos do Estado (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual e municipal, bem como do Ministério Público) e de organizações não governamentais, para formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro<sup>444</sup>.

A Estratégia foi precursora no país sendo um dos mais significativos esforços de integração de agentes públicos, órgãos de controle, fiscalização, persecução judicial e de fortalecimento da sanidade do sistema financeiro brasileiro. Seu arranjo em rede e seus padrões de governança leves e flexíveis permitiram, ao longo de seus primeiros anos de vida, a conciliação de agendas públicas dos diversos órgãos, a superação de controvérsias e o alinhamento estratégico, estabelecendo uma dinâmica que eleva a Enccla a foro privilegiado de discussões e pactuações de estado contra a corrupção e à lavagem de dinheiro<sup>445</sup>.

---

<sup>444</sup> **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - Enccla** (2019). Quem Somos? Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acesso em 29 de agosto de 2019.

<sup>445</sup> CARDOZO, José Eduardo. **ENCCLA 10 Anos : O Mapa e a Bússola**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

O interesse de avaliar programas e políticas públicas, como no caso da Enccla, está relacionado à preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade de suas ações, podendo os termos serem definidos da seguinte forma<sup>446</sup>:

- ✓ Eficiência - é a relação entre custos e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado;
- ✓ Eficácia - é a relação entre alcance de metas e tempo. Em outras palavras, é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados; e
- ✓ Efetividade - é a relação entre os resultados e o objetivo. É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos (COHEN e FRANCO, 2004, p.107).

O Tribunal de Contas da União define os termos eficiência, eficácia e efetividade conforme a seguir<sup>447</sup>:

- ✓ Eficiência - Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo;
- ✓ Eficácia - Grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados;
- ✓ Efetividade - Relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade.

---

<sup>446</sup> CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: Tendências Recentes e Experiências no Brasil**. Revista Estudos de Planejamento - Planejamento e Gestão em Perspectiva, Edição n. 12, dez. 2018.

<sup>447</sup> **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU (2000)**. Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos. Coordenadoria de Fiscalização e Controle, Brasília, 2000.

Dessa forma, verifica-se que o conceito de efetividade está relacionado com o impacto, o efeito de uma ação para enfrentar um determinado problema que atinge a sociedade. Pode-se afirmar que uma ação foi efetiva quando ela é capaz de influenciar positivamente na mudança de uma situação existente. Para verificar a efetividade, deve ser respondida principalmente a seguinte pergunta: Houve um impacto positivo para resolver o problema, mudar uma situação?

No caso da Enccla, será respondida neste tópico a terceira questão da pesquisa, por meio de uma abordagem de ações e metas da Estratégia que tiveram um impacto positivo no combate à corrupção. Isto é, responderá se as políticas públicas apresentadas pela Enccla foram efetivas, isto é, tiveram impacto positivo no enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Considera-se como limite à resposta desta questão de pesquisa o fato de as medidas sugeridas pela Enccla como imprescindíveis na luta contra a corrupção envolverem um âmbito de atuação que foge aos seus limites, considerando as características da estratégia, que, embora tenha a legitimidade para atuar na construção de propostas de políticas públicas, pode encontrar dificuldades na implementação das mesmas pelos diversos órgãos e entidades públicas brasileiras<sup>448</sup>.

Dessa forma, será considerada efetiva a ação ou meta da Enccla para o enfrentamento da corrupção quando ela virou política pública de fato, isto é, quando foi aprovada uma legislação, foi efetivado um programa, foi feito um sistema informatizado de cruzamento de dados que está sendo utilizado no combate à corrupção, foram capacitados agentes públicos para o enfrentamento à corrupção etc. Por exemplo, considera-se a ação ou meta da Enccla efetiva apenas se após a sugestão de um anteprojeto ou projeto de lei foi aprovada uma lei que trouxe impacto positivo no combate à corrupção.

---

<sup>448</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. Brasil, 2019. **Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção**. Disponível no site <<http://enccla.camara.leg.br/noticias/conheca-do-plano-de-diretrizes-de-combate-a-corrupcao>>. Acesso em 14 de novembro de 2019.

#### 4.3.1 EXEMPLOS DE AÇÕES DA ENCCLA NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO E SUA EFETIVIDADE

Com relação a seu apoio para a implementação de compromissos internacionais assumidos pelo País no enfrentamento à corrupção, merecem destaque os seguintes resultados efetivos da ENCCLA, em relação aos quais será realizada uma análise de forma individualizada<sup>449</sup>:

- ✓ Na linha da formação e capacitação - a criação e a consolidação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD) e da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro;
- ✓ Em relação à normatização - a elaboração de anteprojetos que culminaram na aprovação de atos normativos sobre tipificação de organizações criminosas (Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013), lavagem de dinheiro (Lei n.º 12.683, de 9 de julho de 2012, que alterou a Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998), responsabilização de pessoas jurídicas por ilícitos contra a administração pública (Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013), sindicância patrimonial de agentes públicos (Decreto n.º 5.483, de 30 de junho de 2005), definição de Pessoas Politicamente Expostas (Circular n.º 3.339, de 19 de dezembro de 2006, do Banco Central), além de ter encaminhado outras propostas que tramitam no Congresso Nacional;
- ✓ Na linha da implementação de sistemas e compartilhamento de dados - a criação do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA), Cadastro de Pessoas Politicamente Expostas (PEPs), Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS), Cadastro de Entidades Inidôneas

---

<sup>449</sup> MOESCH, Frederico Fernandes. **A efetividade dos tratados multilaterais contra a corrupção ratificados pelo Brasil e as contribuições da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)**. Cooperação em Pauta, nº 42, agosto de 2018. Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/cooperacao-em-pauta/indice-tematico/cooperacao-juridica-internacional>>. Acesso em 14 de novembro de 2019.

e Suspeitas (CEIS), Cadastro Nacional de Condenações por Ato de Improbidade Administrativa (CNCIA) e Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNES).

Outro documento científico que se utilizará como base para verificação da efetividade da Enccla é o Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção 2018<sup>450</sup>, fruto da Ação 01/2018 da Estratégia, que afirma haver as seguintes metas da Enccla entre 2004 e 2008 com efetivos resultados na prevenção e combate à corrupção:

- ✓ Estabelecimento do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), instituído como resultado da Meta 25/2004;
- ✓ Providenciar a estruturação definitiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras-COAF (Meta 13/2004). O COAF, mais do que estruturado, hoje é um pilar fundamental do estado brasileiro na luta contra a lavagem de dinheiro;
- ✓ Criar, no âmbito do Departamento de Polícia Federal, unidades de repressão de crimes financeiros nos locais onde foram instaladas Varas Federais especializadas no processo e julgamento dos crimes contra o Sistema Financeiro e lavagem de dinheiro (Meta 23/2006). Na linha também adotada pela Enccla, a Polícia Federal tem se especializado para enfrentar não somente os crimes de lavagem, mas também os crimes de corrupção, tendo demonstrado resultados notáveis nos últimos anos;
- ✓ Sugerir que os Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos façam inserir o tema do combate ao crime de lavagem de dinheiro nos seus planos de atuação estratégica. (Meta 25/2005). Como veremos em outros resultados de combate à corrupção apresentados, o tema tem

---

<sup>450</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. Brasil, 2019. **Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção**. Disponível no site <<http://enccla.camara.leg.br/noticias/conheca-do-plano-de-diretrizes-de-combate-a-corrupcao>>. Acesso em 14 de novembro de 2019.

sido objetivo de trabalhos árduos no âmbito dos Ministérios Públicos estaduais e da União; e

- ✓ Realizar gestões junto ao Congresso Nacional no sentido de aprovar em caráter de urgência a Convenção da ONU contra a Corrupção (Meta 43/2005). Internalizada pelo Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Como terceira fonte de pesquisa sobre os principais resultados da Enccla, apresenta-se o documento do Ministério da Justiça e Segurança Pública a seguir, no qual estão listadas e serão analisadas apenas as metas/ações da Estratégia que não foram descritas anteriormente e que possuem uma maior relevância<sup>451</sup>:

- ✓ Criação da Métrica Enccla de Transparência, com a consequente aplicação e avaliação de órgãos e poderes das três esferas e divulgação do Ranking da Transparência;
- ✓ Estruturação do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas, no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais;
- ✓ Informatização das declarações de porte e valores quando do ingresso e saída do país; e
- ✓ Criação do rol eletrônico de culpados da Justiça Federal e recomendação ao CNJ da criação do rol no âmbito das Justiças Estaduais - maior transparência e controle.

Uma quarta fonte de pesquisa para verificar a efetividade das ações/metad da Enccla no enfretamento à corrupção e à lavagem de dinheiro é a constante do livro produzido pela Estratégia “10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado”, o qual apresenta dez das principais ações da

---

<sup>451</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resultados Enccla**. Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/principais-resultados-da-enccla-1>>. Acesso em 14 de novembro de 2019.

Enccla. Destaca-se ação que trata de acesso à informação pública pelos cidadãos, pois as outras metas e ações foram abordadas nos documentos anteriores<sup>452</sup>.

#### 4.3.1.1 FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

No tocante à criação e à consolidação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), ele foi idealizado por meio das Metas Enccla 25/2004 e 26/2005:

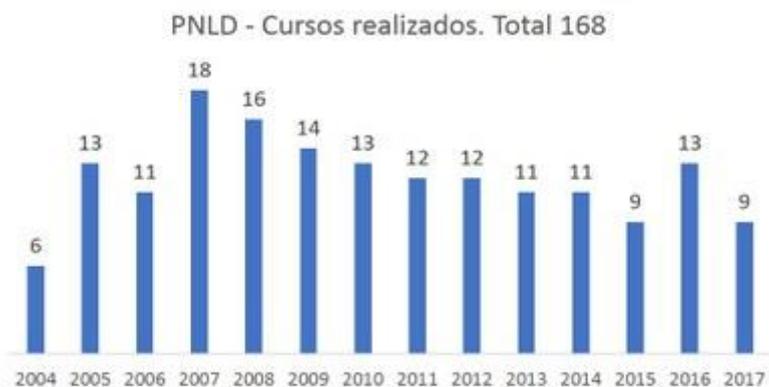
- ✓ Meta 25/2004 – Apresentar, após consulta aos demais membros do GGI-LD, programa de capacitação, treinamento e especialização, com cursos de pequena (seminários), média (atualização) e longa duração (especialização), para agentes públicos que atuam no combate à lavagem de dinheiro. Os cursos de curta e média duração devem ser voltados ao estudo de casos práticos, de tipologias de lavagem de dinheiro ou treinamentos específicos. Os cursos de longa duração, com característica multidisciplinar, devem formar agentes públicos altamente especializados no combate à lavagem de dinheiro, abrangendo conhecimentos jurídicos, financeiros, técnicas de investigação e o uso de softwares e equipamentos de última geração;
- ✓ Meta 26/2005 – Definir, no âmbito do PNLD, diretrizes de conteúdo para o desenvolvimento das ações de capacitação de agentes públicos. Tais diretrizes deverão contemplar, entre outras: a) descrição das atividades exercidas pelos membros do GGI-LD no sistema de combate à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos (de onde e como recebem as informações, como são processadas internamente, e a quem devem ser encaminhadas); b) compilação de casos típicos e atípicos para exercício de tipologia; e c) troca permanente de informações entre os integrantes do GGI-LD sobre as iniciativas de capacitação, objetivando otimizar recursos.

---

<sup>452</sup> ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasil, 2012. **10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

Como resultado concreto do PNLD presencial entre 2004 e 2017, houve a realização de 168 capacitações e treinados 17.139 agentes públicos (Gráficos 4 e 5). Esse Programa criou um plano integrado de capacitação e treinamento de agentes públicos e de orientação à sociedade, disseminando e criando uma cultura de prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro no Brasil<sup>453</sup>.

Gráfico 4  
Quantidade de Cursos realizados PNLD (2004-2017)

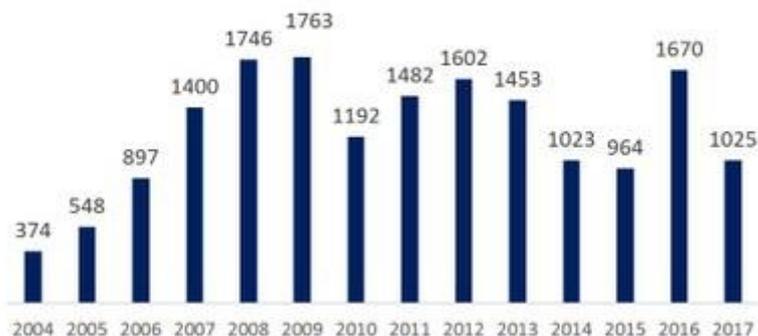


Fonte: Enccla (2019).

Gráfico 5  
Quantidade de Agentes Públicos Capacitados PNLD (2004-2017)

<sup>453</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. **Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD)**. Brasil, 2019. Disponível no site <<http://enccla.camara.leg.br/pnld>>. Acesso em 04 de novembro de 2019.

### PNLD - Agentes Capacitados. Total 17.139



Fonte: Enccla (2019).

Em 2018 foram realizados dez cursos do Programa PNLD, que geraram a capacitação de mais de mil agentes públicos para atuarem no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, continuando com a execução do plano integrado de capacitação e treinamento de agentes públicos<sup>454</sup>.

No ano de 2019 foram realizadas 10 edições do PNLD, totalizando 1.460 agentes públicos capacitados presencialmente e outros 1.200 nas edições a distância do curso <sup>455</sup>.

Quanto às capacitações a distância, foram realizadas 12 (doze) entre 2013 e 2017, tendo sido treinados 2.163 agentes públicos (Gráficos 6 e 7)<sup>456</sup>, o que demonstra que o PNLD continua em operação.

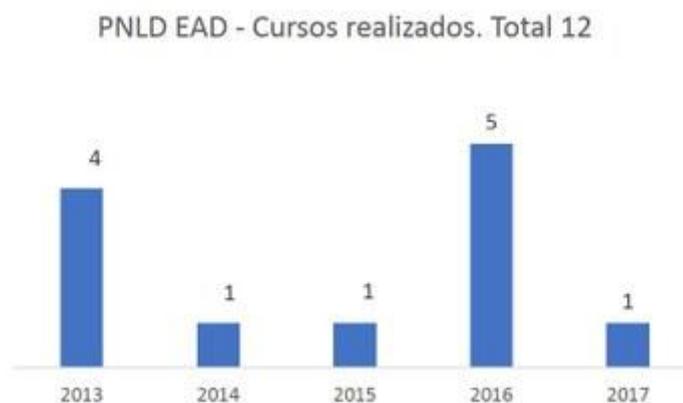
---

<sup>454</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. Brasil, 2019. **Enccla encerra 2018 com experiências exitosas na articulação institucional para o enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro**. Disponível no site <<https://www.orzil.org/noticias/enccla-encerra-2018-com-experiencias-exitosas-na-articulacao-institucional-para-o-enfrentamento-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro/>>. Acesso em 04 de novembro de 2019.

<sup>455</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. Brasil, 2019. **Boletim Enccla nº 66 - Setembro de 2019**. Disponível no site <<http://enccla.camara.leg.br/boletim/boletim-enccla-n66>>. Acesso em 04 de novembro de 2019.

<sup>456</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (2019), op. cit.

Gráfico 6  
Cursos Realizados em EAD (PNLD - 2013-2017)



Fonte: Enccla (2019).

Gráfico 7  
Quantidade de Agentes Públicos Capacitados em EAD (PNLD - 2013-2017)



Fonte: Enccla (2019).

Os temas das capacitações do PNLD variam ao longo dos anos, mas cita-se como exemplo o programa do curso em EAD 2ª Edição - 2019<sup>457</sup>, que possui conteúdo referente à:

- ✓ Unidade 1 - Lavagem de Dinheiro
- ✓ Unidade 2 - Corrupção
- ✓ Unidade 3 - Cooperação Jurídica Internacional

As Unidades desse curso apresentado como exemplo demonstram que a Enccla mantém o foco em capacitações voltadas para áreas prioritárias da Estratégia, que são o enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro, bem como a cooperação jurídica internacional.

Como segundo item em relação à formação e capacitação, tem-se a criação da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (Rede -Lab), que foi idealizada na Meta 16/2006 da Enccla:

- ✓ Meta 16/2006 - Implantar laboratório-modelo de soluções de análise tecnológica de grandes volumes de informações para difusão de estudos sobre melhores práticas em hardware, software e adequação de perfis profissionais.

A Rede-LAB é o conjunto de Laboratórios de Tecnologia contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro instalados no Brasil. Criada em 2007, sua principal característica é o compartilhamento de experiências, técnicas e soluções voltadas para a análise de dados financeiros, e, também, para a detecção da prática da lavagem de dinheiro, corrupção e crimes relacionados<sup>458</sup>.

---

<sup>457</sup> PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO À DISTÂNCIA (PNLD-EAD). Brasil, 2019. **Curso de Alinhamento Conceitual do PNLD - 2ª Edição**. Agosto de 2019. Disponível no site < <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/capacitacao/Conteudos-pnld-ead.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2019.

<sup>458</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Brasil, 2019. **REDE - LAB apresenta resultado das ações de 2018 em Encontro Nacional**. Disponível no site < <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1539808435.69>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

A Rede possui um comitê gestor composto por representantes dos Ministérios Públicos dos Estados de Santa Catarina, do Espírito Santo, do Paraná de São Paulo e do Rio de Janeiro (suplente), das Polícia Civis do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Sergipe, do Distrito Federal e do Mato Grosso (suplente), do Ministério Público Militar, do Ministério Público Federal (Suplente) e do Tribunal Superior do Trabalho (TST)<sup>459</sup>

Em 2018, a Rede-Lab atingiu a marca de 58 laboratórios, estando 43 inauguradas e em funcionamento e outras 15 em fase final de implantação e a Rede analisou mais de 11.615 casos, gerando mais de 13.154 relatórios, sendo possível identificar cerca de 98 bilhões de reais com indícios de ilicitude<sup>460</sup>.

#### 4.3.1.2 CRIAÇÃO DE NORMAS PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO

Em relação à normatização, houve a elaboração de diversos anteprojetos criados especificamente pela Enccla, ou com participação da Estratégia, e que foram aprovados atos normativos como lei, decreto, portaria etc, não sendo incluídas outras propostas em andamento. Essa definição de escopo ocorre em função de que a efetividade de políticas anticorrupção somente poderá ocorrer com normas que possuam alguma eficácia jurídica, excluindo as que ainda estão sem aprovação.

Quanto à criação de norma jurídica para combater organizações criminosas, foi aprovada a Lei nº 12.850<sup>461</sup>, de 2 de agosto de 2013, estando prevista na Ação 09/2011 da Enccla:

---

<sup>459</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. Brasil, 2019. Boletim Enccla nº 55 – Outubro de 2018. **XVI Reunião Plenária da Enccla**. Disponível no site <<http://enccla.camara.leg.br/boletim/edicoes-2014/Edicao%20ndeg%2055%20Outubro%202018.pdf>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>460</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Brasil, 2019. **Enccla encerra 2018 com experiências exitosas na articulação institucional para o enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro**. Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1548955943.03>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>461</sup> BRASIL. Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013. **Lei das Organizações Criminosas**. Brasília/DF, ago./2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm)>. Acesso em: 5/11/2019.

- ✓ Ação 09 da Enccla 2011 – Atuar junto ao Congresso para aprovação do Projeto de Lei PL 6578/2009 (Organização Criminosa).

O Projeto de Lei PL 6578/2009, que a Enccla realizou ações visando ser aprovado, culminou com a edição da Lei 12.850/2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, as infrações penais correlatas e o procedimento criminal, alterando o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e revogando a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995.

A Seção I da Lei (Arts. 4º ao 7º da Lei 12.850/2013) trata especificamente da “Colaboração Premiada<sup>462</sup>”, termo popularmente conhecido como “Delação Premiada”, instrumento muito importante na Operação Lava Jato e em outras investigações criminais. Serão apresentados a seguir aspectos de efetividade da lei no enfrentamento à corrupção tendo a Operação Lava Jato como exemplo pela sua relevância e materialidade.

Na Operação já foi possível obter confirmação oficial sobre o bloqueio no exterior de cerca de US\$ 612 milhões e a repatriação definitiva de US\$ 166 milhões. Esses valores recuperados no exterior representam mais de 50% do total repatriado historicamente mediante mecanismos de assistência jurídica internacional e esses altos índices observados decorrem, em boa parte, dos acordos de colaboração premiada previstos na Lei 12.850/2013, nos quais os réus colaboradores se comprometem a identificar e a auxiliar na recuperação de ativos que foram desviados e mantidos no exterior, fato que pode dispensar a necessidade

---

<sup>462</sup> A colaboração premiada é um tema altamente controverso na doutrina e verificado em fonte oficial esse instituto visa incentivar os criminosos a colaborar com a Justiça concedendo benefícios àqueles acusados que cooperam com a investigação. Esses benefícios podem ser a diminuição da pena, a alteração do regime de cumprimento da pena ou mesmo, em casos excepcionais, a isenção da pena. Há duas formas de colaboração premiada. Na primeira, o criminoso revela informações na expectativa de, no futuro, tal cooperação ser tomada em consideração pelo juiz quando da aplicação da pena. Na segunda, o criminoso entra em acordo com o Ministério Público, celebrando, após negociação, um contrato escrito. No contrato são estipuladas as condições para que a cooperação seja premiada e quais serão os benefícios concedidos. Disponível no site <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/faq>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

de aguardar o trânsito em julgado dos processos para se obter a perda desses valores<sup>463</sup>.

A efetividade da Operação no combate à corrupção pode ser demonstrada citando, como exemplo, apenas os números da 1ª Instância em Curitiba<sup>464</sup>, tendo os resultados a seguir<sup>465</sup>:

- ✓ 104 Denúncias apresentadas;
- ✓ 102 Ações penais;
- ✓ 159 Condenados (1ª e 2ª instâncias);
- ✓ 48 Acordos de colaboração premiada;
- ✓ 13 Acordos de leniência;
- ✓ 65 Operações especiais;
- ✓ 162 Prisões temporárias;
- ✓ 165 Prisões preventivas;
- ✓ 1.271 Buscas e apreensões;
- ✓ 227 Conduções coercitivas;
- ✓ 10 Ações de improbidade administrativa;
- ✓ 136 Acordos de colaboração homologados no STF em atuação conjunta com a Procuradoria geral da República;
- ✓ 455 denunciados;
- ✓ 3,8 bilhões de valores devolvidos aos cofres públicos (Petrobras, União etc);
- ✓ 2,1 bilhões de valores previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de colaboração; e

---

<sup>463</sup> DEPARTAMENTO DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL. Brasil, 2019. Cooperação em Pauta nº 49 - Março de 2019. **Cinco anos de Operação Lava Jato**. Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/cooperacao-em-pauta>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>464</sup> Há também desdobramentos da Operação Lava Jato com resultados significativos que estão, principalmente, na 1ª Instância - Rio de Janeiro e São Paulo, na Segunda Instância - Tribunal Regional Federal da 4ª e 2ª Região, no Supremo Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal.

<sup>465</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Caso Lava Jato**. Disponível no site <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

- ✓ 12,4 bilhões de valores previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de leniências.

Uma segunda e importante lei aprovada pelo Congresso Nacional e que foi discutida na Enccla foi a de lavagem de dinheiro (Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, que alterou a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998), previstas na Meta 20/2004 e na Ação 09/2011 da Enccla:

- ✓ Meta 20 da Enccla 2004 - Avaliar e propor alterações nos projetos de lei que: ampliam a tipificação do crime de lavagem de dinheiro, desvinculando-o de rol exaustivo de crimes antecedentes; introduzem o bloqueio administrativo de ativos ilícitos; conceituam organização criminosa; tipificam os crimes de terrorismo e financiamento ao terrorismo; e modificam a Lei 9.613/98. O Grupo de Trabalho (formado por representantes da AGU, COAF, DRCI, CJF, MPF, CGU e ABIN) deve ficar responsável pelo acompanhamento dos projetos no Congresso Nacional, tendo como meta suas aprovações até outubro de 2004. O Grupo deve acompanhar também a aprovação dos tratados internacionais assinados pelo Brasil que tenham reflexos no combate à lavagem de dinheiro; e
- ✓ Ação 09 da Enccla 2011 - Atuar junto ao Congresso para aprovação do Projeto de Lei PL 3443/08 (nova lei de combate à lavagem de dinheiro).

Entre as diversas ações aprovadas pela ENCCLA 2011 está a Ação 09, que prevê a atuação dos seus diversos membros junto ao Congresso para aprovação do PL nº 3443/08, que foi sancionado e se converteu na Lei nº 12.683/2012, incorporando avanços substanciais à Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/98).

O cumprimento dessa meta, feito a muitas mãos ao longo dos anos, ocorreu após uma ampla discussão entre os membros participantes da Enccla e a elaboração de um texto de consenso, abordando os diversos aspectos da legislação

vigente que mereciam aperfeiçoamento e felizmente foi aceito pelo Senado Federal e aprovada a Lei 12.683/2012<sup>466</sup>.

Podem ser citadas as seguintes melhorias no combate aos crimes de lavagem de dinheiro e à corrupção que a nova legislação trouxe<sup>467</sup>:

- ✓ Lei mais moderna e próxima dos padrões internacionais, havendo o afastamento das dificuldades decorrentes da lista de crimes antecedentes;
- ✓ Mudanças processuais penais, especialmente no que se refere ao tratamento dos bens apreendidos, que trouxeram resultados significativos;
- ✓ Alienação antecipada dos bens apreendidos, o que evita a perda de valor, seja por deterioração ou pela simples passagem do tempo; e
- ✓ Inclusão de setores obrigados a contribuir na identificação de movimentações suspeitas.

A legislação brasileira é atualmente uma das mais modernas do mundo quando o assunto é combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e a Lei nº 12.683/2012, alterou a Lei nº 9.613/98, passou a conectar a lavagem de dinheiro a todo e qualquer ilícito precedente, significando que a tentativa de legalizar recursos advindos de qualquer atividade ilícita passa a ser tipificada como crime de lavagem de dinheiro. Outras alterações dessa lei foram a previsão da alienação antecipada de bens, a possibilidade da delação premiada a qualquer tempo e a alteração do valor para multas, que passou de R\$ 200 mil para R\$ 20 milhões ou de até o dobro do valor das operações objeto de lavagem de dinheiro<sup>468</sup>.

---

<sup>466</sup> ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasil, 2012. **10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

<sup>467</sup> ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, 2012, *op. cit.*

<sup>468</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasil, 2019. **Prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo**. Disponível no site 228

Uma terceira relevante Lei aprovada pelo Congresso Nacional e que foi discutida na Enccla foi a de responsabilização de pessoas jurídicas por ilícitos contra a administração pública (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei Empresa Limpa, tendo sido tratada na Ação 10/2013 da Enccla:

- ✓ Ação 10 da Enccla 2013 – “...analisar e acompanhar propostas legislativas que versem sobre os seguintes temas:...(iii) responsabilização de empresas por atos de corrupção;...”.

As principais inovações da Lei Anticorrupção são<sup>469</sup>:

- ✓ Responsabilidade objetiva: empresas podem ser responsabilizadas em casos de corrupção, independentemente da comprovação de culpa;
- ✓ Penas mais rígidas: valor das multas pode chegar até a 20% do faturamento bruto anual da empresa, ou até 60 milhões de reais, quando não for possível calcular o faturamento bruto. Na esfera judicial, pode ser aplicada até mesmo a dissolução compulsória da pessoa jurídica;
- ✓ Acordo de Leniência: Se uma empresa cooperar com as investigações, ela pode conseguir uma redução das penalidades; e
- ✓ Abrangência: Lei pode ser aplicada pela União, estados e municípios e tem competência inclusive sobre as empresas brasileiras atuando no exterior.

Ressalte-se que seis anos após a publicação da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), dezenove estados e nove capitais regulamentaram a Lei 12.846/2013,

---

<<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lavagemdinheiro>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>469</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Lei Anticorrupção**. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

conforme levantamento feito pela consultoria Patri Políticas Públicas<sup>470</sup>, apesar de a norma ser autoaplicável mesmo inexistindo regulamentação estadual ou municipal.

A título exemplificativo, apresenta-se o Quadro 32 com a relação das normas regulamentadoras nos estados brasileiros até 29/1/2019 <sup>471</sup>.

### Quadro 32

#### Normas Regulamentadoras da Lei Anticorrupção nos Estados

1 – Tocantins Decreto nº 4.954/2013
2 – São Paulo Decreto nº 60.106/2014
3 – Paraná Decreto nº 10.271/2014 (revogado pelo Decreto nº 11.953/2018)
4 – Goiás Lei nº 18.672/2014, alterada pela Lei nº 19.154/2015
5 – Espírito Santo Decreto nº 3.727-R/2014, revogado pelo Decreto nº 3.956-R/2016, alterado pelo Decreto nº 3.971-R/2016.
6 – Rio Grande do Norte Decreto nº 25.177/2015
7 – Minas Gerais Decreto nº 46.782/2015
8 – Maranhão Decreto nº 31.251/2015
9 – Mato Grosso Decreto nº 522/2016
10 – Distrito Federal Decreto nº 37.296/2016
11 – Alagoas Decreto nº 48.326/2016
12 – Santa Catarina Decreto nº 1.106/2017
13 Amazonas Decreto nº 37.770/2017

<sup>470</sup> CONSULTOR JURÍDICO. Brasil, 2019. **8 estados e 17 capitais ainda não regulamentaram a Lei Anticorrupção**. Disponível no site <<https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/estados-17-capitais-nao-regulamentaram-lei-anticorruptao>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>471</sup> CHEQUER, Taül; BROWN, Mayer. Brasil, jan-2019. **Análise da Lei Anticorrupção nos Estados e Capitais**. Disponível no site <<https://www.tauilchequer.com.br/-/media/files/perspectives-events/publications/2019/06/tcmb-brochure--compliancev3.pdf>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

14 – Mato Grosso do Sul Decreto nº 14.890/2017
15 – Pernambuco Lei nº 16.309/2018
16 – Paraíba Decreto 38.308/2018
17 – Rio de Janeiro Decreto nº 46.366/2018
18 – Rio Grande do Sul Lei nº 15.228/2018
19 – Pará Decreto nº 11.953/2018

Fonte: Adaptado de CHEQUER, Tauil; BROWN, Mayer (2019)<sup>472</sup>.

O principal instrumento utilizado pela Lei Anticorrupção é o acordo de leniência, firmado em conjunto, ao nível de Poder Executivo Federal, pela Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) com empresas. Foram assinados, até o momento, nove acordos e os valores a serem ressarcidos envolvem os pagamentos de multa, dano ao erário e enriquecimento ilícito, atingindo o total de retorno aos cofres públicos de R\$ 11,15 bilhões entre julho/2017 e julho/2019. Outros 22 acordos de leniência estão em andamento, o que elevará consideravelmente o montante a ser ressarcido aos cofres da União<sup>473</sup>.

O acordo de leniência isentará ou atenuará a empresa nos casos de multas e penas mais graves, como a proibição de contratar com a Administração Pública (declaração de inidoneidade) e as negociações devem acontecer num período de 180 dias, prorrogáveis. Para firmar o acordo, há os seguintes requisitos e benefícios para a empresa<sup>474</sup>:

#### ✓ Requisitos

<sup>472</sup> CHEQUER, Tauil; BROWN, Mayer (2019), *op. cit.*

<sup>473</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Acordo de Leniência**. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptcao/acordo-leniencia>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>474</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Requisitos e Benefícios**. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptcao/acordo-leniencia/requisitos-e-beneficios>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

- Manifestar interesse em cooperar para a apuração de ato lesivo específico;
- Cessar a prática da irregularidade investigada;
- Cooperar com as investigações, em face de sua responsabilidade objetiva, identificando os demais envolvidos na infração, quando houver;
- Fornecer informações e documentos que comprovem a infração; e
- Se comprometer a implementar ou a melhorar os mecanismos internos de integridade (*compliance*), auditoria, incentivo às denúncias de irregularidades e à aplicação efetiva de código de ética e de conduta.

✓ Benefícios

- Isenção da obrigatoriedade de publicar a decisão punitiva;
- Isenção da proibição de receber de órgãos ou entidades públicas (inclusive bancos) incentivos, subsídios, empréstimos, subvenções, doações, etc;
- Redução de até dois terços do valor da multa administrativa;
- Isenção ou atenuação da proibição de contratar com a Administração Pública (declaração de inidoneidade).

A Lei nº 12.846/2013 previu também a existência de programas de integridade (*compliance*), que é um conjunto de medidas voltadas para a prevenção, detecção e interrupção de atos de fraude e corrupção em empresas privadas e estatais públicas. Nesse contexto, existe o Programa Pró-Ética, idealizado por parceria composta principalmente<sup>475</sup> pela CGU e o Instituto Ethos<sup>476</sup>, e que visa

---

<sup>475</sup> Além da CGU e do Instituto Ethos, o Comitê Gestor do Pró-Ética é composto também pela Confederação Nacional de Indústrias (CNI), Federação Brasileira de Bancos (Febraban), BM&F Bovespa, Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC), Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), Instituto de Auditores Independentes do Brasil (Ibracon), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e, recentemente, Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO). Disponível no site

avaliar os programas de integridade<sup>477</sup> de pessoas jurídicas de direito privado. Os parâmetros de avaliação da Integridade foram estabelecidos pelo Decreto nº 8.420/2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção<sup>478</sup>.

A título exemplificativo, nos anos de 2017, 2016 e 2015, respectivamente, 23, 25 e 19 empresas lograram êxito na obtenção do Selo Pró-Ética de um total de 278 que foram avaliadas<sup>479</sup>. A avaliação da existência e qualidade das políticas de integridade implementadas pelas empresas envolvem aspectos de<sup>480</sup>:

- ✓ Área I - Comprometimento da Alta Direção e Compromisso com a Ética;

---

<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/historico>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>476</sup> O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é uma Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) cuja missão é mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável. Criado em 1998 por um grupo de empresários e executivos da iniciativa privada, o Instituto Ethos é um polo de organização de conhecimento, troca de experiências e desenvolvimento de ferramentas para auxiliar as empresas a analisar suas práticas de gestão e aprofundar seu compromisso com a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável. Disponível no site <<https://www.ethos.org.br/conteudo/sobre-o-instituto/#.XcF9-VVKiM8>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>477</sup> Programa de Integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível no site <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/perguntas-frequentes#programa-integridade>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>478</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Perguntas e Respostas Pró-Ética**. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/saiba-mais#oque>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>479</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Estatística Pró-Ética**. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/pro-etica-em-numeros>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>480</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Questionário de Avaliação Pró-Ética**. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/arquivos/documentos-e-manuais/questionario-pro-etica-2018-2019.pdf>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

- ✓ Área II - Políticas e Procedimentos (Padrões de Conduta, Avaliação de Parceiros de Negócio e Controles Interno e Externo);
- ✓ Área III - Comunicação e Treinamento;
- ✓ Área IV - Canais de Denúncia e Remediação;
- ✓ Área V - Análise de riscos e monitoramento; e
- ✓ Área VI - Transparência e Responsabilidade social.

Pesquisa realizada considerando a data até 29/1/2019, constatou a instauração de 132 Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) nos estados contra 306 empresas, demonstrando a efetividade da política anticorrupção a nível estadual. O Espírito Santo lidera a lista, com 56 procedimentos abertos, seguido pelos estados do Mato Grosso (41) e de Minas Gerais (16). Há, ainda, nove estados que, a despeito de terem regulamentado a Lei Anticorrupção, ainda não instauraram PAR. De um total de 18 decisões condenatórias nos processos estaduais, quase 80% (14) foram proferidas no Espírito Santo. São Paulo (2), Maranhão (1) e Minas Gerais (1) completam a lista. As multas aplicadas nos estados somam R\$ 8.198.775,49<sup>481</sup>.

Uma quarta norma relevante aprovada com a participação da Enccla foi o Decreto nº 5.483<sup>482</sup>, de 30 de junho de 2005, que foi tratada na Meta 29/2004:

- ✓ Meta 29 da Enccla 2004 - Preparar instrumento normativo e campanha para orientar os órgãos públicos federais e estaduais a investigar sinais exteriores de riqueza e outros indícios de corrupção e lavagem de dinheiro apresentados por seus funcionários (sindicância patrimonial).

A Sindicância Patrimonial (SINPA) prevista no Decreto nº 5.483/2005 constitui procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a

---

<sup>481</sup> CHEQUER, Tauil; BROWN, Mayer (2019), *op. cit.*

<sup>482</sup> BRASIL. Decreto 5.483, de 30 de junho de 2005. **Institui a Sindicância Patrimonial e dá Outras Providências**. Brasília/DF, jun./2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5483.htm)>. Acesso em: 5/11/2019.

apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, a partir da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades, regulamentando parte da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). A SINPA é conduzida por comissão composta por dois ou mais servidores ou empregados efetivos de órgãos ou entidades da Administração Federal, conforme art. 9º, §1º, do Decreto nº 5.483/2005 e o prazo para conclusão dos trabalhos é de trinta dias, prorrogáveis por igual período ou período inferior, pela autoridade competente pela instauração, desde que justificada a necessidade, de acordo com o art. 9º, §2º, Decreto 5.483/2005 <sup>483</sup>.

Em resposta a pedido de acesso à informação pública, a Corregedoria-Geral da União, órgão pertencente à Controladoria-Geral da União, informou, em 11/11/2019, que foram abertas 690 sindicâncias patrimoniais, no âmbito do Poder Executivo Federal, entre 2006 e 2019, o que demonstra uma elevada quantidade de atos investigativos<sup>484</sup>.

Quanto ao montante financeiro referente às sindicâncias patrimoniais, a Corregedoria-Geral da União informou não possuir esses dados de uma forma estruturada.

Como exemplo da disseminação de normas referentes à sindicância patrimonial no Brasil, citam-se:

- ✓ Decreto nº 54.838, de 13/2/2014, da Prefeitura Municipal de São Paulo (disciplina a sindicância patrimonial, procedimento destinado à apuração de eventual enriquecimento ilícito por parte de agentes públicos municipais)<sup>485</sup>;

---

<sup>483</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Correição**. Disponível no site <<https://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/correicao#11>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

<sup>484</sup> CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. **Informação nº 00075001615201906, de 11/11/2019**, Brasília, DF, novembro, 2019.

<sup>485</sup> SÃO PAULO. Decreto 54.838, de 13 de fevereiro de 2014. **Disciplina a Sindicância Patrimonial**. São Paulo/SP, fev./2014. Disponível em: < <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54838-de-13-de-fevereiro-de-2014>>. Acesso em: 5/11/2019.

- ✓ Decreto nº 46.881, de 4/11/2015, do Governo do Estado de Minas Gerais (institui a sindicância patrimonial no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual)<sup>486</sup>;
- ✓ Decreto nº 30.060, de 21/08/2015, do Governo do Estado de Sergipe (dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, institui a Sindicância Patrimonial e dá outras providências)<sup>487</sup>;
- ✓ Decreto nº 25.076, de 27/8/2019, da Prefeitura Municipal de Sorocaba/SP (institui a sindicância patrimonial e dá outras providências)<sup>488</sup>; e
- ✓ Decreto nº 48.706, de 16/12/2011, do Estado do Rio Grande do Sul (Dispõe sobre o registro das declarações de bens e o controle da variação patrimonial e de sinais de enriquecimento ilícito por agente público)<sup>489</sup>.

Como exemplo de efetividade no enfrentamento à corrupção em relação a sindicâncias patrimoniais em estados e municípios, verificou-se que, conforme resposta a pedido de acesso à informação, na Prefeitura Municipal de São Paulo foram instauradas entre 2014 e setembro de 2019, por ano, as seguintes sindicâncias: 2014 (doze); 2015 (vinte); 2016 (treze); 2017 (quarenta e cinco); 2018

---

<sup>486</sup> MINAS GERAIS. Decreto 46.881, de 4 de novembro de 2015. **Institui a Sindicância Patrimonial.** Belo Horizonte/MG, nov./2015. Disponível em: <<http://www.pge.mg.gov.br/images/stories/downloads/decretos/decreto-46881.pdf>>. Acesso em: 5/11/2019.

<sup>487</sup> SERGIPE. Decreto 30.060, de 21 de agosto de 2015. **Institui a Sindicância Patrimonial e dá outras Providências.** Aracaju/SE, ago./2015. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=302324>>. Acesso em: 5/11/2019.

<sup>488</sup> SOROCABA. Decreto 25.076, de 27 de agosto de 2019. **Institui a Sindicância Patrimonial e dá outras Providências.** Sorocaba/SP, ago./2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sorocaba/decreto/2019/2508/25076/decreto-n-25076-2019-regulamenta-no-ambito-do-poder-executivo-municipal-o-art-13-da-lei-n-8429-de-2-de-junho-de-1992-institui-a-sindicancia-patrimonial-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 5/11/2019.

<sup>489</sup> RIO GRANDE DO SUL. Decreto 48.706, de 16 de dezembro de 2011. **Regulamenta O Controle da Variação Patrimonial e de Sinais de Enriquecimento Ilícito por Agente Público.** Porto Alegre/RS, dez./2011. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/decreto-governo-rs-autoriza-pge.pdf>>. Acesso em: 5/11/2019.

(oitenta e uma); e 2019, até setembro, (vinte e cinco). Quanto ao montante financeiro envolvendo as sindicâncias patrimoniais, a Prefeitura não possuía a informação<sup>490</sup>.

Uma quinta norma importante publicada com a participação da Enccla foi a Circular Banco Central nº 3.339, de 19 de dezembro de 2006, que foi revogada pela Circular Banco Central 3.461<sup>491</sup>, de 24 de julho de 2009, que define “Pessoas Politicamente Expostas”, tendo sido abordada nas Metas Enccla 01/2006 e 5/2006:

- ✓ Meta 01/2006 - Definir Pessoas Politicamente Expostas (PEPs) em atenção ao disposto no Artigo 52 da Convenção da ONU contra a Corrupção e na Recomendação nº 6 do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF); e
- ✓ Meta 5 da Enccla 2006 - Regulamentar, no âmbito das respectivas competências, as obrigações do sistema financeiro em relação às Pessoas Politicamente Expostas (PEPs).

O art. 4º da Circular Bacen nº 3.461/2009 define Pessoas Expostas Politicamente (PEP) como agentes públicos que desempenham ou tenham desempenhado, nos últimos cinco anos, no Brasil ou em países, territórios e dependências estrangeiros, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, assim como seus representantes, familiares e outras pessoas de seu relacionamento próximo, que são os seguintes:

- ✓ I - os detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo da União;

---

<sup>490</sup> SÃO PAULO. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 43304, de 29/10/2019.** São Paulo/SP. Acesso em: 5/11/2019.

<sup>491</sup> BRASIL. Circular Banco Central 3.461, de 24 de julho de 2009. **Consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613.** Brasília/DF, jul./2009. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47555/Circ\\_3461\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47555/Circ_3461_v1_O.pdf)>. Acesso em: 5/11/2019.

- ✓ II - os ocupantes de cargo, no Poder Executivo da União de: a) de ministro de estado ou equiparado; b) de natureza especial ou equivalente; c) de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; d) do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS), nível 6, ou equivalentes;
- ✓ III - os membros do Conselho Nacional de Justiça, do Supremo Tribunal Federal, dos tribunais superiores, dos tribunais regionais federais, do trabalho e eleitorais, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Conselho da Justiça Federal;
- ✓ IV - os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, os Subprocuradores-Gerais da República e os Procuradores Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal;
- ✓ V - os membros do Tribunal de Contas da União e o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;
- ✓ VI - os governadores de Estado e do Distrito Federal, os presidentes de tribunal de justiça, de assembleia e câmara legislativa, os presidentes de tribunal de contas de Estado, do Distrito Federal e de Município, e de conselho de contas dos Municípios; e
- ✓ VII - os prefeitos e presidentes de Câmara Municipal de capitais de Estados.

Para efeito da Circular, são considerados familiares os parentes, na linha reta, até o primeiro grau, o cônjuge, o companheiro, a companheira, o enteado e a enteada e as operações ou propostas de operações que possuam PEP como parte envolvida serão sempre consideradas como merecedoras de especial atenção.

Uma outra regulamentação tratando do assunto é a Resolução COAF nº 29<sup>492</sup>, de 7/12/2017, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados

---

<sup>492</sup> BRASIL. Resolução COAF nº 29, de 07 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas reguladas pelo COAF, na forma do § 1º do artigo 14 da Lei**

pelas pessoas reguladas pelo COAF, na forma do § 1º do artigo 14 da Lei nº 9.613, de 3/3/98, relativamente a pessoas expostas politicamente.

Essas pessoas que, devido às posições de alto escalão e influência que exercem ou exerceram na administração pública, apresentam um maior risco de serem alvo de suborno e corrupção, devendo haver um maior controle referente a suas atividades financeiras com o fito de verificar se não estão praticando os chamados “crimes do colarinho branco”, e se utilizando do sistema financeiro para lavar o dinheiro decorrente dessas atividades delituosas<sup>493</sup>.

Quanto à implementação do cadastro de Pessoas Expostas Politicamente (PEP) com acesso público, foi adotado o Sistema do Cadastro Nacional de PEP e o cadastro está centralizado na CGU (a qual desenvolveu a estrutura do arquivo a ser utilizado para composição do Sistema do Cadastro Nacional de PEP) e que o acesso, pelos órgãos reguladores, pelos setores obrigados pela Lei n. 9.613/98 e pelas autoridades de investigação e persecução, será disponibilizado por meio do SISCOAF, sistema de informações utilizado pelo COAF. Para tanto, será criada funcionalidade específica no sistema<sup>494</sup>. Verifica-se que as informações podem ser consultadas também no Portal da Transparência da CGU<sup>495</sup>.

A título exemplificativo de resultado concreto de combate à corrupção, citam-se as autuações da Receita Federal do Brasil às Pessoas Politicamente

---

**nº 9.613, de 3 de março de 1998, relativamente a pessoas expostas politicamente.** Brasília/DF, dez./2017. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/legislacao-e-normas/normas-coaf/resolucao-no-29-de-7-de-dezembro-de-2017-1>>. Acesso em: 5/11/2019.

<sup>493</sup> ALVES, Gleriston Albano Cardoso. **Atuação do COAF, do Banco Central e das Instituições Financeiras no Combate à Lavagem de Dinheiro.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/72940/atuacao-do-coaf-do-banco-central-e-das-instituicoes-financeiras-no-combate-a-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em: 5/11/2019.

<sup>494</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Histórico Ações Enccla 2010-2019.** Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/historico-acoes-enccla-2010-2017-1>>. Acesso em: 5/11/2019.

<sup>495</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Pessoas Expostas Politicamente.** Disponível no site <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/pep>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

Expostas que somam R\$ 405 milhões entre 2012 e 2018. Esse grupo inclui políticos, ministros, magistrados etc e parentes e é acompanhado de forma diferenciada pela Receita Federal<sup>496</sup>.

O objetivo de manter um maior rigor na fiscalização das Pessoas Politicamente Expostas é para evitar atos criminosos e lavagem de dinheiro. Por segurança, há, em relação aos nomes investigados, uma proteção especial estabelecida pelo chamado Sistema Alerta e somente o gabinete do Secretário da Receita Federal tem acesso aos dados dos CPFs na lista das PPEs. Caso um auditor acesse os dados de integrantes da lista, um e-mail é enviado a seu chefe<sup>497</sup>.

Uma sexta meta da Enccla visando aprovar normas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro foi a seguinte:

- ✓ Meta 43/2005 – Realizar gestões junto ao Congresso Nacional no sentido de aprovar em caráter de urgência a Convenção da ONU contra a Corrupção.

A Convenção da ONU contra a Corrupção (Convenção de Mérida), a qual possui o Brasil como um dos países signatários, havia sido aprovada em assembleias da ONU em 9/12/2003.

Após gestões dos órgãos parceiros da Enccla, ela foi aprovada pelo Congresso Nacional e internalizada no Brasil por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006<sup>498</sup>.

---

<sup>496</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Brasil, 2019. **Plano Anual da Fiscalização 2019**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/dados/resultados/fiscalizacao/arquivos-e-imagens/2019\\_05\\_06-plano-anual-de-fiscalizacao-2019.pdf](http://receita.economia.gov.br/dados/resultados/fiscalizacao/arquivos-e-imagens/2019_05_06-plano-anual-de-fiscalizacao-2019.pdf)>. Acesso em: 5/11/2019.

<sup>497</sup> Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (UNAFISCO). Brasil, 2018. **Investigar Fortemente a Lista VIP da Receita “já inibiria alguns mal intencionados de entrar na política”**. Disponível em: <<http://unafisconacional.org.br/default.aspx?section=13&articleId=7240>>. Acesso em: 5/11/2019.

<sup>498</sup> BRASIL. Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas**. Brasília/DF, jan./2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 5/11/2019.

Cabe ressaltar que essa Convenção segue como principal diretriz para implementação de medidas anticorrupção no Brasil.

Apresenta-se uma sétima norma aprovada que contou com o esforço da Enccla:

- ✓ Ação 08/2011 - Acompanhar e analisar, para eventual propositura de substitutivo ou de emendas, a tramitação do Projeto de Lei nº 5228/2009, que trata do acesso a informação pública pelos cidadãos.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi aprovada em 18/11/2011 (Lei nº 12.527/2011)<sup>499</sup>, com vigência iniciando após 180 dias (16/5/2012). É uma Lei nacional se aplicando aos três entes (União, estados e municípios) e aos três poderes (legislativo, executivo e judiciário), devendo, também, ser aplicada na execução de recursos públicos recebido por organizações não governamentais.

No Poder Executivo Federal, a LAI foi regulamentada por meio do Decreto 7.724/2012 e os estados e municípios estão regulamentando por de lei ou decretos.

A Lei forneceu acesso aos cidadãos a documentos e informações produzidas ou custodiadas pela administração pública, que deve fornecê-la no prazo de vinte dias, podendo ser acrescido de mais dez dias para o fornecimento, desde que haja motivação para essa dilatação de prazo (Art. 10 da Lei 12.527/2011).

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável por monitorar a implementação da LAI, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas ao cumprimento das exigências previstas na Lei no âmbito do Poder Executivo Federal.

---

<sup>499</sup> BRASIL. Lei 12.571, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.** Brasília/DF, nov./2011. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: 8/11/2019.

Em que pese estarem sendo implementadas medidas em relação ao acesso à informação em todos os entes públicos, serão apresentados resultados concretos no Executivo Federal, considerando que é o Poder com uma maior parcela dos recursos públicos no Brasil, com um orçamento de R\$ 3,3 trilhões para serem executados em 2019<sup>500</sup>.

Conforme Painel da Lei de Acesso à Informação da CGU, desde o início da vigência da Lei (março/2012) houve 811.708 pedidos de acesso à informação com um tempo médio de atendimento de 15,79 dias, isto é, dentro da lei que prevê 20 dias. Foram respondidos 806.590 (99,40%) e há 4.770 solicitações (0,6%) em tramitação dentro do prazo da Lei. Quanto às omissões, houve apenas 348 pedidos, o que é insignificante em relação ao quantitativo solicitado de 811.708 pedidos<sup>501</sup>.

#### 4.3.1.3 IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS E COMPARTILHAMENTOS DE DADOS

O primeiro sistema utilizado para o enfrentamento à corrupção com resultados efetivos é o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA), previsto na Ação Enccla 20/2010:

- ✓ Ação 20/2010 – Disponibilizar e disseminar a utilização da tecnologia para análise dos extratos de quebra de sigilo bancário na forma do layout constante do Memorando de Instrução MI 001- ASSPA/PGR.

O SIMBA é considerado uma revolução no âmbito da investigação financeira, atacando um transtorno existente para os diversos atores envolvidos em apurar crimes cometidos, pois não existia uma base de dados que apontasse as instituições financeiras as quais o investigado possuía relacionamento. O caminho encontrado era a comunicação da ordem judicial, pelo Banco Central do Brasil, para

---

<sup>500</sup> BRASIL. Lei 13.808, de 15 de janeiro de 2019. **Orçamento de 2019 vira lei**. Brasília/DF, jan./2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/16/orcamento-de-2019-vira-lei>>. Acesso em: 8/11/2019.

<sup>501</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Painel Lei de Acesso à Informação**. Disponível no site <<http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

todos os bancos do país. Assim, qualquer afastamento tinha como consequência o recebimento de correspondências de todas as instituições financeiras do país, sendo que a maioria, obviamente, noticiava que não mantinha relacionamento com o investigado<sup>502</sup>.

Inicialmente houve uma evolução na organização das informações referentes à quebra de sigilos bancários por meio do Ministério Público Federal, que criou, em 2004, o então denominado Setor de Pesquisa, Análise e Informação – SPAI, na Procuradoria da República no Distrito Federal-PR/DF, para investigações financeiras complexas que passaram a empregar a metodologia de obtenção de dados em meio magnético, ocorrendo o ápice dessa nova sistemática na investigação desenvolvida no âmbito do Mensalão. Mesmo com esse avanço, havia ainda problemas, pois se levava muito tempo para avaliar, preliminarmente, se o material estava completo antes de iniciar a análise propriamente dita e tinha risco de segurança da informação no trânsito dos CD'S<sup>503</sup>.

Em razão disso, por meio da Assessoria de Análise e Pesquisa-ASS PA, foi feito um projeto do Ministério Público Federal instituído em 2007, que criou o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias-SIMBA, inspirado na sistemática adotada pela Receita Federal do Brasil para receber as declarações de imposto de renda, com a instituição financeira preenchendo as informações requisitadas e submetendo sua planilha ao programa validador. O programa só libera a base para remessa se todos os campos estiverem adequadamente preenchidos. Em relação ao item segurança, a remessa agora verifica-se por um túnel criptografado dentro da rede mundial de computadores<sup>504</sup>.

Desde que foi criado pelo MPF, o Simba já auxiliou em mais de 4 mil investigações abertas pelo MPF em todo o país. Atualmente, mais de 80 instituições

---

<sup>502</sup> ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasil, 2012. **10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

<sup>503</sup> ENCCLA (2019), *op. cit.*

<sup>504</sup> ENCCLA (2019), *op. cit.*

já utilizam a ferramenta, como a Polícia Federal, Ministérios Públicos Estaduais, Polícias Cíveis dos Estados, Justiça do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral (TSE), entre outros<sup>505</sup>.

Apenas no Ministério Federal, MPF, 605 procuradores da República já utilizaram o sistema e foram realizadas 23.569 transmissões de dados bancários para o Simba por 71 instituições financeiras<sup>506</sup>.

Cita-se, como exemplo da magnitude do uso do SIMBA, o Relatório disponível na internet, de 18/9/2019, referente à prestação de contas pela execução anual do Plano de Ação da Força-Tarefa *Greenfield* (FT *Greenfield*), período de agosto de 2018 a julho de 2019 (“temporada 2” do plano de ação vinculado ao planejamento estratégico da FT *Greenfield*), que cuida de operações (complexos investigatórios) envolvendo ilícitos praticados contra fundos de pensão (principalmente FUNCEF, PETROS e PREVI), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e a Caixa Econômica Federal, bem como outros casos conexos, necessitando serem analisados dados de 145 investigados e quase R\$ 1 (um) trilhão em movimentações financeiras com sigilo bancário já afastado e incluídas no Simba<sup>507</sup>.

O Relatório ressalta, ainda, que apesar da pequena estrutura de pessoal, ao todo, já foi garantido pela Força Tarefa o ressarcimento ao Erário, dos fundos de pensão e das vítimas dos crimes, em valores atualizados, um total de aproximadamente R\$ 11,6 bilhões<sup>508</sup>.

---

<sup>505</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Câmara vai usar sistema de investigação de movimentações bancárias do MPF em apoio às CPIs**. Disponível no site <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/camara-vai-usar-sistema-de-investigacao-de-movimentacoes-bancarias-do-mpf-em-apoio-as-cpis>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

<sup>506</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **MPF e Ministério Público do Chile avançam em mais uma etapa para a disponibilização do sistema Simba**. Disponível no site <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-e-ministerio-publico-do-chile-avancam-em-mais-uma-etapa-para-a-disponibilizacao-do-sistema-simba>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

<sup>507</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Relatório de Atividades e de Execução de Plano de Ação da Força-Tarefa *Greenfield***. Disponível no site <<http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/relatorio-ft-greenfield>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

<sup>508</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2019), *op. cit.*

Cabe ressaltar, ainda, que a Enccla aprovou para ser executada em 2019 a seguinte Ação referente ao SIMBA, o que demonstra uma melhoria contínua da efetividade do Sistema:

- ✓ Ação 10/2019: Realizar diagnóstico sobre a qualidade, abrangência e tempestividade das informações prestadas pelas instituições financeiras às autoridades judiciárias, policiais e ministeriais via Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (Simba) e sugerir melhorias.

Como segundo Sistema implementado por sugestão da Enccla, tem-se o Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA), constante da Meta da Enccla a seguir:

- ✓ Meta 17/2005 - Desenvolver sistema de cadastramento e alienação de bens, direitos e valores apreendidos, sequestrados e arrestados em procedimentos criminais e processos judiciais, disponibilizando-o às instituições integrantes do GGI-LD.

A necessidade de consolidar as informações sobre os bens apreendidos em procedimentos criminais pela Justiça Federal, dos Estados e do Distrito Federal impulsionou o Conselho Nacional de Justiça a desenvolver e manter o Sistema Nacional de Bens Apreendidos, em parceria com o Conselho da Justiça Federal, o Ministério da Justiça e o Departamento da Polícia Federal, o que demonstra a importância da cooperação institucional na construção de ferramentas hábeis a aprimorar os serviços judiciais<sup>509</sup>.

O SNBA reúne informações a respeito dos bens apreendidos em procedimentos criminais pela Justiça Federal dos Estados e do Distrito Federal. Foi primeiramente implantado como projeto piloto na 2ª Vara Criminal Federal do Rio de Janeiro e na 2ª Vara Criminal Federal de Porto Alegre. Em 1º de dezembro de 2008,

---

<sup>509</sup> ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasil, 2012. **10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

entrou em operação nos demais tribunais federais e nos 27 Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

O Sistema permite gerar relatórios sobre processos e bens apreendidos em uma unidade judiciária ou tribunal ou em todo o Poder Judiciário, permitindo adotar políticas de gestão dos bens, da apreensão à destinação final, visando evitar extravios, depreciação ou perecimento. Em um segundo módulo, possibilita o leilão eletrônico, a fim de incrementar a necessária recuperação dos valores atingidos pelo crime. Por acordo de cooperação técnica, outras instituições podem utilizar a ferramenta, que já conta com a participação da Polícia Civil do Rio de Janeiro e São Paulo. O acordo permitirá, também, a padronização dos autos de apreensão e facilitará a troca de informações com o Poder Judiciário<sup>510</sup>.

O SNBA também disponibiliza relatórios sobre os processos e bens apreendidos no âmbito de uma unidade judiciária, tribunal e em todo o Poder Judiciário, favorecendo a adoção de uma política de gestão desses bens, da apreensão à destinação final, inclusive para evitar extravios, depreciação ou perecimento de bens. Em um segundo módulo, o SNBA possibilitará o leilão eletrônico desses bens<sup>511</sup>.

O SNBA foi instituído pela Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 63, de 16/12/2008, e o Relatório de Bens Apreendidos e Cadastrados no SNBA da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais das 1ª a 5ª Região) apresentado no VII Fórum Nacional de Juízes Criminais (FONACRIM), realizado em Brasília entre 25 e 27/9/2018, consolida o seguinte quantitativo, o que demonstra uma considerável quantidade de bens<sup>512</sup>:

---

<sup>510</sup> ENCCLA (2019), *op. cit.*

<sup>511</sup> CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Brasil, 2019. **Sistema Nacional de Bens Apreendidos – SNBA**. Disponível no site <<https://www.cnj.jus.br/sistemas/sistema-nacional-de-bens-apreendidos-snba/>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

<sup>512</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Do Gerenciamento dos Bens Apreendidos: SNBA e Alienação Antecipada**. Disponível em: <[http://enccla.camara.leg.br/acoes/ApresentaoFONACRIM\\_Diagnostico\\_SNBA.pdf](http://enccla.camara.leg.br/acoes/ApresentaoFONACRIM_Diagnostico_SNBA.pdf)>. Acesso em: 8/11/2019.

- ✓ 9.959 veículos no total de R\$ 330.788.175,84;
- ✓ 391 embarcações totalizando R\$ 65.185.162,96;
- ✓ 65 aeronaves num total de R\$ 35.294.126,16.

Cabe ressaltar que foi aprovada a Lei nº 13.886<sup>513</sup>, de 17/10/2019, que objetiva acelerar a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas, o que possibilita uma maior efetividade na utilização do SNBA.

Por fim, informa-se que a Enccla aprovou para ser executada em 2018 a seguinte Ação referente ao SNBA, tendo sido proposta a criação de um sistema mais efetivo, sendo uma plataforma que pretende interligar agentes públicos, agentes privados e o cidadão, em escala nacional, por meio de uma ferramenta eletrônica, interativa e eficiente, que transforme a alienação judicial de veículos apreendidos em atividade operacionalmente eficaz e comercialmente atrativa o que demonstra uma melhoria contínua da efetividade do SNBA:

- ✓ Ação 2/2018: Propor aprimoramento na gestão de bens apreendidos no processo penal e nas ações de improbidade administrativa.

O Cadastro de Pessoas Politicamente Expostas-PEPs é o terceiro sistema que foi implementado após sugestão da Enccla, conforme a seguir:

- ✓ Meta 01/2006 – Definir Pessoas Politicamente Expostas (PEPs) em atenção ao disposto no Artigo 52 da Convenção da ONU contra a Corrupção e na Recomendação nº. 6 do GAFI;
- ✓ Meta 13/2012 – Estabelecer requisitos de sistema para formação de cadastro de Pessoas Expostas Politicamente (PEPs); e
- ✓ Ação 7/2013 – Implementar cadastro de Pessoas Expostas Politicamente (PEPs) com acesso público.

---

<sup>513</sup> BRASIL. Lei 13.886, de 17 de outubro de 2019. **Altera leis para acelerar a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas..** Brasília/DF, out./2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13886.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13886.htm)>. Acesso em: 8/11/2019.

Esse Cadastro foi consolidado pela Controladoria-Geral da União e possui informações sobre diversos agentes públicos considerados expostos politicamente que desempenham ou tenham desempenhado, nos últimos cinco anos, cargos, empregos ou funções públicas relevantes.

Ressalte-se que neste tópico está abordado apenas o Sistema, pois em item anterior foi realizada uma análise de efetividade da definição de Pessoas Politicamente Expostas no enfrentamento à corrupção.

Os dados das PEPs estão disponíveis em Transparência Ativa no Portal da Transparência da CGU, havendo atualmente 73.414 pessoas no Cadastro (data base: setembro/2019)<sup>514</sup>.

A divulgação desses dados de forma aberta permite que todos os órgãos e entidades que tratam da prevenção, detecção, punição e remediação de atos de corrupção possam utilizá-los em suas investigações e medidas saneadoras de ilícitos.

Como quarto sistema relevante recomendado pela Enccla para ser implementado, cita-se a criação do Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS), constante da meta a seguir:

- ✓ Meta 2/2005 - Implementar o “Cadastro Nacional de Correntistas (CCS).

O Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS), do Banco Central do Brasil (Bacen), é um sistema de informações de natureza cadastral que abrange os relacionamentos mantidos pelas instituições participantes com os seus correntistas ou clientes, bem como com os representantes legais desses correntistas ou clientes. A Lei 10.701/2003<sup>515</sup> havia determinado ao Bacen a

---

<sup>514</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Pessoas Expostas Politicamente**. Disponível no site <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/pep>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

<sup>515</sup> BRASIL. Lei 10.701, de 09 de julho de 2003. **Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 9.613, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de**

manutenção de um cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores, considerando a existência de dificuldades em identificar contas de depósitos e ativos mantidos no Sistema Financeiro por pessoas físicas (naturais) e jurídicas, o que comprometia investigações e ações destinadas a combater a criminalidade<sup>516</sup>.

O cadastro contém as seguintes informações sobre o relacionamento dos clientes com as instituições do Sistema Financeiro Nacional<sup>517</sup>:

- ✓ Identificação do cliente e de seus representantes legais e procuradores;
- ✓ Instituições financeiras nas quais o cliente mantém seus ativos e/ou investimentos;
- ✓ Datas de início e, se houver, de fim de relacionamento.

O CCS permite, ainda, que, por ofício eletrônico, sejam requisitados às instituições financeiras os dados de agência, número e tipos de contas do cliente. O cadastro não contém dados de valor, de movimentação financeira ou de saldos de contas/aplicações, podendo ser utilizado pelo Poder Judiciário, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e outras autoridades, quando devidamente habilitadas e legitimadas para requisitar informações<sup>518</sup>.

Cita-se como utilização do Sistema a existência de consulta prévia ao CCS antes da decisão de quebra de sigilo bancário, o que tem proporcionado o

---

**Controle de Atividades Financeiras – COAF.** Brasília/DF, jul./2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.701.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.701.htm)>. Acesso em: 8/11/2019.

<sup>516</sup> BANCO CENTRAL. Brasil, 2019. **Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS)**. Disponível no site <<https://juristas.com.br/foruns/topic/cadastro-de-clientes-do-sistema-financeiro-nacional-ccs/>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

<sup>517</sup> JUS BRASIL. Brasil, 2019. **CCS-Bacen: Você ainda vai precisar dele!** Disponível no site <<https://fatimaburegio.jusbrasil.com.br/artigos/698178584/ccs-bacen-voce-ainda-vai-precisar-dele>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

<sup>518</sup> JUS BRASIL (2019), *op. cit.*

adequado direcionamento dos pedidos judiciais àquelas instituições nas quais o CCS indica a existência de relacionamento<sup>519</sup>.

As legislações que tratam do tema são a Lei 10.701/2003, a Circular Bacen 3.728/2014, Circular Bacen 3.347/2007 e a Carta-Circular Bacen 3.680/2014.

O quinto sistema recomendado pela Enccla é o Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas (CEIS), constante da meta a seguir:

- ✓ Meta 19/2007 – Criar Cadastro Nacional de pessoas naturais e jurídicas declaradas inidôneas ou proibidas de contratar com a Administração Pública.

A necessidade de criação de um cadastro nacional de empresas foi discutida na Enccla e teve a CGU como coordenadora da meta e nos debates ocorridos chegou-se à conclusão de que a existência de um cadastro nacional seria fundamental para consolidar as penalidades aplicadas por todos os entes federados àqueles que praticaram irregularidades em licitações e contratos administrativos, de maneira a dar eficácia social à Lei 8.666/93, que não admite a participação em licitações ou a contratação de profissionais e empresas declarados inidôneos ou suspensos.

Com efeito, o CEIS foi lançado no dia 09/12/2008, data em que se comemora o Dia Internacional Contra a Corrupção. Seu objetivo principal foi compilar, no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), as penalidades administrativas aplicadas pelos diversos entes federativos a empresas e profissionais que praticaram graves infrações administrativas.

O principal diferencial do CEIS é o seu livre acesso pela rede mundial de computadores (internet), com uma informação clara e objetiva, de maneira a fomentar também o controle social<sup>520</sup>.

---

<sup>519</sup> ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasil, 2012. **10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

Integram ainda o CEIS as condenações impostas pelo Poder Judiciário por ato de improbidade administrativa, cujos dados são fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), assim como a relação de inidôneos do Tribunal de Contas da União.

Por fim, ao consolidar dados de várias fontes, o CEIS contribui com a transparência e integridade das contratações públicas, servindo como uma fonte segura e atualizada de consulta, tanto para gestores públicos de todas as unidades federativas como para a sociedade civil.

A quantidade de sanções vigentes é de 14.907 e a quantidade de sancionados (pessoas físicas e jurídicas) é de 12.469, estando distribuídas nos estados da forma constante do Quadro 33<sup>521</sup>.

Quadro 33

Quantidades de Sanções no CEIS por Estado

ESTADO	CEIS		
	TOTAL DE SANÇÕES	SANÇÕES À PESSOA FÍSICA	SANÇÕES À PESSOA JURÍDICA
ACRE – AC	70	22	48
ALAGOAS – AL	83	36	47
AMAPÁ – AP	90	27	63
AMAZONAS – AM	186	82	104
BAHIA – BA	1027	828	199

<sup>520</sup> PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Brasil, 2019. **Detalhamento das Sanções Vigentes - Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS.** Disponível no site <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceis?ordenarPor=nome&direcao=asc>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

<sup>521</sup> PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Brasil, 2019. **Visão Geral das Sanções Vigentes.** Disponível no site <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes>>. Acesso em 9 de novembro de 2019.

ESTADO	CEIS		
	TOTAL DE SANÇÕES	SANÇÕES À PESSOA FÍSICA	SANÇÕES À PESSOA JURÍDICA
CEARÁ – CE	302	139	163
DISTRITO FEDERAL – DF	435	295	140
ESPIRITO SANTO – ES	331	162	169
GOIÁS – GO	544	284	260
MARANHÃO – MA	494	70	424
MATO GROSSO – MT	330	99	231
MATO GROSSO DO SUL – MS	182	100	82
MINAS GERAIS – MG	946	486	460
PARÁ – PA	212	90	122
PARAÍBA – PB	335	105	230
PARANÁ – PR	1117	591	526
PERNAMBUCO – PE	340	149	191
PIAUI – PI	118	26	92
RIO DE JANEIRO – RJ	852	487	365
RIO GRANDE DO NORTE – RN	372	98	274
RIO GRANDE DO SUL – RS	1085	569	516
RONDÔNIA – RO	290	67	223
RORAIMA – RR	41	15	26
SANTA CATARINA – SC	545	296	249
SÃO PAULO – SP	4303	1686	2617
SERGIPE – SE	98	40	58

ESTADO	CEIS		
	TOTAL DE SANÇÕES	SANÇÕES À PESSOA FÍSICA	SANÇÕES À PESSOA JURÍDICA
TOCANTINS – TO	134	33	101

Fonte: Adaptado de PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (2019)<sup>522</sup>.

Ressalte-se que a proibição de participar de licitações e firmar contratos com a administração pública dos três poderes está sendo verificada na fase de habilitação dos participantes dos certames, sendo considerados inabilitados os que possuam restrições no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União.

Afirma-se, portanto, que o CEIS está tendo uma contribuição efetiva com a prevenção à corrupção, considerando que empresas inidôneas ou suspensas por irregularidades não podem ser contratadas, bem como no enfrentamento à corrupção, já que as empresas estão proibidas de pactuarem contratos.

O sexto sistema a ser analisado é o constante da ação da Enccla a seguir:

- ✓ Ação 01/2011 – Implementar mecanismos de levantamento de dados e estatísticas nos órgãos relacionados ao combate à corrupção, à improbidade administrativa e à lavagem de dinheiro, inclusive de recuperação de ativos existentes, com vistas à futura integração.

De acordo com informações da Enccla sobre a ação, a Estratégia informa que foi alcançado o objetivo e após superada a fase de testes (ainda em 2011) o sistema ficou apto a receber as informações com periodicidade anual. De acordo com o que foi definido pelos órgãos participantes da ação, a partir do ano de 2011 os dados serão coletados em relação ao período de 01.01.2010 a 31.12.2010,

<sup>522</sup> PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (2019), *op. cit.*

até o último dia do mês de março. O CNJ deverá expedir os relatórios até o final de abril de 2011<sup>523</sup>.

Em consulta à internet, verificou-se que em 6/4/2011 havia o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNIA), visando: 1) Autenticar certidão de Improbidade administrativa; 2) Consultar Processos (retorna os processos cadastrados no sistema, detalhando as informações referente ao mesmo); 3) Consultar Requerido/Condenação (retorna os requeridos cadastrados nos sistema, podendo-se detalhar as suas respectivas condenações)<sup>524</sup>.

Conforme informações constantes do Acórdão 1793/2011-Plenário-Tribunal de Contas da União, o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e instituído pela Resolução – CNJ 44/2007, reúne sentenças judiciais transitadas em julgado contendo condenações fundamentadas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992).

No art. 12 da Lei 8.429/1992 está prevista a proibição de contratação com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio aos condenados por improbidade administrativa de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

O CNIA é uma ferramenta eletrônica que permite o controle jurídico dos atos da Administração que causem danos patrimoniais ou morais ao Estado. Concentrando as informações de todo o Brasil em um único banco de dados, é possível imprimir às decisões judiciais maior eficácia, principalmente no que tange ao cadastro de processos e condenação/requerido, ressarcimento de valores ao

---

<sup>523</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Do Histórico Ações Enccla 2010-2019**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/historico-acoes-enccla-2010-2017-1>>. Acesso em: 9/11/2019.

<sup>524</sup> CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Brasil, 2019. **Sistemas**. Disponível no site <<https://www.cnj.jus.br/sistemas/>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

erário, ao cumprimento de multas civis e à proibição de contratação com a Administração Pública<sup>525</sup>.

Conforme informação da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça enviada por e-mail em 22/11/2019, a inclusão, alteração e exclusão de dados no sistema serão de responsabilidade do juízo de execução da sentença condenatória das ações de improbidade administrativa ou do colegiado que prolatou acórdão que implique inelegibilidade do réu e as Corregedorias dos Tribunais caberá zelar pela veracidade e integralidade das informações decorrentes das condenações proferidas no âmbito de seu tribunal, de acordo com o previsto na Resolução CNJ nº 172, de 08/03/2013.

O CNJ informou, ainda, que a quantidade de atos cadastrados em 2018 foram 18.588 e em 2019 (até novembro) houve a inclusão de 15.753 no sistema.

Assim, pode-se afirmar que o sistema criado está tendo efetividade no enfrentamento à corrupção.

Como sétimo sistema cita-se o que foi aprovado em Reunião Plenária da Estratégia, conforme a seguir:

- ✓ Meta 28/2007 - Integrar bancos de dados do MJ, do TCU, da CGU, do MPOG, do INSS e do CNAS sobre entidades do Terceiro Setor beneficiárias, diretas ou indiretas, de recursos públicos ao Cadastro Nacional de Entidades - CNEs/MJ, objetivando ampla e irrestrita publicidade, transparência e controle social.

O objetivo dessa meta era criar um cadastro com as entidades possuidoras do título de Utilidade Pública Federal-UPF, que era concedido pelo

---

<sup>525</sup> CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Brasil, 2019. **Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de Improbidade Administrativa – CNIA**. Disponível no site <<https://www.cnj.jus.br/sistemas-8/certidoes/cadastro-nacional-de-condenacoes-civeis-por-ato-de-improbidade-administrativa-cnia/>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

Ministério da Justiça, de ofício ou a pedido, às sociedades civis, associações ou fundações constituídas no país, que sirvam à coletividade, nos termos da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 e do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961. Os requisitos legais previstos que as entidades tinham que cumprir eram: a) ter personalidade jurídica; b) estar em efetivo funcionamento e servirem desinteressadamente à coletividade; c) que os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não sejam remunerados<sup>526</sup>.

O Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNES) era mantido pelo Ministério da Justiça e foi extinto em função da aprovação da Lei nº 13.204/2015, que revogou a Lei nº 91/1935, não havendo mais a necessidade de serem concedidos títulos de Utilidade Pública Federal às organizações<sup>527</sup>.

Dessa forma, o CNE foi desativado em 14/4/2016, tendo sido efetivo para prevenção de atos de corrupção até à revogação da Lei 91/1935<sup>528</sup>.

O oitavo item analisado foi a criação da Métrica Encla de Transparência, com a consequente aplicação e avaliação de órgãos e poderes das três esferas de governo e divulgação do Ranking da Transparência, contida na ação a seguir:

- ✓ Ação 4/2015 - Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva.

---

<sup>526</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Brasil, 2014. **O Credenciamento de Entidades Sociais e as Potencialidades do Cadastro Nacional de Entidades Sociais Como Forma de Transparência Ativa.** Disponível no site < <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/entidades-sociais/anexo/artigo-fgv-abril14.pdf>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

<sup>527</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Cadastro Nacional de Entidades Sociais - CNES.** Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/entidades/cnes>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

<sup>528</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Comunicado.** Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/entidades/biblioteca/comunicado1-cnes-upf.pdf>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

Em relação à essa ação, foi elaborada a Métrica de transparência da Enccla, que resultou na possibilidade de se estabelecer rankings de transparências dos municípios brasileiros. O trabalho de avaliação, bem como o de organização do ranking, se deu por parte do Ministério Público Federal, com importantes avanços da avaliação de 2015 para a de 2016, denotando o impacto da Ação<sup>529</sup>.

Ressalte-se que neste tópico será analisada, como amostragem, apenas as avaliações de 2015 e 2016 realizadas pelo Ministério Público Federal, apesar de a CGU também haver realizado avaliações nos estados e municípios brasileiros em três anos (2015 a 2017 - Escala Brasil Transparente-EBT)<sup>530</sup>, bem como em 2018 com divulgação em 2019<sup>531</sup>.

Como resultado dessa ação, foi aplicado, pelas unidades do Ministério Público Federal no Brasil, questionário elaborado por representantes do Ministério Público Federal (MPF), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Banco Central, entre outras instituições de controle e fiscalização. Optou-se por fazer um questionário abrangente, porém objetivo envolvendo aspectos das legislações de transparência e outras informações relevantes, conforme os itens a seguir<sup>532</sup>:

---

<sup>529</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Mapa da Transparência - Versão Interativa**. Disponível no site <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

<sup>530</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Escala Brasil Transparente - Transparência Passiva**. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

<sup>531</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Escala Brasil Transparente - Avaliação 360°**. Disponível no site <<http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

<sup>532</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Mapa da Transparência - Itens Avaliados**. Disponível no site <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/itens-avaliados>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

- ✓ Questões gerais – O ente possui informações sobre Transparência na *internet*? O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?
- ✓ Receita – Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?
- ✓ Despesa – As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo valor do empenho, valor da liquidação, valor do pagamento e favorecido;
- ✓ Licitações e contratos – O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo a íntegra dos editais de licitação, o resultado das licitações e contratos na íntegra;
- ✓ O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade, data, valor, número/ano do edital e objeto;
- ✓ Relatórios – O site apresenta as prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior, relatório resumido da execução orçamentária dos últimos 6 meses, Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses, relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes;
- ✓ O Site do ente avaliado possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?
- ✓ Há possibilidade de entrega de um pedido de acesso à informação de forma presencial;
- ✓ Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico com indicação do órgão, endereço, telefone, horários de funcionamento;
- ✓ Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC), podendo o cidadão fazer um acompanhamento posterior da solicitação;

- ✓ A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?
- ✓ No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente avaliado?
- ✓ O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?
- ✓ Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?
- ✓ Há divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?

Considerando esses itens como base para avaliação, houve os resultados entre 2015 e 2016 bastante significativos, pois verifica-se que, em apenas seis meses, os municípios conseguiram elevar em cerca de 33% o índice nacional de transparência sem o ajuizamento de qualquer ação judicial. O resultado é importante, principalmente levando-se em conta que não traduz os efeitos positivos que ainda virão com a segunda divulgação do ranking e a propositura das ações civis públicas<sup>533</sup>.

Considerando-se agora a segunda avaliação, pôde-se observar uma significativa mudança nas notas por faixas. Se na primeira avaliação foi detectado um alto número de notas zero e pouquíssimas notas 9 e 10, na segunda avaliação a tendência se inverteu, fazendo com que o número de municípios no topo do ranking fosse maior do que aqueles que sequer possuem site na internet ainda<sup>534</sup>.

O instrumento jurídico, tradicional e já de conhecido uso, se fez presente por meio do encaminhamento de mais de 3.000 recomendações a estados

---

<sup>533</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Ranking Nacional da Transparência**. Disponível no site <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/pontuacao/ranking/resultados>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

<sup>534</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2019), *op. cit.*

e municípios, cientificando-os dos pontos a corrigir em seus portais, e da propositura de 1.987 ações civis públicas por Procuradores da República de todo o país atuando em rede e de forma coordenada<sup>535</sup>.

Citam-se, como resultados concretos, a disponibilização dos resultados de 36 ações no site do Ministério Público Federal<sup>536</sup>, demonstrando, portanto, efetividade da realização da ação, seja na parte de prevenção, como nas de detecção e punição.

Além desse resultado do Ministério Público Federal, os ministérios públicos estaduais podem também ingressar com ações de improbidades administrativas previstas no § 2º do art. 32 da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2001) e os tribunais de contas estaduais podem fazer fiscalizações e julgar irregulares as prestações de contas dos gestores públicos estaduais e municipais caso não estejam atendendo à Lei.

Cabe ressaltar, ainda, que não foram realizadas avaliações de transparência a nível federal por meio dessa ação da Enccla.

Posteriormente e considerando o sucesso da Ação 4/2015, a metodologia desenvolvida no âmbito dessa ação foi adaptada na Ação 1/2016 para permitir as avaliações de transparência do Legislativo, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, não tendo havido consenso quanto à metodologia para avaliação do Poder Judiciário. As avaliações foram realizadas e os rankings divulgados (com exceção, naturalmente, do Judiciário). Dada a dimensão da tarefa, no caso do Legislativo, só foi possível executá-la para as Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores das capitais de 17 estados<sup>537</sup>.

---

<sup>535</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (2019), *op. cit.*

<sup>536</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Ranking Nacional da Transparência**. Disponível no site <<https://onedrive.live.com/?authkey=%21AFA4O3an2hn%5F6sg&id=C23B1A59129A05FA%2114594&cid=C23B1A59129A05FA>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

<sup>537</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Do Histórico Ações Enccla 2010-2019**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/historico-acoes-enccla-2010-2017-1>>. Acesso em: 10/11/2019.

- ✓ Ação 1/2016 – Avaliar a transparência nos poderes Legislativo (3 esferas), Judiciário (esfera Federal e Estadual), Ministério Público (esfera Federal e Estadual) e Tribunais de Contas (esfera Federal, Estadual e Municipal).

Como exemplo da realização dessa ação, cita-se a avaliação realizada pela Controladoria-Geral da União em 2019 da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360<sup>o</sup> <sup>538</sup>.

Como sétimo sistema criado após sugestão da Estratégia foi o constante da ação a seguir:

- ✓ Ação 2/2016 – Fomentar a participação social através de instrumentos de transparência ativa para monitoramento das formas de transferência de recursos federais.

Foi realizado um concurso de aplicativos para o combate à corrupção (*Hackathon*) <sup>539</sup>, cujo projeto vencedor foi desenvolvido e se encontra disponível nas lojas de aplicativos chamado de “As Diferentonas”, que permite ao cidadão identificar padrões diferenciados na distribuição de recursos públicos e comparar os recursos recebidos e gastos por municípios parecidos, facilitando o controle social e uma maior transparência<sup>540</sup>.

O oitavo sistema criado a partir de proposta da Enccla é o constante da meta a seguir:

---

<sup>538</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Escala Brasil Transparente - Avaliação 360<sup>o</sup>**. Disponível no site <<http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

<sup>539</sup> Ministério da Justiça e Segurança Pública. **MJC lança aplicativo que permite a fiscalização de gastos públicos**. Disponível em: < <https://www.justica.gov.br/news/mjc-lanca-aplicativo-que-permite-a-fiscalizacao-de-gastos-publicos>>. Acesso em: 10/11/2019.

<sup>540</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Lançado Hackaton para Participação no Combate à Corrupção**. Disponível no site < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2016/lancado-hackaton-para-participacao-no-combate-a-corrupcao>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

- ✓ Meta 6/2005 - Informatizar as declarações de porte de valores (Resolução CMN 2.524/98).

Antes da Ação da Enccla, havia a norma do Banco Central do Brasil (Resolução nº 2.524, de 30/7/1998) estabelecendo normas para declaração de porte e de transporte de moeda nacional e estrangeira, constando no art. 1º que as pessoas físicas que ingressarem no País, ou dele saírem, com recursos em moeda nacional ou estrangeira em montante superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do inciso III do parágrafo 1º do art. 65 da Lei nº 9.069/95, devem apresentar à unidade da Secretaria da Receita Federal declaração relativa aos valores <sup>541</sup>.

Nesse contexto, a Receita Federal do Brasil criou o sistema eletrônico Declaração Eletrônica dos Bens dos Viajantes (e-DBV) visando atender à sugestão da Enccla<sup>542</sup>.

Comprovando a efetividade dessa ação, o Relatório Anual de Atividades da Receita Federal do Brasil de 2018<sup>543</sup> apresentou os seguintes valores registrados espontaneamente entre 2014 e 2018 por meio do e-DBV, havendo valores expressivos arrecadados:

- ✓ 2014 - 71.996 declarações de bens, totalizando um valor arrecadado de R\$ 65.063.380,00;
- ✓ 2015 - 19.648 declarações de bens, totalizando um valor arrecadado de R\$ 18.234.097,00;

---

<sup>541</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 2.524, de 30 de julho de 1998. **Estabelece Normas para Declaração de Porte e de Transporte de Moeda Nacional e Estrangeira**. Brasília/DF, jul./1998. Disponível em: < [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res\\_2524\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res_2524_v3_L.pdf)>. Acesso em: 13/11/2019.

<sup>542</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Declaração Eletrônica de Bens do Viajante (e-DBV)**. Brasília/DF. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/viagens-internacionais/guia-do-viajante/e-dbv>>. Acesso em: 13/11/2019.

<sup>543</sup> RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatório Anual de Atividades 2018**. Brasília/DF. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-de-atividades/ra\\_2018\\_-1.pdf/view](http://receita.economia.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-de-atividades/ra_2018_-1.pdf/view)>. Acesso em: 13/11/2019.

- ✓ 2016 - 20.739 declarações de bens, totalizando um valor arrecadado de R\$ 18.860.786,00;
- ✓ 2017 - 31.609 declarações de bens, totalizando um valor arrecadado de R\$ 27.968.498,00;
- ✓ 2018 - 22.824 declarações de bens, totalizando um valor arrecadado de R\$ 27.300.888,00.

Acrescenta-se como o nono sistema criado a partir de sugestão da Estratégia, o especificado a seguir:

- ✓ Meta 7/2005 - Criar, em meio eletrônico, o rol de culpados da Justiça Federal, de 1º e 2º graus.

O Conselho de Justiça Federal, visando atender o disposto no artigo 393, inciso III, do Código de Processo Penal, havia editado a Resolução nº 408/CJF, de 20/12/2004, visando divulgar a lista de culpados por meio eletrônico. O sistema seria alimentado com informações de culpados de acordo com decisões condenatórias e o Registro do Rol Nacional dos Culpados seria de acesso exclusivo no âmbito interno, ficando a critério dos Magistrados de 1º e 2º graus disponibilizar consultas aos servidores em geral<sup>544</sup>.

Ocorre, entretanto, que o artigo 393 do Código de Processo Penal (Lei nº 12.403/2011) foi revogado, podendo ser incluído no rol somente os condenados após a sentença transitar em julgado, o que não permitiu a efetividade da medida da Enccla<sup>545</sup>.

---

<sup>544</sup> CONSELHO DE JUSTIÇA FEDERAL. Resolução nº 408, de 20 de dezembro de 2004. **Dispõe sobre a adoção de modelo único e integração da rotina de consulta a Rol dos Culpados na Justiça Federal.** Brasília/DF, dez./2004. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/3463>>. Acesso em: 13/11/2019.

<sup>545</sup> BRASIL. Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011. **Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências.** Brasília/DF, mai./2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm)>. Acesso em: 13/11/2019.

#### 4.3.1.4 ESTRUTURAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS QUE POSSUEM POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

Como primeira medida da Enccla para fortalecimento de órgãos para combater a corrupção, cita-se a meta a seguir:

- ✓ Meta 13/2004 - Providenciar a estruturação definitiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão criado no âmbito do Ministério da Fazenda (hoje denominado de Ministério da Economia), foi instituído pela Lei 9.613/98, e atua eminentemente na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. As competências do Coaf estão definidas nos artigos 14 e 15 da referida lei, quais sejam<sup>546</sup>:

- ✓ Receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas;
- ✓ Comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis nas situações em que o Conselho concluir pela existência, ou fundados indícios, de crimes de “lavagem”, ocultação de bens, direitos e valores, ou de qualquer outro ilícito;
- ✓ Coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores;
- ✓ Disciplinar e aplicar penas administrativas.

O COAF é composto pelos onze órgãos a seguir: Banco Central do Brasil; Comissão de Valores Mobiliários-CVM; Superintendência de Seguros Privados-Susep; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional-PGFN; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil-RFB; Agência Brasileira de Inteligência-Abin; Ministério das Relações Exteriores-MRE; Ministério da Justiça e Segurança Pública-

---

<sup>546</sup> CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (Coaf). **O Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf**. Brasília/DF. Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-coaf>>. Acesso em: 13/11/2019.

MJSP; Polícia Federal-PF; Superintendência Nacional de Previdência Complementar-PREVIC; e Controladoria-Geral da União-CGU.

A título exemplificativo, de janeiro a setembro de 2019 o COAF produziu 5.273 Relatórios de Inteligência Financeira (RIF)<sup>547</sup>, os quais relacionaram 255.638 pessoas físicas ou jurídicas, e consolidaram 244.551 comunicações de operações financeiras. Atualmente, a base de dados reúne mais de 19 milhões de comunicações de operações financeiras. Desse total, aproximadamente 2,7 milhões de comunicações foram recebidas somente em 2019, provenientes dos setores econômicos obrigados a comunicar. No âmbito da supervisão dos setores regulados e fiscalizados, foram realizadas de janeiro a setembro 130 ações de fiscalização para verificação de conformidade das obrigações voltadas à prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo. Destas, 12 culminaram em Processo Administrativo Sancionador (PAS). Neste ano, até setembro, foram julgados 59 PAS de empresas e dirigentes, com aplicação de R\$ 3,5 milhões em multas<sup>548</sup>.

A quantidade de Relatórios de Inteligência Financeira emitidos pelo COAF entre 2016 e 2018 é a constante do Gráfico 8<sup>549</sup>.

### Gráfico 8

#### Quantidade de Relatórios de Inteligência Financeira COAF entre 2016 e 2018

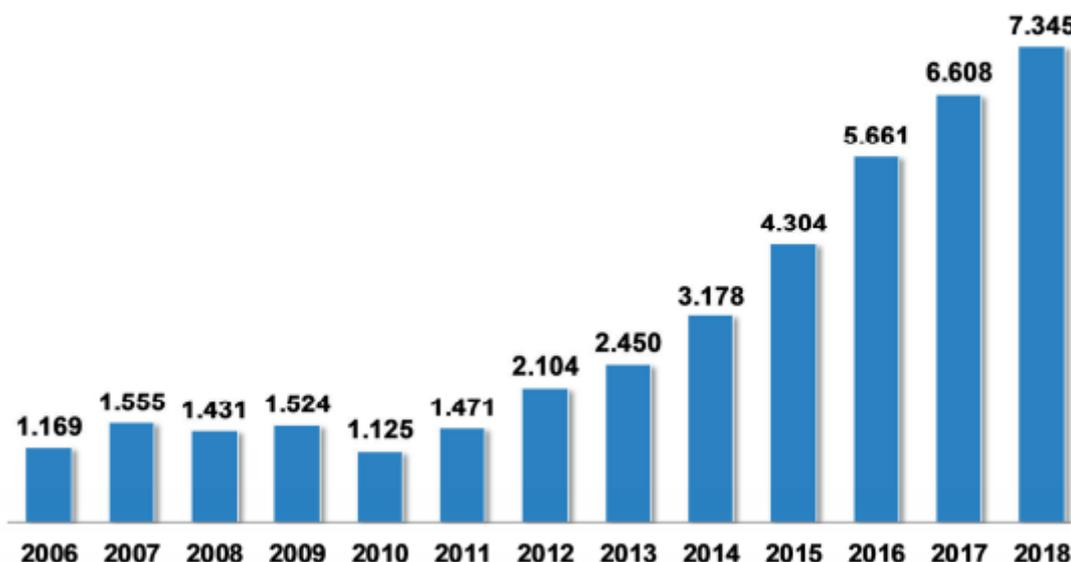
---

<sup>547</sup> O resultado das análises de inteligência financeira decorrentes de comunicações recebidas, de intercâmbio de informações ou de denúncias é registrado em documento denominado Relatório de Inteligência Financeira-RIF. Quando o resultado das análises indicar a existência de fundados indícios de lavagem de dinheiro, ou qualquer outro ilícito, os RIF são encaminhados às autoridades competentes para instauração dos procedimentos cabíveis. O conteúdo do RIF é protegido por sigilo constitucional, inclusive nos termos da Lei Complementar 105/2001 (Lei do Sigilo das Operações Bancárias), não estando, portanto, sujeito às classificações da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). O órgão destinatário do RIF é responsável pela preservação do sigilo. Brasília/DF. Disponível em: <<https://www.fazenda.gov.br/assuntos/prevencao-lavagem-dinheiro/inteligencia-financeira#rif>>. Acesso em: 13/11/2019.

<sup>548</sup> CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (Coaf). **Inteligência Financeira, Supervisão e Prevenção à Lavagem de Dinheiro**. Brasília/DF. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf>>. Acesso em: 13/11/2019.

<sup>549</sup> CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (Coaf). **Relatório de Atividades COAF - 2018**. Brasília/DF. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2018.pdf>>. Acesso em: 13/11/2019.

**Gráfico 1 - Quantidade de RIF's produzidos por ano**



As informações enviadas pelo COAF aos órgãos de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro são importantes para uma maior efetividade das políticas e ações anticorrupção.

A segunda meta analisada da Enccla que visa fortalecer os órgãos de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro é a seguinte:

- ✓ Meta 23/2006 - Criar, no âmbito do Departamento de Polícia Federal, unidades de repressão de crimes financeiros nos locais onde foram instaladas Varas Federais especializadas no processo e julgamento dos crimes contra o Sistema Financeiro e lavagem de dinheiro.

A Portaria 2.877-DG/PF, de 30 dezembro de 2011, criou as Delegacias de Repressão a Crimes Financeiros e Desvios de Recursos Públicos (DELEFIN) nos estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo. Posteriormente, a Portaria nº 6.335/2016-DG/PF criou as Delegacias de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros (DELECOR) e expandiu para todos os estados da federação.

Atualmente tramitam nas DELECOR 5.159 inquéritos policiais em todo Brasil (dados extraídos no dia 12/11/2019) e o montante de recursos públicos investigados nesses inquéritos é de R\$ 84.121.156.148,36, o que demonstra bastante materialidade em investigações de crimes financeiros e desvios de recursos públicos<sup>550</sup>.

Como terceira meta da Estratégia que possui como objetivo investigar crimes de lavagem de dinheiro, apresenta-se a meta a seguir:

- ✓ Meta 25/2005 - Sugerir que os Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos façam inserir o tema do combate ao crime de lavagem de dinheiro nos seus planos de atuação estratégica.

Em resposta à solicitação de informação pública, a Coordenação-Geral de Articulação Institucional (CGAI/DRCI) informou que o tema do combate ao crime de lavagem de dinheiro já foi incluído nos planos de atuação estratégica de vários Ministérios Públicos estaduais. Atualmente, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE) centra-se em condensar todos os planejamentos estratégicos dos Ministérios Públicos com o fim de encaminhar, junto com o Ministério da Justiça, o Diagnóstico Nacional do Ministério Público<sup>551</sup>.

---

<sup>550</sup> DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 08850006168201948, de 20/11/2019.**

<sup>551</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Informação nº 10/2019/CGAI/DRCI/SENAJUS, de 14/11/2019.** Processo nº 08850006169201992, Brasília, DF, dezembro, 2019.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação procurou principalmente responder se o ambiente criado em redes interorganizacionais de prevenção e combate à corrupção pode contribuir para a formulação de políticas públicas e se elas são efetivas no enfrentamento à corrupção.

A construção do referencial teórico teve como base uma articulação da teoria de prevenção, detecção, repressão e remediação da corrupção com a teoria de redes interorganizacionais, que se caracteriza como uma articulação entre um grupo de atores autônomos que interagem em rede visando alcançar objetivos complexos e inalcançáveis atuando isoladamente.

O tema corrupção vem sendo mais pesquisado ao longo dos últimos trinta anos, entretanto investigações sobre redes de prevenção e repressão à corrupção ainda estão no início, demonstrando o caráter inovador da pesquisa.

As discussões teóricas e empíricas da investigação permitem a abertura para reflexões sobre o tema “redes de enfrentamento à corrupção”, envolvendo aspectos de configuração, modelos de gestão, governança e principalmente efetividade em redes cooperativas anticorrupção.

Cabe ressaltar que a pesquisa não objetivou apresentar um modelo único para implementação de medidas anticorrupção e sim mostrar a existência de uma forma de enfrentamento à corrupção que possui resultados bastante relevantes para a sociedade brasileira.

Após essas reflexões, delineou-se o percurso metodológico do estudo de caso da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro-Enccla, que foi fundamentado em fontes bibliográficas e documentais, em entrevistas e na observação do funcionamento da Estratégia. Essas múltiplas fontes de evidências favoreceram os resultados da pesquisa, pois Segundo Yin (2001)<sup>552</sup>

---

<sup>552</sup> YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

qualquer descoberta ou conclusão em um estudo de caso provavelmente será muito mais convincente se forem utilizadas várias fontes de informações.

Das análises e discussões apresentadas, infere-se que a efetividade da Enccla advém principalmente da forma como a Estratégia está configurada e atuando em um ambiente de colaboração e confiança, havendo uma forte articulação entre os atores e uma eficaz coordenação na execução das ações executadas pela Estratégia. Esse espaço de interação cooperativo favorece a busca dos objetivos da Enccla na formulação de políticas anticorrupção que posteriormente são aprovadas e executadas pelos diversos órgãos e entidades brasileiras que reprimem a corrupção.

O estudo de caso da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro da experiência do Ordenamento Jurídico brasileiro foi devidamente confrontado com modelos similares existentes em outros países, particularmente do contexto europeu e especificamente do Ordenamento Jurídico espanhol, tendo sido identificados vários pontos de convergência, com destaque para a adequação do recurso à metodologia do trabalho em rede, bem como foram detectadas algumas diferenças, cujo alinhamento pode contribuir para o aperfeiçoamento de ambos modelos.

Por ser um problema social de alta complexidade, entende-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido para o Brasil ser considerado uma nação com razoáveis níveis de corrupção. Entretanto, pode-se concluir que os pressupostos definidos na pesquisa foram comprovados, bem como foram respondidos os questionamentos da investigação, em especial quando se afirma que haverá uma maior efetividade no enfrentamento à corrupção no Brasil com os diversos atores que combatem o fenômeno atuando em redes interorganizacionais.

Por fim, espera-se que o estudo possa motivar a realização de outras pesquisas sobre a complexa temática redes de enfrentamento à corrupção, despertando novos questionamentos e ampliando o conhecimento em um tema que possui um longo caminho de discussões científicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

20MINUTOS.ES. España, 29/11/2019. **El Parlament acoge el IV Encuentro de la Red de Oficinas y Agencias Anticorrupción del Estado**. Disponível no site <<https://www.20minutos.es/noticia/4072872/0/el-parlament-acoge-el-iv-encuentro-de-la-red-de-oficinas-y-agencias-anticorrupcion-del-estado/>>. Acesso em 06 de dezembro de 2019.

ABRAMO, Cláudio W. **Percepções Pantanosas**. Revista da Controladoria-Geral da União, Brasília, v. 1, n. 1, dez., p. 117-121, 2006.

ABRAMO, Cláudio W. **Percepções Pantanosas: a Dificuldade de Medir a Corrupção**. In: Novos Estudos-CEBRAP, n. 73, 2005. p. 33-37.

ACEMOGLU, Darron; ROBINSON, James A. **Por qué Fracasan los Países. Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza**. Madrid: Deusto Ediciones, 2012, 608 pp.

AGÊNCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE. España, 2019. **Proyecto Aletheia - Sistema de Ayuda a la Trazabilidad del Gasto Público**. Disponível no site <<http://www.ctranspa.webs.upv.es/wp-content/uploads/2019/03/Presentacion-Aletheia-Congreso-Blockchain.pdf>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

AGÊNCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE. España, 29/11/2019. **IV Encuentro de la Red de Oficinas y Agencias Anticorrupción del Estado Español**. Disponível no site <<https://www.antifraucv.es/es/iv-trobada-de-la-xarxa-doficines-i-agencies-anticorrupcio-de-lestat-espanyol/>>. Acesso em 06 de dezembro de 2019.

AIDIS, R.; ESTRIN, S.; MICKIEWICZ, T. M. **Size matters: entrepreneurial entry and government**. Small Business Economics, volume 39, número 1, p. 119-139, 2012.

AJENJO, José Antonio Fernández. **El Papel del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en el Proceso de Lucha Contra la Corrupción**. España, Revista Internacional Transparencia e Integridad, nº 5, Septiembre-Diciembre, 2017.

AJENJO, José Antonio Fernández. **La Gobernanza y la Prevención de la Corrupción como Factores de Desarrollo Económico y Social**. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; LÓPEZ, Fernando Rodríguez (Coords.). **Corrupción y Desarrollo**. Valencia: Rústica, 2017. p. 159-183.

AJENJO, José Antonio Fernández. **Las relaciones institucionales de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y el Servicio Nacional de**

**Coordinación Antifraude.** España, Revista Española de Control Externo, nº 59, Vol. XX, May, 2018. p. 65-83.

AJENJO, José Antonio Fernández. **Problemas y Soluciones Frente al Uso Populista del Estado de Derecho: Agencias Anticorrupción y Servicios de Coordinación Antifraude.** España, Revista Internacional Transparencia e Integridad, nº 9, Enero-Abril, 2019.

ALMEIDA NETO, Edmilson Machado de. **Combate à Corrupção: Uma Análise do Acordo de Leniência e do Programa de Compliance na Lei nº 12.846/2013.** 2015. 75 f. Monografia. Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ALVES, Gleriston Albano Cardoso. **Atuação do COAF, do Banco Central e das Instituições Financeiras no Combate à Lavagem de Dinheiro.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/72940/atuacao-do-coaf-do-banco-central-e-das-instituicoes-financeiras-no-combate-a-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em: 5/11/2019.

AMBRASEYS, Nicholas; BILHAM, Roger. **Corruption kills. Nature.** v. 469, n. 7329, p. 153-155, 2011.

ANTICORRUPTION AGENCIES (ACAs). **Office of Democracy and Governance Anticorruption Program Brief.** November, 2006. Disponível em: <[https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadm208.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadm208.pdf)>. Acesso em: 13 de junho. 2018.

ANTI-CORRUPTION POLICIES AND AGENCIES. **Guides to Good Governance-Nº 3.** Centre for Integrity in the Defence Sector, 2012. Disponível em: <<http://cids.no/wp-content/uploads/pdf/7250-DSS-Anti-corruption-GGG-3-skjerm.pdf>>. Acesso em: 13 de junho. 2018.

ARAÚJO, Felipe Dantas de. **Uma Análise da Estratégia Nacional Contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) por suas Diretrizes.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília: UniCeub, v. 2, n. 1, p. 53-82, jan./jun. 2012.

ARAUJO, Nadia de. **A Importância da Cooperação Jurídica Internacional para a Atuação do Estado Brasileiro no Plano Interno e Internacional.** In: Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos: Cooperação em Matéria Civil e Penal/Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). 3 e 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (UNAFISCO). Brasil, 2018. **Investigar Fortemente a Lista VIP da Receita “já inibiria alguns mal intencionados de entrar na política”.** Disponível em: <<http://unafisconacional.org.br/default.aspx?section=13&articleId=7240>>. Acesso em: 5/11/2019.

ATERIDO, R.; HALLWARD-DRIEMEIER, M.; PAGÉS, C.. **Big Constraints to Small Firms' Growth? Business Environment and Employment Growth across Firms.** Economic Development and Cultural Change, volume 59, número 3, p. 609-647, 2011.

AUGUSTINIS, Viviane Franco de (2011). **Gestão em Redes para a Construção de Políticas Públicas: Um Estudo sobre as Atividades e Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro no Brasil.** Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas-FGV, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasil, 2019. **Prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.** Disponível no site <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lavagemdinheiro>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 2.524, de 30 de julho de 1998. **Estabelece Normas para Declaração de Porte e de Transporte de Moeda Nacional e Estrangeira.** Brasília/DF, jul./1998. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res\\_2524\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res_2524_v3_L.pdf)>. Acesso em: 13/11/2019.

BANCO CENTRAL. Brasil, 2019. **Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS).** Disponível no site <<https://juristas.com.br/foruns/topic/cadastro-de-clientes-do-sistema-financeiro-nacional-ccs/>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

BANCO MUNDIAL. **The Worldwide Governance Indicators (WGI) - Control of Corruption (2016).** Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>>. Acesso em: 10 de junho. 2018.

BANCO MUNDIAL. **The Worldwide Governance Indicators (WGI).** Documentation. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>>. Acesso em: 10 junho. 2018.

BASTOS, Núbia Maria Garcia. **Introdução à Metodologia do Trabalho Acadêmico.** 5ª edição. Fortaleza: Nacional, 2008.

BAYLEY, D. H. **The Effects of Corruption in a Developing Nation.** The Western Political Science Quarterly, v. 19, n.4, p. 719 - 732, 1966.

BISPO, Romanul de Souza. **Democracia e Desenvolvimento: Medições, Associações, Causas e Efeitos.** 2015. 247 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2015.

BOWEN, H. P.; DE CLERCQ, D. (2008). **Institutional Context and the Allocation of Entrepreneurial Effort**. Journal of International Business Studies, volume 39, número 4, p, 747-767, 2008.

BRAGANÇA, Raíssa Dutra; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. **O Brasil e o Combate à Corrupção a Luz de Tratados Internacionais**. Revista de Derecho y Cambio Social, Lima, Perú. n. 52, ano XV, 2018. Disponível em: <[https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/O\\_BRASIL\\_E\\_O\\_COMBATE\\_A\\_CORRUPCAO.pdf](https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/O_BRASIL_E_O_COMBATE_A_CORRUPCAO.pdf)>. Acesso em 09 de julho de 2018.

BRASIL. Circular Banco Central 3.461, de 24 de julho de 2009. **Consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613**. Brasília/DF, jul./2009. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lis/ts/Normativos/Attachments/47555/Circ\\_3461\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lis/ts/Normativos/Attachments/47555/Circ_3461_v1_O.pdf)>. Acesso em: 5/11/2019.

BRASIL. Decreto 5.483, de 30 de junho de 2005. **Institui a Sindicância Patrimonial e dá Outras Providências**. Brasília/DF, jun./2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5483.htm)>. Acesso em: 5/11/2019.

BRASIL. Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas**. Brasília/DF, jan./2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 5/11/2019.

**BRASIL. Decreto-Lei 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. Lei 10.701, de 09 de julho de 2003. **Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 9.613, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF**. Brasília/DF, jul./2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.701.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.701.htm)>. Acesso em: 8/11/2019.

BRASIL. Lei 12.571, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal**. Brasília/DF, nov./2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 8/11/2019.

BRASIL. Lei 13.808, de 15 de janeiro de 2019. **Orçamento de 2019 vira lei.** Brasília/DF, jan./2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/16/orcamento-de-2019-vira-lei>>. Acesso em: 8/11/2019.

BRASIL. Lei 13.886, de 17 de outubro de 2019. **Altera leis para acelerar a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas..** Brasília/DF, out./2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/lei/L13886.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13886.htm)>. Acesso em: 8/11/2019.

BRASIL. Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011. **Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências.** Brasília/DF, mai./2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm)>. Acesso em: 13/11/2019.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013. **Lei das Organizações Criminosas.** Brasília/DF, ago./2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm)>. Acesso em: 5/11/2019.

**BRASIL. Lei nº 8.429 (lei de Improbidade Administrativa)**, de 02 de junho de 1992. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03 de julho de 1992.

**BRASIL. Lei nº 8.666 (Lei de Licitações e Contratos)**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Resolução COAF nº 29, de 07 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas pessoas reguladas pelo COAF, na forma do § 1º do artigo 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, relativamente a pessoas expostas politicamente.** Brasília/DF, dez./2017. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/legislacao-e-normas/normas-coaf/resolucao-no-29-de-7-de-dezembro-de-2017-1>>. Acesso em: 5/11/2019.

BUSTOS, Rafael Gisbert. **Corrupción Política y Derecho.** En TORRE, Ignacio Berdugo Gómez de la; BERCHARA, Ana Elisa Liberatore S. **Estudios sobre la Corrupción: Una Reflexión Hispano Brasileña**, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2013.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, CEAG/UnB, Brasília, Ano 1, ed. 01, jul. 2013.

CAMPOS, Francisco de Assis de Oliveira. **Três Ensaios sobre a Economia da Corrupção**. 2012. 183 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012, p. 109.

CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; PEREIRA, Ricardo A. de Castro. **Corrupção e Ineficiência no Brasil: Uma Análise de Equilíbrio Geral**. Revista de Teoria e Pesquisa Econômica, São Paulo, vol. 46, n. 2, abr.- jun., 2016. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612016000200373&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612016000200373&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em 11/01/2020.

CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. **Fatores críticos de sucesso no processo de formação, desenvolvimento e manutenção de redes interempresariais do tipo agrupamento industrial entre pequenas e médias empresas: um estudo comparativo de experiências brasileiras**. 2001. 328 f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

CÁRDENAS, Gilberto Cárdenas; GÁMEZ, D<sup>a</sup> Sofía García; SUAREZ, D. Álvaro Salas; BARRIOS, Laura Nieto. **Análisis de la Corrupción y la Gobernanza en América Latina**. España, Instituto L.R. Klein-Centro Gauss. Universidad Autónoma de Madrid, nº 25, diciembre, 2016.

CARDOZO, José Eduardo. **ENCCLA 10 Anos : O Mapa e a Bússola**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A Empresa em Rede: a Cultura, as Instituições e as Organizações da Economia Informacional**. In CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede** (Vol. I). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

CEDILLO, Silvia Chavarría. **Las Convenciones Internacionales Contra la Corrupción en el Sistema Jurídico Mexicano**. Pluralidad y Consenso, Senado de la República del México. vol. 03, núm. 12, 2010.

CHAGAS, Cláudia. **Enccla - A Integração Necessária**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de Organização do Estado**

**Brasileiro contra o Crime Organizado.** Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

CHEQUER, Tauil; BROWN, Mayer. Brasil, jan-2019. **Análise da Lei Anticorrupção nos Estados e Capitais.** Disponível no site < <https://www.tauilchequer.com.br/-/media/files/perspectives-events/publications/2019/06/tcmb-brochure--compliancev3.pdf>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

COMISIÓN EUROPEA (2014). **La Lucha de la UE Contra el Fraude y la Corrupción (La Labor de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude - OLAF).** Disponível no site <[https://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PresidenciaJusticia/Areas/PJ\\_04\\_Informacion\\_de\\_la%20Union\\_europea/01\\_Europe\\_Direct\\_Aragon/Publicaciones%20de%20la%20Union%20Europea/La%20lucha%20de%20la%20UE%20contra%20el%20fraude%20y%20la%20corrupcion.pdf](https://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PresidenciaJusticia/Areas/PJ_04_Informacion_de_la%20Union_europea/01_Europe_Direct_Aragon/Publicaciones%20de%20la%20Union%20Europea/La%20lucha%20de%20la%20UE%20contra%20el%20fraude%20y%20la%20corrupcion.pdf)>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

COMISSÃO EUROPEIA (2015). **Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2014, de 31/7/2015).** Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0386&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

COMISSÃO EUROPEIA (2016). **Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2015, de 14/7/2016).** Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0472&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

COMISSÃO EUROPEIA (2017). **Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2016, de 20/7/2017).** Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0383&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

COMISSÃO EUROPEIA (2017b). **Aprovação do Parlamento Europeu para Criar a Procuradoria Europeia.** Disponível no site <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-3709\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3709_pt.htm)>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

COMISSÃO EUROPEIA (2017c). **Comissão Saúda a Decisão Tomada por 20 Estados-Membros de Criar uma Procuradoria Europeia.** Disponível no site

<[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1550\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_pt.htm)>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

COMISSÃO EUROPEIA (2019). **European Public Prosecutor's Office**. Disponível no site < [https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european\\_public\\_prosecutor\\_pt](https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european_public_prosecutor_pt)>. Acesso em 02 de dezembro de 2019.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (Coaf). **Inteligência Financeira, Supervisão e Prevenção à Lavagem de Dinheiro**. Brasília/DF. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf>>. Acesso em: 13/11/2019.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (Coaf). **O Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf**. Brasília/DF. Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/conselho-de-controle-de-atividades-financeiras-coaf>>. Acesso em: 13/11/2019.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS (Coaf). **Relatório de Atividades COAF - 2018**. Brasília/DF. Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-de-atividades/arquivos/relatorio-de-atividades-coaf-2018.pdf>>. Acesso em: 13/11/2019.

CONSELHO DE JUSTIÇA FEDERAL. Resolução nº 408, de 20 de dezembro de 2004. **Dispõe sobre a adoção de modelo único e integração da rotina de consulta a Rol dos Culpados na Justiça Federal**. Brasília/DF, dez./2004. Disponível em: <<https://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/3463>>. Acesso em: 13/11/2019.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Brasil, 2019. **Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de Improbidade Administrativa – CNIA**. Disponível no site <<https://www.cnj.jus.br/sistemas-8/certidoes/cadastro-nacional-de-condenacoes-civeis-por-ato-de-improbidade-administrativa-cnia/>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Brasil, 2019. **Sistema Nacional de Bens Apreendidos – SNBA**. Disponível no site <<https://www.cnj.jus.br/sistemas/sistema-nacional-de-bens-apreendidos-snba/>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Brasil, 2019. **Sistemas**. Disponível no site <<https://www.cnj.jus.br/sistemas/>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

CONSULTOR JURÍDICO. Brasil, 2019. **8 estados e 17 capitais ainda não regulamentaram a Lei Anticorrupção**. Disponível no site <<https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/estados-17-capitais-nao-regulamentaram-lei-anticorrupcao>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), 2020. **Ministro da CGU Apresenta Enccla em Conferência da ONU contra a Corrupção**. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/12/ministro-da-cgu-apresenta-enccla-em-conferencia-da-onu-contra-a-corrupcao>>. Acesso em 11/01/2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Acordo de Leniência**. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Correição**. Disponível no site <<https://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/correicao#11>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Escala Brasil Transparente - Transparência Passiva**. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Escala Brasil Transparente - Avaliação 360°**. Disponível no site <<http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Escala Brasil Transparente - Avaliação 360°**. Disponível no site <<http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Estatística Pró-Ética**. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/pro-etica-em-numeros>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Lançado Hackaton para Participação no Combate à Corrupção**. Disponível no site <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2016/lancado-hackaton-para-participacao-no-combate-a-corrupcao>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Lei Anticorrupção**. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Painel Lei de Acesso à Informação**. Disponível no site <<http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Perguntas e Respostas Pró-Ética.** Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/saiba-mais#oque>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Pessoas Expostas Politicamente.** Disponível no site <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/pep>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Pessoas Expostas Politicamente.** Disponível no site <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/pep>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Questionário de Avaliação Pró-Ética.** Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/arquivos/documentos-e-manuais/questionario-pro-etica-2018-2019.pdf>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasil, 2019. **Requisitos e Benefícios.** Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/requisitos-e-beneficios>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

**CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) CONTRA A CORRUPÇÃO,** Brasília. Disponível no site <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007\\_uncac\\_port.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007_uncac_port.pdf)>. Acesso em 30 de junho. 2016.

**CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO (OEA).** Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/convencao-oea>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

**CONVENÇÃO SOBRE O COMBATE DA CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS.** Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN. **Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción.** Guía práctica, Nueva York, 2017. Disponível em <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/National\\_Anti-](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2017/National_Anti-)

Corruption\_Strategies\_-\_A\_Practical\_Guide\_for\_Development\_and\_Implementation\_-\_Spanish.pdf>. Acesso em 08 de julho de 2018.

CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. **Informação nº 00075001615201906, de 11/11/2019**, Brasília, DF, novembro, 2019.

CORRUPÇÃO. **Dicionário Houaiss**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

CORRUPCIÓN. **Diccionario de la Real Academia Española**. Madrid, España. Disponível em < <http://dle.rae.es/?w=diccionario>>. Acesso em 7 de maio de 2018.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina (Coord.). **A Investigação e a Persecução Penal da Corrupção e dos Delitos Econômicos: Uma Pesquisa Empírica no Sistema de Justiça Federal**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União - ESMPU, v. 1, tomo 2, 2016.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: Tendências Recentes e Experiências no Brasil**. Revista Estudos de Planejamento - Planejamento e Gestão em Perspectiva, Edição n. 12, dez. 2018.

DECISIÓN 1999/352. **Decisión de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31999D0352>>. Acesso em: 05 de julho. 2018.

DECLARACIÓN DE TOLEDO. España, 2016. **Declaración de Toledo, 2016**. Disponível no site <<https://fiscalizacion.es/2016/11/19/declaracion-de-toledo-2016/>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 08850006168201948, de 20/11/2019**.

DEPARTAMENTO DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL. Brasil, 2019. Cooperação em Pauta nº 49 - Março de 2019. **Cinco anos de Operação Lava Jato**. Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/cooperacao-em-pauta>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

DIAS, Jefferson Aparecido; MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. **Atos de Corrupção relacionados com Licitações e Contratos**. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Coord.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance** - 2. Ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 71-102.

DREHER, Axel; GASSEBNER, Martin. **Greasing the Wheels? The Impact of Regulations and Corruption on Firm Entry**. Public Choice, p. 413-432, 2013.

DUTTA, Nabamita; SOBEL, Russell. **Does Corruption ever help Entrepreneurship?** Small Business Economics, v. 47, n. 1, p. 179-199, 2016.

EIGEN, Peter. **A Ascensão do Tema Corrupção**. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.) **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 1-7.

ELLIOTT, Kimberly Ann. **Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 175-236.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasil, 2012. **10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

ENCCLA-Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **O que é o Whistleblower?** Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/noticias/o-que-e-o-whistleblower>>. Acesso em: 11 de junho de 2018.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (2018). **Ações e Metas**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em 24 de setembro de 2018.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (2018). **Estrutura**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>>. Acesso em 24 de setembro de 2018.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (2019). **Ações de 2019**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2019>>. Acesso em 02 de dezembro de 2019.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (2019). **Quem Somos?** Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acesso em 29 de agosto de 2019.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasil, 2019. **Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção**. Disponível no site <<http://enccla.camara.leg.br/noticias/conheca-do-plano-de-diretrizes-de-combate-a-corrupcao>>. Acesso em 14 de novembro de 2019.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasil, 2019. **Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção**. Disponível no site <<http://enccla.camara.leg.br/noticias/conheca-do-plano-de-diretrizes-de-combate-a-corrupcao>>. Acesso em 14 de novembro de 2019.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD)**. Brasil, 2019. Disponível no site <<http://enccla.camara.leg.br/pnld>>. Acesso em 04 de novembro de 2019.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasil, 2019. **Enccla encerra 2018 com experiências exitosas na articulação institucional para o enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro**. Disponível no site <<https://www.orzil.org/noticias/enccla-encerra-2018-com-experiencias-exitosas-na-articulacao-institucional-para-o-enfrentamento-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro/>>. Acesso em 04 de novembro de 2019.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasil, 2019. **Boletim Enccla nº 66 - Setembro de 2019**. Disponível no site <<http://enccla.camara.leg.br/boletim/boletim-enccla-n66>>. Acesso em 04 de novembro de 2019.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasil, 2019. Boletim Enccla nº 55 – Outubro de 2018. **XVI Reunião Plenária da Enccla**. Disponível no site <<http://enccla.camara.leg.br/boletim/edicoes-2014/Edicao%20ndeg%2055%20Outubro%202018.pdf>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, 2019. **Histórico Ações Enccla 2010-2019**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/historico-acoes-enccla-2010-2017-1>>. Acesso em: 5/11/2019.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, 2019. **Do Gerenciamento dos Bens Apreendidos: SNBA e Alienação Antecipada**. Disponível em: <[http://enccla.camara.leg.br/acoes/ApresentaoFONACRIM\\_Diagnostico\\_SNBA.pdf](http://enccla.camara.leg.br/acoes/ApresentaoFONACRIM_Diagnostico_SNBA.pdf)>. Acesso em: 8/11/2019.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, 2019. **Do Histórico Ações Enccla 2010-2019**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/historico-acoes-enccla-2010-2017-1>>. Acesso em: 9/11/2019.

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, 2019. **Do Histórico Ações Enccla 2010-2019**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/historico-acoes-enccla-2010-2017-1>>. Acesso em: 10/11/2019.

ENSEÑAT DE CARLOS, Sylvia. **Manual del Compliance Officer**. Espanha, Editorial Aranzadi, abril de 2016.

ERLINGSSON, Gissur Ó.; LINDE, Jonas; ÖHRVALL, Richard. **Distrust in Utopia? Public Perceptions of Corruption and Political Support in Iceland Before and After the Financial Crisis of 2008**. *Government and Opposition*, v. 51, n. 4, p. 553-579, 2016.

EUROPAPRESS. Espanha, 27/03/2019 **El Gobierno Aprueba la Composición y Funcionamiento del Consejo Asesor de Lucha contra el Fraude**. Disponível no site <<https://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-gobierno-aprueba-composicion-funcionamiento-consejo-asesor-lucha-contra-fraude-fiscal-20190301160100.html>>. Acesso em 28 de novembro de 2019.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. **La Corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Internacionales** (Anotaciones para un Derecho Penal Globalizado) en RODRIGUEZ GARCÍA, Nicolás y FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (coord.) **La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar**. Salamanca: Ratio Legis, 2004.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO (FIESP). **Relatório Corrupção: Custos Econômicos e Propostas de Combate**. Disponível em <<https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>>. Acesso em 11/01/2020.

FERNÁNDEZ, Lila Zaire Flores. **Los Mecanismos de Protección a Derechos Humanos como una Herramienta en el Combate a la Corrupción**. 2016. 318 f. Tesis Doctorado. Universidad Juárez del Estado de Durango, Salamanca, 2016

FERREIRA, Luciano Vaz. **A Construção do Regime Jurídico Internacional Antissuborno e seus Impactos no Brasil: Como o Brasil pode Controlar o Suborno Praticado por Empresas Transnacionais**. 2015. 284 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

FERREIRA, Luciene Braz; TORRECILHA, Nara; MACHADO, Samara Haddad Simões. **A Técnica de Observação em Estudos de Administração**. In: XXXVI Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, EPQ 482, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

FIESP, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Corrupção: Custos Econômicos e Propostas de Combate**. São Paulo, 2006.

FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT (FCPA). **A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act. Criminal Division of the U.S. Department of Justice and Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission**. Washington, 2012. Disponível no site <<http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf>>. Acesso em 29 de maio. 2018.

FUERTES, Mercedes. **La Necesidad de un Procedimiento para Combatir el Fraude (A Propósito de las Actuaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, OLAF)**. Madrid, Revista de Administración Pública, n. 195, Septiembre-Diciembre, 2014, p. 269-301.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Brasil, 2014. **O Credenciamento de Entidades Sociais e as Potencialidades do Cadastro Nacional de Entidades Sociais Como Forma de Transparência Ativa**. Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/entidades-sociais/anexo/artigo-fgv-abril14.pdf>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Cadastro Nacional de Entidades Sociais - CNES**. Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/entidades/cnes>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

GARCIA, Ricardo Letizia. **A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências - Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul**. 2013. 361 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

GARZÓN, Baltasar. **El Fango. Cuarenta Años de Corrupción en España**. Madrid: Penguin Random House Grupo Editorial, 2015, p. 485.

GEMMA, Fuentes-Calle; DÍAZ-CASERO, Juan Carlos; HERNÁNDEZ MOGOLLÓN, Ricardo; FERNÁNDEZ-PORTILLO, Antonio; RODRIGUEZ-PRECIADO Raul. **Análisis Bibliométrico de la Influencia de la Corrupción y la Regulación en la Actividad Emprendedora**. Small Business International Review, volume. 2, número 1 p. 58-80, 2018.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen; NAÍM, Moises. **The Globalization of Corruption**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 7-31.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen; NAÍM, Moises. **The Globalization of Corruption**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 7-30.

GOEDHUYS, Micheline; MOHNEN, Pierre; TAHA, Tamer. **Corruption, Innovation and Firm Growth: Firm-Level Evidence from Egypt and Tunisia**. Eurasian Business Review, v. 6, n. 3, p. 299-322, 2016.

GONZÁLEZ, GERMÁN. España, 29/6/2018. **Las Agencias Anticorrupción Españolas Crean una Red para Compartir Experiencias**. Disponível no site <<https://www.elmundo.es/cataluna/2018/06/29/5b36409046163f66368b462f.html>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

GOODE, R. **Government Finance in Developing Countries**. The Brookings Institution, Washington D.C., 1984.

GRANDORI, Anna; SODA, Giuseppe. **Inter-Firm Network: Antecedents, Mechanisms and Forms**. Organization Studies, v. 16, n. 2, p. 183-214, 1995.

GRAY, David E. **Pesquisa no Mundo Real**. 2ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GRONBECK, Bruce E. **The Rhetoric of Political Corruption**. In: Heidenheimer, A. J. (ORG.) **Political Corruption: A Handbook**. 4th Printing. New Brunswick: Transaction Publishers, p.173-189, 1997.

HARBI, Sana El.; ANDERSON, Alistair R. (2010). **Institutions and the Shaping of Different Forms of Entrepreneurship**. The Journal of Socio-Economics, 39(3), 436-444.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HIDALGO, Gisele; GEMELLI, Catia Eli; MADEIRA, Mark Jonnes. **Governança de Redes de Cooperação: Identificação e Análise de Tipologia em uma Rede Horizontal de PMEs**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2014.

HOUSE OF COMMONS. **Development and Trade: Cross Departmental Working**. Londres, 22 nov. 2007. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=IQPjCdz6zZIC&pg=RA1-PA34&lpg=RA1->

PA34&dq=hilary+benn+champion+corruption&source=bl&ots=Pj43k3T7iq&sig=LKHrV7XLmU2gQiiiVGVof40vk94&hl=pt-#v=onepage&q=hilary%20benn%20champion%20corruption&f=false>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

IBERCAMPUS.ES. España, 15/12/2018. **Las 7 Agencias Anticorrupción Constatan la Falta de un Plan Nacional y de Protección de Denuncias.** Disponível no site < <https://www.iber-campus.es/las-7-agencias-anticorrupcion-constatan-la-falta-de-un-plan-nacional-37608.htm>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

IBERCAMPUS.ES. España, 24/7/2018. **Primera Red Estable Contra la Corrupción: 7 Agencias Antifraude Españolas Coordinarán Actuaciones.** Disponível no site <<https://www.iber-campus.es/primera-red-estable-contra-la-corrupcion-7-agencias-antifraude-espanolas-coordinaran-37153.htm>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

IBERLEY. España, 27/03/2019 **Regula la composición y funcionamiento del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude a los intereses financieros de la Unión Europea.** Disponível no site <<https://www.iberley.es/noticias/regulada-composicion-funcionamiento-consejo-asesor-contra-fraude-intereses-financieros-union-europea-29505>>. Acesso em 28 de novembro de 2019.

INOJOSA, Rose Marie. **Redes de Compromisso Social.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 33, num. 5, Set/Out 1999, p. 115-141.

JEAN-JACQUES GAY (2018). **La Lucha Contra el Fraude y la Protección de los Intereses Financieros de la Unión Europea (Fichas Técnicas sobre la Unión Europea - 2018).** Disponível no site <[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.4.6.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.4.6.pdf)>. Acesso em 02 de agosto de 2018.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. **Notas de Aula - Política Y Corrupción.** Material apresentado no Doutorado em Estado de Direito e Governança Global da Universidade de Salamanca (Disciplina Cultura da Corrupção) em novembro de 2017. Salamanca, Espanha, 2017.

JIMÉNEZ, Fernando (2014). **La Trampa Política: La Corrupción como Problema de Acción Colectiva.** En M. V. Mendieta, J. M. G. Feliú y J. T. Bielsa (eds.), **Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia Participativa.** Análisis comparado España-México. Madrid: Dykinson. p. 157-174, 2014.

JORNAL O GLOBO. **Historiadores Resgatam Episódios de Corrupção no Brasil Colônia e na Época do Império - Jornal O Globo**. Rio de Janeiro. Disponível no site < <https://oglobo.globo.com/sociedade/historia/historiadores-resgatam-episodios-de-corrupcao-no-brasil-colonia-na-epoca-do-imperio-17410324>>. Acesso em 11 de maio de 2018.

JUS BRASIL. Brasil, 2019. **CCS-Bacen: Você ainda vai precisar dele!** Disponível no site <<https://fatimaburegio.jusbrasil.com.br/artigos/698178584/ccs-bacen-voce-ainda-vai-precisar-dele>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

KATO, Atsushi; SATO, Takahiro. **Greasing the Wheels? The Effect of Corruption in Regulated Manufacturing Sectors of India**. Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement, v. 36, n. 4, p. 459-483, 2015.

KAUFMANN, Daniel. **Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World**. Global Competitiveness Report 2004/2005.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008**. In: World Bank. Policy research working paper 4978, june. 2009.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**. In: World Bank. Policy research working paper 5430, September, 2010.

KLITGAARD, Robert. **A Corrupção sob Controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

KNIGHT, J. **Institutions and Social Conflict**, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

KURER, Oskar. **Clientelism, Corruption, and the Allocation of Resources. Public Choice**, v.77, p. 259-273, 1993.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade; **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAUMANN, Edward O.; GALASKIEWICZ, Joseph; MARSDEN, Peter V. **Community Structure as Interorganizational Linkages**. Annual Review of Sociology, v. 4, p. 455-484, 1978.

LEAL, Rogério Gesta; NOTARI, Márcio Bonini. **O Crime de Lavagem de Dinheiro no Âmbito da Convenção da OCDE e as Políticas Públicas de Combate à Corrupção**. Revista do Direito Público, Londrina. v. 10, n. 2, p. 187-206, mai/ago. 2015.

LEFF, Nathaniel. H. **Economic Development through Bureaucratic Corruption.** American Behavioral Scientist, p.8-14, 1964.

LOPES PINTO, Ricardo Henrique. **Cooperação Judiciária Internacional: Homologação de Sentença Estrangeira.** 2010. 189 f. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

LORENTE, Vitória Marques. **Corrupção no Brasil e Estratégias de Combate.** Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP. Belo Horizonte, ano 5, n. 14, p. 203-257, maio/ago. 2016.

LUNDVALL, Bengt-Ake. Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado. In: **Parcerias Estratégicas**, n. 10, p. 200-218, 2001.

LUNDVALL, Bengt-Ake. The social dimension of the learning economy. **Danish Research Unit for Industrial Dynamics.** Druid Working Paper n° 96-1. Abr. 1996.

MADRUGA, Antenor. **Origens da ENCCLA.** In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado.** Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

MARCON, Christian; MOINET, Nicolas. **La Stratégie-Réseau (Essai de Stratégie).** Paris: Éditions Zéro Heure, 2000.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: Uma Estratégia de Pesquisa.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção.** São Paulo: Editora Globo, 1ª edição, 2008.

MARTINS, Wilson. **A História da Inteligência Brasileira.** São Paulo: Ed. Cultrix, 2ª edição, vol. 1, 1977.

MASCARENHAS, Sidney Augusto. **Metodologia Científica.** 9ª ed. São Paulo: *Pearson Education* do Brasil, 2012.

MAURO, Paolo. **Corruption and Growth.** The Quarterly Journal of Economics, volume 110, número 3, August 1995, p. 681-712.

MAURO, Paolo. **The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis.** In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy.** Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 83-108.

MCGUIRE, Michael. **Managing Networks: Propositions on what Managers do and why They do It**. Public Administration Review, vol. 62, num. 5. Sep. - Oct., 2002, p. 599-609.

MCMULLAN, M. **Corruption in Public Services of British Colonies and Ex-colonies in West African**. In: HEIDENHEMER, A. J. (org). **Political Corruption: A Handbook**. 4th Printing. New Brunswick: Transaction Publishers, p.51-66, 1970.

MEIRELES, Andreia Cláudia Seixas. **Redes Interorganizacionais: um Estudo sobre Partilha e Utilização do Conhecimento em Organizações da Rede Associativa Empresarial da Região Centro de Portugal**. 2015. 328 f. Tese de Doutorado. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 2015.

MEYER, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. **O Brasil e o Combate Internacional à Corrupção**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, volume 46, número 181, jan/mar. 2009.

MIGUELETTO, Danielle C. R. **Organizações em Rede**. 2001. 96 f. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

MINAS GERAIS. Decreto 46.881, de 4 de novembro de 2015. **Institui a Sindicância Patrimonial**. Belo Horizonte/MG, nov./2015. Disponível em: <<http://www.pge.mg.gov.br/images/stories/downloads/decretos/decreto-46881.pdf>>. Acesso em: 5/11/2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Brasil, 2019. **Encerra 2018 com experiências exitosas na articulação institucional para o enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro**. Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1548955943.03>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Brasil, 2019. **REDE - LAB apresenta resultado das ações de 2018 em Encontro Nacional**. Disponível no site < <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1539808435.69>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Informação nº 10/2019/CGAI/DRCI/SENAJUS, de 14/11/2019**. Processo nº 08850006169201992, Brasília, DF, dezembro, 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **MJC lança aplicativo que permite a fiscalização de gastos públicos**. Disponível em: <

<https://www.justica.gov.br/news/mjc-lanca-aplicativo-que-permite-a-fiscalizacao-de-gastos-publicos>>. Acesso em: 10/11/2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resultados Enccla.** Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/principais-resultados-da-enccla-1>>. Acesso em 14 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **A Otimização da Cooperação Jurídica Internacional e o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.** Brasília. Disponível no site <[https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/arquivos\\_anexos/folder-drci-10-anos.pdf](https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/arquivos_anexos/folder-drci-10-anos.pdf)>. Acesso em 04 de janeiro de 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Comunicado.** Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/entidades/biblioteca/comunicado1-cnes-upf.pdf>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Redes de Cooperação,** Brasília. Disponível no site <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/atuacao-internacional-2/redes-de-cooperacao/redes-de-cooperacao>>. Acesso em 08 de dezembro de 2015.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), 2018. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.** Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007\\_uncac\\_port.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007_uncac_port.pdf)>. Acesso em 14 de agosto de 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), 2016. **Dia Internacional Contra a Corrupção – 9 de dezembro.** Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2016/dia-internacional-contra-a-corrupcao/arquivos/dicc2016\\_cgu\\_2016.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2016/dia-internacional-contra-a-corrupcao/arquivos/dicc2016_cgu_2016.pdf)>. Acesso em 12 de agosto de 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Principais Temas da Convenção da OCDE,** Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/principais-temas>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Principais Temas da Convenção da OEA,** Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/principais-temas>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Articulação Internacional**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional>>. Acesso em 05 de julho de 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Mecanismo de Avaliação - OCDE**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/mecanismo-de-avaliacao>>. Acesso em 06 de julho de 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Mecanismo de Avaliação - OEA**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/mecanismo-de-avaliacao/mecanismo-de-avaliacao>>. Acesso em 08 de julho de 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Mecanismo de Avaliação - ONU**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/mecanismo-de-avaliacao>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Principais Temas da Convenção da OCDE**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/principais-temas>>. Acesso em 06 de julho de 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Principais Temas da Convenção da OEA**, Brasília. Disponível no site <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/principais-temas>>. Acesso em 09 de julho de 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF (2018a). **A Lava Jato em Números no Paraná**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>>. Acesso em 12 de agosto de 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF (2018b). **Caso Lava Jato - Entenda o Caso**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em 12 de agosto de 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF (2018c). **Caso Lava Jato - Fluxo da Investigação**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/investigacao/fluxo-da-investigacao>>. Acesso em 12 de agosto de 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Câmara vai usar sistema de investigação de movimentações bancárias do MPF em apoio às CPIs.** Disponível no site <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/camara-vai-usar-sistema-de-investigacao-de-movimentacoes-bancarias-do-mpf-em-apoio-as-cpis>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Caso Lava Jato.** Disponível no site <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Mapa da Transparência - Versão Interativa.** Disponível no site <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Mapa da Transparência - Itens Avaliados.** Disponível no site <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/itens-avaliados>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **MPF e Ministério Público do Chile avançam em mais uma etapa para a disponibilização do sistema Simba.** Disponível no site <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-e-ministerio-publico-do-chile-avancam-em-mais-uma-etapa-para-a-disponibilizacao-do-sistema-simba>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Ranking Nacional da Transparência.** Disponível no site <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/pontuacao/ranking/resultados>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Ranking Nacional da Transparência.** Disponível no site <<https://onedrive.live.com/?authkey=%21AFA4O3an2hn%5F6sg&id=C23B1A59129A05FA%2114594&cid=C23B1A59129A05FA>>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasil, 2019. **Relatório de Atividades e de Execução de Plano de Ação da Força-Tarefa Greenfield.** Disponível no site <<http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/relatorio-ft-greenfield>>. Acesso em 08 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Tipos de Corrupção.** Brasília, Brasil. Disponível em <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>>. Acesso em 09/05/2018.

MOESCH, Frederico Fernandes. **A efetividade dos tratados multilaterais contra a corrupção ratificados pelo Brasil e as contribuições da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)**. *Cooperação em Pauta*, nº 42, agosto de 2018. Disponível no site <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/cooperacao-em-pauta/indice-tematico/cooperacao-juridica-internacional>>. Acesso em 14 de novembro de 2019.

MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (Coords). **Diagnóstico Institucional: Primeiros Passos para um Plano Nacional Anticorrupção**. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

MURIEL PATIÑO, María Victoria. **Aproximación Macroeconómica al Fenómeno de la Corrupción**. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (Coordenaciones.). **La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar**. Salamanca: Ratio Legis, 2004. p. 27-39.

NIETO, Nubia. **Enfoques y Consecuencias de la Corrupción**. *Iberoamérica Journal*, Rússia, número 4, p. 63-84, 2017.

NOONAN, John Thomas Jr. **Subornos**. Traduzido por Elsa Martins. Rio de Janeiro: Editora Bertand do Brasil, 1ª edição, 1989, p. XI.

NYE, J. S. **Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis**. *The American Political Science Association*, v.61, n.2, p. 417-27, June, 1967.

OFICINA ANTICORRUPCIÓN, MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN. **Organismos de Lucha contra la Corrupción: Informe sobre Agencias Estatales de Lucha contra la Corrupción en el Continente Americano**. Coordinado por Deborah Hafford y Néstor Baragli; recopilado por Daniela Bouer. PNUD, Buenos Aires, Argentina, 2009. Disponível em: <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oas\\_anticorrupcion.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oas_anticorrupcion.pdf)>. Acesso em: 13 de junho. 2018.

OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA. España, 2019. **Las Agencias y Oficinas Anticorrupción de España Realizan su Segundo Encuentro en Valencia**. Disponível no site <<https://www.antifrau.cat/es/node/1089>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

OFICINA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LAS ISLAS BALEARES. España, 1/7/2019. **III Encuentro de la Red de Oficinas Anticorrupción del Estado Español**. Disponível no site <<https://www.oaib.es/es/noticias/iii-trobada-de-la-xarxa-doficines-anticorrupcio-de-lestat-espanyol>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

OLIVEIRA, Anderson José M. de; RODRIGUES, Cláudia; SANCHES, Marcos, CAVALCANTE, Paulo. **História do Brasil I**. v. 1., Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2011.

OLIVEIRA, Débora Tazinasso; TAZINASSO, Luciane. **Governança Pública: Os Indicadores de Governança Mundial dos sete países de maior economia do mundo**. Brasil. Artigo apresentado no Congresso de Administração da América Latina. Ponta Grossa, Paraná, 2015.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. **A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) como Experiência Cooperativa Interinstitucional de Governo Aberto no Brasil**. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coords.). **48 visões sobre corrupção**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF, 2018a). **Contexto Jurídico (Item 1 - Criação do OLAF)**. Disponível no site <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework\\_pt](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_ (OLAF, 2018b). **Mandato e Inquéritos do OLAF (Item 2 - Regulamentos)**. Disponível no site <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework\\_pt](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_ (OLAF, 2018c). **OLAF's results in figures Between 2010-2017, OLAF**. Disponível no site <[https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures\\_pt](https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

PADULA, Ana Julia Akaishi; ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo. **Corrupção Governamental no Mercado de Capitais: Um Estudo Acerca da Operação Lava Jato**. RAE-Revista de Administração de Empresas – F, GV EAESP, São Paulo, v. 58, n. 4, jul. - ago., p. 405-417, 2018.

PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO (2013). **Regulamento (UE Euratom) nº 883/2013, de 11/9/2013**. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R0883-20170101&from=EN>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.

PÉREZ, Natalia Amado; GÓMEZ, Cristina Orrego (2017), *op. cit.*

PÉREZ, Natalia Amado; GÓMEZ, Cristina Orrego. **Corrupción Transnacional, un Problema de Mercado**. Univ Estud. Bogotá (Colombia), nº 16, p. 101-120, Julio-Diciembre, 2017.

PIETH, Mark. **International Cooperation to Combat Corruption**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 119-132.

PIMENTEL FILHO, André. **Comentários aos Artigos 1º ao 4º da Lei Anticorrupção**. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Coord.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance** - 2. Ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 47-70.

PIRES JÚNIOR, Paulo Abrão. **O Papel da Cooperação Jurídica Internacional**. In: Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos: Cooperação em Matéria Civil e Penal/Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). 3 e 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Brasil, 2019. **Detalhamento das Sanções Vigentes - Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS**. Disponível no site <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceis?ordenarPor=nome&direcao=asc>>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Brasil, 2019. **Visão Geral das Sanções Vigentes**. Disponível no site <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes>>. Acesso em 9 de novembro de 2019.

PRICEWATERHOUSE COOPERS AUDITORES INDEPENDENTES. FCPA, UK *Bribery Act* e Lei 12.846/13: **Avanços e desafios**. AMCHAM Rio, 2013. Disponível no site < [http://www.amchamrio.com.br/srcreleases/juliana\\_breno.pdf](http://www.amchamrio.com.br/srcreleases/juliana_breno.pdf)>. Acesso em 30 de maio de 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Corrupção custa mais de US\$ 2,6 trilhões por ano, alerta PNUD**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/corruptcao-custa-mais-de-us-26-trilhoes-por-ano-alerta-pnud/>>. Acesso em 11/01/2020.

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO À DISTÂNCIA (PNLD-EAD). Brasil, 2019. **Curso de Alinhamento Conceitual do PNLD - 2ª Edição**. Agosto de 2019. Disponível no site < <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/capacitacao/Conteudos-pnld-ead.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2019.

PROVAN, Keith; KENIS, Patrick. **Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness**. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, UK, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008 *apud* WEGNER, Douglas;

DURAYSKI, Juliana; VERSCHOORE, Jorge Renato de Souza. **Governança e Eficácia de Redes Interorganizacionais. Comparação entre Iniciativas Brasileiras de Redes de Cooperação.** Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí, ano 15, n. 41, p. 275-302, out. - dez, 2017.

PROVAN, Keith; KENIS, Patrick. **Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness.** Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, UK, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.

REAL DECRETO. **Regula la Composición y Funcionamiento del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude a los Intereses Financieros de la Unión Europea.** España, marzo/2019, publicado no Boletim Oficial do Estado (BOE) de 19/3/2019, Seção I, páginas 27148 a 27154. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/19/pdfs/BOE-A-2019-3908.pdf>>. Acesso em: 28/11/2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Brasil, 2019. **Plano Anual da Fiscalização 2019.** Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/dados/resultados/fiscalizacao/arquivos-e-imagens/2019\\_05\\_06-plano-anual-de-fiscalizacao-2019.pdf](http://receita.economia.gov.br/dados/resultados/fiscalizacao/arquivos-e-imagens/2019_05_06-plano-anual-de-fiscalizacao-2019.pdf)>. Acesso em: 5/11/2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Declaração Eletrônica de Bens do Viajante (e-DBV).** Brasília/DF. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/viagens-internacionais/guia-do-viajante/e-dbv>>. Acesso em: 13/11/2019.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatório Anual de Atividades 2018.** Brasília/DF. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-de-atividades/ra\\_2018\\_-1.pdf/view](http://receita.economia.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-de-atividades/ra_2018_-1.pdf/view)>. Acesso em: 13/11/2019.

REGLAMENTO N° 1073/1999. **Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).** Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31999R1073>>. Acesso em: 05 de julho. 2018.

REINO UNIDO. **Combating International Corruption: UK Action Plan for 2006/07,** Londres, 2006. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100402154549/http://www.justice.gov.uk/publications/docs/uk-action-plan-corruption-2006-7.pdf>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

REINO UNIDO. **UK 2nd Anti-Corruption Plan.** Londres, 18 dez. 2007. Disponível em:

<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609003228/http://www.berr.gov.uk/files/file44214.pdf>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

REINO UNIDO. **UK Anti-Corruption Plan**. December, 2014. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-plan>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

REINO UNIDO. **UK Anti-Corruption Plan: Progress Update**. May, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-plan-progress-update>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

REMACHA, Marta. **Compliance, Ética y RSC**. Cuaderno de la Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de La Empresa y Gobierno Corporativo n.º 31, IESE, ST-411, julio de 2016.

REVISTA ISTOÉ. **Brasil perde cerca de R\$ 200 bilhões por ano com corrupção**. Disponível em <<https://istoe.com.br/brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-por-ano-com-corrupcao-diz-mpf/>>. Acesso em 11/01/2020.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Possibilidades de Combate à Corrupção pelo Estado Burocrático/Patrimonialista na América Latina em um Contexto de Cenário de Sociedade Informacional**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun. 2001, p. 75-85.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 48.706, de 16 de dezembro de 2011. **Regulamenta O Controle da Variação Patrimonial e de Sinais de Enriquecimento Ilícito por Agente Público**. Porto Alegre/RS, dez./2011. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/decreto-governo-rs-autoriza-pge.pdf>>. Acesso em: 5/11/2019.

ROCHA FURTADO, Lucas. **Las Raices de la Corrupción en Brasil: Estudio de Casos y Leciones para el Futuro**. 2012. 499 f. Tesis Doctorado. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2012.

ROCHA, Leonino Gomes (2017). **O Papel das Instituições Brasileiras no Combate à Corrupção**. Disponível em: <[https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle\\_Cidadao/gestao\\_publica/fasciculo\\_2\\_.pdf](https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle_Cidadao/gestao_publica/fasciculo_2_.pdf)>. Acesso em 12 de agosto de 2018.

\_\_\_\_\_, Leonino Gomes. **O Combate à Corrupção em redes interorganizacionais: um estudo da estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro**. Revista da CGU, Brasília, n. 5, p. 70-82, dez. 2008.

ROCHA, Leonino Gomes. **O Conhecimento e a Inovação nas Redes Institucionais de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais da Bahia e do Ceará** -

**Um Estudo Comparativo.** Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

ROMERO, Carolina Díaz. **Normativa Internacional en la Lucha Contra el Fraude y la Corrupción: Metodología y Herramientas (*Transparency & Anticorruption Project from EU to Colombia*)**. España, Revista Internacional Transparencia e Integridad. Universidad de Barcelona, nº 5, Septiembre-Diciembre, 2017.

ROSE-ACKERMAN Susan. (1975). **The Economics of Corruption**. Journal of Public Economics, v. 4, n. 2, 187-203. doi: 10.1016/0047-2727(75)90017-1.

ROSE-ACKERMAN Susan. **The Political Economy of Corruption**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 31-60.

ROSE-ACKERMAN Susan. **The Political Economy of Corruption**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 31-60.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **La Corrupción y los Gobiernos: Causas, Consecuencias y Reforma**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROTH, Ana Lúcia; WEGNER, Douglas; ANTUNES, José Antônio Valle; PADULA, Antonio Domingos. (2012). **Diferenças e Inter-Relações dos Conceitos de Governança e Gestão de Redes Horizontais de Empresas: Contribuições para o Campo de Estudos**. Revista de Administração RaUSP, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 112-123, jan. - mar., 2012.

RUZINDANA, Augustine. **The Importance of Leadership in Fighting Corruption in Uganda**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 133-146.

SAADI, Ricardo Andrade. **ENCCLA: UMA ESTRATÉGIA DE ESTADO**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

SAADI, Ricardo Andrade; BEZERRA, Camila Colares. **A Autoridade Central no Exercício da Cooperação Jurídica Internacional**. In: Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos: Cooperação em Matéria Civil e Penal/Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). 3 e 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

SALINAS, María del Mar; SALINAS, Javier. **Corrupción y Actividad Económica: una Visión Panorámica**. Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública. v. 180, n. 1, p. 109-137, 2007.

SÃO PAULO. Decreto 54.838, de 13 de fevereiro de 2014. **Disciplina a Sindicância Patrimonial**. São Paulo/SP, fev./2014. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54838-de-13-de-fevereiro-de-2014>>. Acesso em: 5/11/2019.

SÃO PAULO. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 43304, de 29/10/2019**. São Paulo/SP. Acesso em: 5/11/2019.

SCHNEIDER, Volker. **Redes de Políticas Públicas e a Condução de Sociedades Complexas**. Texto original em Alemão traduzido por Hermílio Santos. Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 5, num. 1, Jan.-Jun., 2005, p. 29-58.

SENADO DE LA REPÚBLICA DEL MÉXICO. **Las Agencias Anticorrupción en el Derecho Comparado**. Documentos de Información y Análisis - Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Noviembre, 2012. Disponível em: <[http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias\\_Anticorrupcion.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Agencias_Anticorrupcion.pdf)>. Acesso em: 18 de junho. 2018.

SERGIPE. Decreto 30.060, de 21 de agosto de 2015. **Institui a Sindicância Patrimonial e dá outras Providências**. Aracaju/SE, ago./2015. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=302324>>. Acesso em: 5/11/2019.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **Corrupção e Desempenho Econômico**. Cadernos *Adenauer*, v. 10, p. 63-76, 2000.

SILVA, Willis Pereira da. **Estratégia Consensual**. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica internacional (DRCI). **ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de Organização do Estado Brasileiro contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa. Brasília, Ministério da Justiça, 2012.

SOLÉ, Julio Ponce. **Las Agencias Anticorrupción: Una Propuesta de Lista de Comprobación de la Calidad de su Diseño Normativo**. España, Revista Internacional Transparencia e Integridad. Universidad de Barcelona, nº 3, Enero-Abril, 2017.

SOROCABA. Decreto 25.076, de 27 de agosto de 2019. **Institui a Sindicância Patrimonial e dá outras Providências**. Sorocaba/SP, ago./2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sorocaba/decreto/2019/2508/25076/decreto-n->

[25076-2019-regulamenta-no-ambito-do-poder-executivo-municipal-o-art-13-da-lei-n-8429-de-2-de-junho-de-1992-institui-a-sindicancia-patrimonial-e-da-outras-providencias](#)>. Acesso em: 5/11/2019.

SPECK, Bruno W. **Mensurando a Corrupção: uma Revisão de Dados Provenientes de Pesquisas Empíricas**. Cadernos *adenauer*, v. 10, p. 9-45, 2000.

SPECK, Bruno W; ABRAMO, Cláudio Weber; SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da; FLEISCHER, David; NASSMACHER, Karl-Heinz. **Os Custos da Corrupção**. Cadernos *Adenauer*, v. 10, 2000.

TANZI, Vito. **Comments**. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). **Corruption and the Global Economy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 163-168.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. **Corruption, public investment, and growth**. In: *The Welfare State, Public Investment, and Growth*. Springer Japan, p. 41-60, 1998.

TEIXEIRA, Larissa Cavalcante; VASCONCELOS, Luiza Eunice Barbosa Godê de. **A Corrupção e os seus Instrumentos de Combate no Âmbito da União Europeia**. Publicações da Escola da AGU, v. 10, n. 1, p. 295-307, 2018.

TERRA, Donizete Mariano. **Compliance: Percepção de Administradores de MPEs**. 2015. 127 f. Dissertação de Mestrado. Faculdade Campo Limpo Paulista-FACCAMP, Campo Limpo Paulista/SP, 2015.

THE WORLD BANK. **GDP (current US\$) - World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files**. Disponível no site <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em 08 de agosto de 2018.

THEOBALD, Robin. **Corruption, Development and Underdevelopment**. Durham, N.C: Duke University Press, p.24-25, 1990.

TIPTON, F. B. **Southeast Asian capitalism: History, institutions, states, and firms**. *Asia Pacific Journal of Management*, volume 26, numero 3, p. 401-434, 2008.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL - UK. **Corruption in the UK Part Two: Assessment of key Sectors**, 2011a. Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/publications/corruption-in-the-uk-part-two-assessment-of-key-sectors/#.W2hM-9VKjIU>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **Corruption in the UK Part Three: National Integrity System Assessment**, 2011b. Disponível em: <<https://www.transparency.org.uk/publications/corruption-in-the-uk-part-three-nis-study/#.W2hRYtVKjIU>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption in the UK: Overview and Policy Recommendations**, 2011c. Disponível em: <<https://www.transparency.org.uk/publications/corruption-in-the-uk-overview-policy-recommendations/>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018). **El Índice de Percepción de la Corrupción 2017 Refleja un Alto Nivel de Corrupción en Más de dos Tercios de los Países del Mundo**. Madrid, España, 2018. Disponível no site <[https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos\\_mas\\_destacados\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos_mas_destacados_ipc-2017.pdf)>. Acesso em 04 de junho. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **How do You Define Corruption?** Disponível em <[https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs\\_on\\_corruption/2#defineCorruption](https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2#defineCorruption)>. Acesso em 30 de maio de 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Anti-Corruption Scorecard - a Mid-Term Assessment of the UK Coalition Government's Record on Tackling Corruption**, 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/publications/anti-corruption-scorecard/>>. Acesso em 8 de agosto de 2018.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (TFUE). **Versão Consolidada**. Disponível no site <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU (2000)**. Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos. Coordenadoria de Fiscalização e Controle, Brasília, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília, 2017.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA ESPAÑA. España, 2019. **Presentación del Tribunal de Cuentas de la España**. Disponível no site <<https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/Presentacion/index.html>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

UNIÓN EUROPEIA (UE, 2020a). **Cómo se Gasta el Presupuesto de la UE**, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <[https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure_es)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_ (UE, 2020b). **Geografia Económica**, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <<https://geografiaeconomicacfi.weebly.com/union-europea.html>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_ (UE, 2020c). **La Economía**, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <[https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_ (UE, 2020d). **Objetivos y Valores de la UE**, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <[https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_ (UE, 2020e). **Países, Bruselas/Bélgica**. Disponível no site <[https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_pt#tab-0-0](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt#tab-0-0)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_ (UE, 2020a). **Qué es la UE**, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <[https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt)>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

VASCONCELLOS, Helena. **Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal: Uma Análise do *Mutual Legal Assistance Treaty* Brasil/Estados Unidos**. 2013. 223 f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. **Implementação da Cooperação Jurídica Internacional Vertical**. 2012. 272 f. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

VILLORIA, Manuel; JIMÉNEZ, Fernando. **La Corrupción en España (2004-2010): Datos, Percepción y Efectos**. Revista Española de Investigaciones Sociológicas-Reis, número 138, abril-junio, p. 109-134, 2012.

WANG, Y.; YOU, J. **Corruption and Firm Growth: Evidence from China**. China Economic Review, volume 23, número 2, p. 415-433, 2012.

WEGNER, Douglas; DURAYSKI, Juliana; VERSCHOORE, Jorge Renato de Souza. **Governança e Eficácia de Redes Interorganizacionais. Comparação entre Iniciativas Brasileiras de Redes de Cooperação**. Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí, ano 15, n. 41, p. 275-302, out. - dez., 2017.

WERLIN, Hebert H. **The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience**. In: Monday Ekpo. **Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search of Causes and Consequences**. Washington: University Press of America, 1979.

WERTHEIM, W. F. **Politique Coloniale et Politique Neo-Coloniale**, l'egarde de l'Islam Indonesien, archipel, n.46, 1993.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## ANEXO 1 - TRADUÇÃO PARA O CASTELLANO DA INTRODUÇÃO

### INTRODUCCION

Hasta principios de la década de los 90, la corrupción fue considerada – por algunos investigadores – como una “grasa” que lubrica el exceso de burocracia y regulaciones (*grease the wheels*). La transgresión se justificaba como necesaria para el desarrollo de ciertas actividades económicas de una manera más rápida y eficiente, especialmente en los países en desarrollo, como Brasil, por ejemplo.

Por lo tanto, hasta entonces, había un incentivo con objeto de que las compañías multinacionales de los países desarrollados sobornaran a funcionarios públicos de los países en desarrollo, puesto que las corporaciones estaban "obligadas" a realizar actos debido a la excesiva burocracia de esas naciones. Incluso había leyes en los países desarrollados que preveían deducciones fiscales de los montos gastados con corrupción.

Con todo, la comprensión global prevaleciente después de la década de los 90 es que la corrupción es muy perjudicial para el avance social, económico y político de las naciones (*Sand the Wheels*) y debería ser un objetivo prioritario para cualquier país combatir el fenómeno. Se puede decir, entonces, que, a partir de ese período, hubo una disminución en las interpretaciones de que dicha transgresión podría funcionar como una "grasa" beneficiosa para la economía.

A pesar de la existencia en el mundo de diferentes tipos de corrupción que varían de una nación a otra y con el momento en el que se define el fenómeno, para los propósitos específicos de esta investigación, se adopta un concepto de corrupción pública, independientemente de otras posibilidades, como un acto de gestión u omisión con la finalidad de obtener una ventaja, pecuniaria o no, para uno mismo u otros, contrariando una norma o principio de la administración pública.

Aunque el fenómeno sea un problema global, es más intenso en las naciones más pobres y las consecuencias son más dañinas en estos países porque tienen economías más frágiles y todavía están en proceso de construir su infraestructura económica y social.

Para combatir este problema global, en 1977, los Estados Unidos de América aprobaron la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA) – la primera legislación del mundo que prevé la lucha contra los actos ilícitos fuera de sus fronteras – abriendo el contexto para la aprobación de normas de esta naturaleza en varios países.

Posteriormente, las convenciones internacionales para prevenir y combatir la corrupción fueron aprobadas por las Naciones Unidas (ONU), Organización de los Estados Americanos (OEA) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo que obligó a la creación de medidas anticorrupción en los países signatarios de estas convenciones.

Con el fin de enfrentar el fenómeno se ha creado una agencia anticorrupción – una organización con amplios poderes e independencia para implementar, coordinar y monitorear las políticas anticorrupción de una nación.

Esa medida es adoptada cuando el nivel de corrupción es muy intenso y su éxito depende del grado de independencia y la cantidad de recursos disponibles para esa nueva organización. En el mundo hay dos ejemplos exitosos de agencias anticorrupción creadas con poderes casi ilimitados: la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong y la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur que sirven como modelos para la proliferación de agencias en otras naciones.

Otra forma de prevenir y reprimir la corrupción – que se puede implementar junto con la creación de esas agencias – es mediante el uso del entorno de redes interorganizacionales: un espacio favorable para el intercambio de informaciones y la creación de conocimiento para lograr objetivos complejos y difíciles de alcanzar individualmente. De esta forma, hay un predominio de interacciones más cooperativas que competitivas en la búsqueda de objetivos comunes.

De ahí que existe el desempeño de redes para combatir la corrupción en el mundo, incluso en Brasil, con el fin de reducir la dificultad de interacción entre las organizaciones que trabajan para enfrentar el fenómeno, así como para coordinar mejor las acciones anticorrupción.

En este contexto, la base teórica para apoyar esta tesis es la teoría de la lucha contra la corrupción articulada con la de las redes interorganizacionales, las cuales se utilizan para estudiar la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y el Lavado de Activos (Enccla), que es el objeto de estudio de esta investigación.

Enccla fue creada en diciembre de 2003, convirtiéndose una experiencia sin precedentes de articulación de los distintos órganos del Estado y de la sociedad civil para el establecimiento de una política pública con objetivo de combatir la corrupción y el delito de lavado de dinero en Brasil. La razón principal por la cual se creó la Estrategia fue la existencia simultánea de varios organismos responsables por políticas y acciones que tenían como objetivo combatir el blanqueo de dinero y la corrupción, bien como se responsabilizaban por la recuperación de

activos y la cooperación jurídica internacional; lo que condujo a la existencia de un conflicto de poderes dentro del Estado brasileño.

Otros motivos para su creación fueron la ausencia de coordinación y de acción estratégica coordinada del Estado en la lucha contra el lavado de dinero y la corrupción; la falta de programas de capacitación para los agentes públicos; la dificultad de acceder a las bases de datos; la falta de estandarización tecnológica; etc.

Entonces es posible definirla como un foro para la deliberación del Estado brasileño, formado por organismos que actúan en la prevención y lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero que, de manera articulada y consensuada, identifican las deficiencias y proponen soluciones para mejorar los sistemas contra el lavado de dinero y la corrupción.

De modo que, es fundamental tomar en cuenta que para controlar problemas complejos como la corrupción – basado en la articulación de las teorías de lucha contra la corrupción con la de redes interorganizacionales – es esencial estudiar la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y el Lavado de Activos, haciendo las siguientes preguntas:

¿Cómo Enccla está configurada y actuando? Posteriormente, tras profundizar esa indagación, se responderán las siguientes preguntas: ¿Existen redes para prevenir y combatir la corrupción en Europa con características similares a Enccla? ¿Las acciones de Enccla son efectivas para combatir la corrupción?

Delineando el estudio, se adoptaron los siguientes supuestos:

- 1) Las organizaciones comparten informaciones a través de redes interorganizacionales, que pueden identificarse en diferentes configuraciones;
- 2) Existen redes para prevenir y combatir la corrupción en Europa con características similares a Enccla y es importante compararlas;
- 3) Habrá una mayor efectividad en la lucha contra la corrupción con los diversos actores actuando en redes para lograr resultados más complejos y difíciles de lograrse actuando de forma aislada.

Los objetivos generales y específicos de la investigación son los siguientes:

1) Objetivo general: analizar la configuración de Enccla, compararla con las redes europeas para prevenir y combatir la corrupción, además de analizar su efectividad.

2) Objetivos específicos:

- ✓ Delinear la configuración de Enccla;
- ✓ Describir las redes anticorrupción europeas, comparándolas con Enccla; y
- ✓ Analizar la efectividad de las acciones de Enccla para combatir la corrupción.

## JUSTIFICACIÓN Y METODOLOGÍA UTILIZADA

Un factor inicial que demuestra la importancia de realizar una investigación sobre lucha contra la corrupción proviene del costo que el fenómeno causa a la sociedad. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la corrupción representa un 5% (cinco por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, con un pago estimado de más de 2.6 billones de dólares por cada año. En algunos países en desarrollo, se estima que el acceso a las redes de saneamiento es de 30 a 40% más costoso debido a la conducta delictiva. En África, por ejemplo, un 25% del PIB se desvanece debido a la corrupción<sup>553</sup>.

Una encuesta realizada por la Federación de Industrias de São Paulo (FIESP) en 2010 concluyó que el coste de la corrupción en Brasil es entre 1,38% y 2,3% del PIB nacional, lo que equivale a un valor anual, respectivamente, entre R\$ 41.5 y 69.1 mil millones<sup>554</sup>. Este porcentaje del costo del 2.3% del PIB es confirmado por una investigación que analizó la corrupción y la ineficiencia en Brasil <sup>555</sup>.

Al presentar mayores volúmenes financieros, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señalaron que Brasil pierde alrededor de R\$ 200 mil millones con esquemas de corrupción por año, según datos de 2017, y "solo en el

---

<sup>553</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Corrupção custa mais de US\$ 2,6 trilhões por ano, alerta PNUD**. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/corruptcao-custa-mais-de-us-26-trilhoes-por-ano-alerta-pnud/>>. Acesso em 11/01/2020.

<sup>554</sup> FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO (FIESP). **Relatório Corrupção: Custos Econômicos e Propostas de Combate**. Disponível em <<https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>>. Acesso em 11/01/2020.

<sup>555</sup> CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; PEREIRA, Ricardo A. de Castro. **Corrupção e Ineficiência no Brasil: Uma Análise de Equilíbrio Geral**. Revista de Teoria e Pesquisa Econômica, São Paulo, vol. 46, n. 2, abr.- jun., 2016. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612016000200373&script=sci\\_arttext&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612016000200373&script=sci_arttext&lng=pt)>. Acesso em 11/01/2020.

caso de Petrobras, las desviaciones de recursos fueron entre R\$ 30 mil millones y R\$ 40 mil millones, que incluso se incluye en un estudio de la Policía Federal"<sup>556</sup>.

Estas consecuencias dañinas de los crímenes de corrupción para la sociedad conducen a la existencia de formas cada vez más diferentes de prevenir, detectar y reprimir los delitos, fortaleciendo la necesidad de buscar redes para combatirlos.

Es importante enfatizar que la Enccla fue creada en 2003, por lo tanto, en un período anterior a la promulgación, por parte de Brasil, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Decreto Presidencial nº 5.687, del 31/01/2006), que posee artículos que tratan específicamente de la cooperación entre organizaciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, abordando los aspectos de las redes de cooperación para prevenir y combatir la corrupción. Este hecho demuestra la importancia de la Enccla en la lucha contra la corrupción en Brasil, estando presente desde antes de la promulgación de la convención anticorrupción más completa del mundo.

Los resultados positivos de la Enccla suscitaron su presentación por el Ministro de la Contraloría General de la Unión en la ONU en 18/12/2019 como un modelo de éxito siendo "... el instrumento más eficaz para promover el diálogo y compartir ideas, conocimiento y buenas prácticas ... ", funcionando como el foro principal dedicado a la elaboración de políticas públicas y acciones coordinadas para combatir la corrupción con resultados notables como" ... cambios legislativos importantes en las prácticas administrativas, civiles y penales; nueva legislación propuesta y marcos regulatorios; estudios y capacitación sobre técnicas para combatir la corrupción y el blanqueo de dinero; e introduciendo el uso de nuevas herramientas tecnológicas en la lucha contra la corrupción ... ".<sup>557</sup>.

El análisis que tenga como objetivo comprender cómo las organizaciones – que interactúan en una red – pueden colaborar entre sí para alcanzar un objetivo común es científicamente relevante, porque expande el conocimiento sobre lo que son, cómo funcionan y cuáles son los resultados de las redes de prevención y represión contra la corrupción, proporcionando nuevas posibilidades de controlar el complejo fenómeno.

---

<sup>556</sup> REVISTA ISTOÉ. **Brasil perde cerca de R\$ 200 bilhões por ano com corrupção.** Disponível em <<https://istoe.com.br/brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-por-ano-com-corrupcao-diz-mpf/>>. Acesso em 11/01/2020.

<sup>557</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Ministro da CGU Apresenta Enccla em Conferência da ONU contra a Corrupção.** Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/12/ministro-da-cgu-apresenta-enccla-em-conferencia-da-onu-contra-a-corrupcao>>. Acesso em 11/01/2020.

Con respecto a la cantidad de investigaciones científicas realizadas sobre el tema de la investigación, se realizaron consultas al Portal de Revistas de la Coordinación para el Mejoramiento del Personal de Educación Superior (Capes), la cual tiene una colección de más de 37 mil revistas con texto completo, además de miles de libros, enciclopedias y obras de referencia. Una segunda fuente de investigación utilizada fue la *Web of Science*, que contiene más de 20.000 revistas académicas de alta calidad revisadas por pares y publicadas en todo el mundo. La tercera fuente es *Journal Storage* (JSTOR), que se creó en 1995 en los Estados Unidos – con objeto de ayudar a las bibliotecas a organizar la mayor cantidad de revistas académicas – reuniendo más de 2.000 revistas.

En el Portal de Capes y utilizando las siguientes palabras en inglés, español y portugués, respectivamente, se obtuvieron las siguientes cantidades de investigación en los últimos cinco años:

Corruption - 119.534; Corruption y Network - 22.483;

Corrupción - 3.830; Corrupción y Red - 863;

Corrupção - 1.379; Corrupção y Rede - 428.

Los datos de la segunda base de investigación (*Web of Science*) se muestran a continuación:

Corruption - 9.142; ; Corruption y Network - 629;

Corrupción - 3; Corrupción y Red - cero;

Corrupção - 2; Corrupção y Rede - cero.

Como resultado de las investigaciones científicas, la tercera fuente (*Journal Storage*) presentó:

Corruption - 3.511; Corruption y Network – 1.179;

Corrupción - 483; Corrupción y Red - 167;

Corrupção - 133; Corrupção y Rede - 47.

Estos números muestran un amplio predominio de búsquedas en el idioma inglés y denotan una disparidad significativa en las búsquedas al agregar la palabra “rede”, “red” e “network”.

Otro hecho relevante que se extrae de estas consultas es que la mayoría de los resultados con las palabras "red" y "corrupción" son investigaciones de redes de corrupción y no de redes de prevención y lucha contra la transgresión

en cuestión, por consiguiente, se puede inferir que hay poca investigación en el tema elegido.

Finalmente, debe agregarse que otra motivación para llevar a cabo esta investigación es porque el autor ha sido, durante 24 años, Auditor Federal de Finanzas y Control de la Contraloría General de la Unión (CGU), órgano que es uno de los protagonistas de la Enccla y tiene una relevancia considerable para la implementación de políticas anticorrupción en Brasil.

El método de investigación utilizado se caracteriza como un estudio de caso de la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y el Lavado de Dinero (Enccla). El estudio de caso consiste en investigar un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no están claramente definidos. La necesidad de utilizar estudios de caso proviene del deseo de comprender fenómenos sociales complejos.<sup>558</sup>

Un estudio de caso debe ser original y revelador, con objeto de presentar un resumen de una situación de la vida real compleja, cuyo análisis-síntesis de los hallazgos tiene la posibilidad de perspectivas sorprendentes y reveladoras que no han sido abordadas por estudios similares hasta entonces. El estudio de caso ofrece descripciones, interpretaciones y explicaciones que llaman la atención sobre la novedad y cuyos resultados garantizan generalizaciones<sup>559</sup>.

Las particularidades y singularidades de la Enccla, el análisis de la configuración de la Estrategia y los modelos de gestión y gobernanza, las interpretaciones realizadas en la investigación destinadas a demostrar la efectividad de las acciones de la Enccla para enfrentar la corrupción y la presentación y discusión de modelos de redes europeas con características similares a Enccla, permiten tener generalizaciones sobre la efectividad, el funcionamiento y los modelos de redes para prevenir y combatir la corrupción.

En este sentido, esta investigación puede servir como base para futuros estudios de redes interorganizacionales de lucha contra esta práctica que trae mucho daño político, social y económico a la sociedad. También hace posible ayudar en la creación y operación de otras redes, sirviendo como modelo a seguir para una mayor efectividad en la lucha contra este fenómeno.

---

<sup>558</sup> YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

<sup>559</sup> MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: Uma Estratégia de Pesquisa**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

La investigación es hipotética-deductiva, que es el método utilizado cuando el conocimiento disponible sobre un tema dado es insuficiente para explicar un fenómeno, y luego surge un problema. Para tratar de explicar la dificultad expresada en el problema, se formulan conjeturas o hipótesis (supuestos). De las hipótesis formuladas, se deducen las consecuencias que deben ser confirmadas o refutadas<sup>560 561</sup>, sobreviviendo aquellas que resisten los intentos de ser refutadas. La ciencia, por lo tanto, es hipotética y provisional; no es un conocimiento definitivo<sup>562</sup>.

Considerado el trabajo de investigadores como *Newton* y *Popper*, el método hipotético-deductivo aparece cada vez que no tenemos una respuesta a una pregunta, ya que este es un problema. Para resolverlo, debemos formular hipótesis. Pero, ¿son las hipótesis (supuestos) suficientes para poner fin a la duda? No, porque necesitan ser probados o, en palabras de *Popper*, falseadas. El científico debe mirar con sospecha todas las declaraciones que escucha, una vez que solo se las deben considerar verdaderas después de pasar las pruebas de falsabilidad<sup>563</sup>.

En la investigación se hicieron cuestionamientos, se formularon supuestos (hipótesis) y se llevaron a cabo pruebas para confirmarlos o refutarlos, tomando la Enccla como objeto del estudio, caracterizando así la investigación como hipotética-deductiva.

La naturaleza aún incipiente y compleja sobre el tema de las redes de cooperación para prevenir y combatir la corrupción indica el diseño exploratorio de este estudio. La investigación exploratoria se usa para que se desarrolle una mejor comprensión del fenómeno, es decir, para formular el problema de una manera más precisa o crear nuevas hipótesis. Es útil cuando las preguntas de investigación son vagas o hay poca teoría disponible para guiar las predicciones y, por lo tanto, es bastante flexible, aunque en la mayoría de los casos toma la forma de investigación bibliográfica, estudio de caso, encuesta de campo<sup>564</sup>.

En definitiva, la investigación de Enccla es exploratoria, puesto que apenas hay análisis sobre el objeto de estudio. Buscando una mejor comprensión

---

<sup>560</sup> GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>561</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade; **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>562</sup> HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

<sup>563</sup> MASCARENHAS, Sidney Augusto. **Metodologia Científica**. 9ª ed. São Paulo: *Pearson Education do Brasil*, 2012.

<sup>564</sup> GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

sobre el tema, se realizó una amplia encuesta bibliográfica y de campo, asimismo, se analizaron redes que tienen características similares a Enccla.

Como técnicas de recopilación de datos, se utilizó en este estudio la observación no participante, entrevistas, investigación documental e investigación bibliográfica; es probable que un estudio de caso sea mucho más convincente si se utilizan múltiples fuentes de informaciones<sup>565</sup>.

La observación es una técnica de recolección de datos para tener informaciones que utiliza los sentidos para obtener ciertos aspectos de la realidad, que consiste en examinar hechos o fenómenos que se desea estudiar. Es un proceso complejo que no se limita a mirar algo y a escribir los hechos, puesto que implica una observación sistemática de las acciones de las personas y el registro, análisis e interpretación de comportamientos<sup>566</sup>.

A diferencia de la observación participante – que ocurre cuando el investigador se convierte en miembro del grupo investigado, es decir, se "sumerge" en el contexto en que se realiza la investigación de campo<sup>567</sup> – en esta investigación se utilizó la observación no participante, lo que permitió al investigador hacer contacto con el fenómeno estudiado sin integrarse con ello, caracterizándose por lo siguiente<sup>568</sup>:

- ✓ Observe el fenómeno, pero no participe en él;
- ✓ No se involucre en las situaciones; y
- ✓ Juegue más como un papel de espectador. En cambio, esto no significa que este tipo de observación no sea consciente, dirigida, ordenada para un propósito determinado y sistematizado.

Las observaciones no participantes fueron realizadas principalmente durante la reunión plenaria de Enccla (XIII Reunión Plenaria de la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción en 2015) y en la participación en el Programa Nacional de Capacitación para Combatir la Corrupción y el Lavado de Activos (PNLD) en 2017.

Como segunda fuente de estudio, se utilizó la investigación documental, que es una técnica desarrollada a partir de material ya preparado, pero

---

<sup>565</sup> YIN, Robert K. (2015), *op. cit.*

<sup>566</sup> GRAY, David E. **Pesquisa no Mundo Real**. 2ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

<sup>567</sup> GRAY, David E (2012), *op. cit.*

<sup>568</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade (2017), *op. cit.*

que aún no ha recibido un tratamiento analítico o que aún puede ser reelaborado de acuerdo con el objeto de investigación. Algunas de sus ventajas son el hecho de que los documentos: son una fuente de datos rica y estable, tienen bajos costes y brindan la posibilidad de realizar investigaciones sin tener contacto directo con los sujetos involucrados.<sup>569</sup>

La tercera fuente fue la investigación bibliográfica, que cubre todo el material ya preparado y público en relación con el tema de estudio como: libros; investigaciones; monografías; tesis; artículos científicos impresos o electrónicos; material cartográfico; etc<sup>570</sup>. Su principal ventaja es propiciar el acceso a una gama de fenómenos mucho más amplios que los que podría investigar directamente <sup>571</sup>.

El análisis documental se realizó principalmente mediante el uso de documentos sobre la creación y el funcionamiento de la Enccla; de los principales resultados, informes y diversas informaciones disponibles, especialmente en la *internet*, de documentos científicos y materiales proporcionados por el Ministerio de Justicia (organizador de Enccla) y por la Contraloría General de la Unión (actor importante de la Enccla), etc.

La cuarta fuente utilizada fue la entrevista, que es una de las más importantes para el estudio de caso y puede ser sorprendente debido a la asociación habitual entre esa y otras fuentes de investigación. Las entrevistas con los participantes de la Enccla se realizaron a través de la plataforma para acceder a la información pública ([www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br)); se les preguntó sobre el progreso y la prueba del cumplimiento de las acciones de la Estrategia. El principal organismo solicitado fue el Ministerio de Justicia, que es responsable por coordinar las acciones de Enccla.

Otra técnica utilizada para el análisis de datos fue la triangulación de los datos recopilados – que se basa en el uso de varias fuentes de evidencias. Se ha utilizado dicho procedimiento en esta investigación, comparándolos y analizándolos juntos, convergiendo con el análisis de la efectividad del estudio de caso de la Enccla y favoreciendo la obtención de una respuesta a las preguntas propuestas por la investigación. Debido la convergencia de evidencias, la triangulación de datos ayuda a reforzar la validez de la construcción de su estudio de caso y sus múltiples fuentes proporcionan, esencialmente, diversas evaluaciones del mismo fenómeno<sup>572</sup>.

---

<sup>569</sup> GIL, Antônio C. (2012), *op. cit.*

<sup>570</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade (2017), *op. cit.*

<sup>571</sup> GIL, Antônio C. (2012), *op. cit.*

<sup>572</sup> YIN, Robert K. (2015), *op. cit.*

La investigación se resumió en cinco fases, como se describe a continuación:

- ✓ En la primera etapa, se construyó el marco teórico, que involucra aspectos generales de corrupción pública, teoría de redes interorganizacionales y redes para enfrentar la corrupción;
- ✓ A continuación, se definieron los supuestos, las preguntas de investigación, los objetivos generales y específicos a alcanzar y la metodología;
- ✓ La tercera fase consistió en recopilar datos sobre el objeto del estudio utilizando los instrumentos y técnicas definidos en la investigación;
- ✓ Enseguida, los datos fueron analizados y respondidos a las tres preguntas de investigación; y
- ✓ Finalmente, la quinta etapa presenta las consideraciones finales de la investigación, indicando los principales resultados, señalando así, las limitaciones y sugerencias para futuras investigaciones.

### CONSIDERACIONES FINALES

La investigación buscó principalmente responder si el entorno creado en las redes interorganizacionales para prevenir y combatir la corrupción puede contribuir a la formulación de políticas públicas y si esas son efectivas de hecho.

La construcción del marco teórico se basó en una articulación de la teoría de prevención, detección, represión y remediación de la corrupción con la teoría de redes interorganizacionales que, a su vez, se caracteriza por una articulación entre un grupo de actores autónomos que interactúan en una red para lograr objetivos complejos e inalcanzable de forma aislada.

El tema de la corrupción ha cobrado más relevancia en los últimos treinta años, sin embargo, las investigaciones sobre redes para la prevención y represión de la corrupción todavía están en el comienzo, lo que demuestra el carácter innovador de la investigación.

Las discusiones teóricas y empíricas de la investigación permiten la apertura de reflexiones sobre el tema “redes para enfrentar la corrupción”, involucrando aspectos de configuración, modelos de gestión, gobernanza y, principalmente, efectividad en redes cooperativas anticorrupción.

Cabe señalar que la investigación no tuvo como objetivo presentar un modelo único para la implementación de medidas anticorrupción, sino mostrar la existencia de una forma de combatir el fenómeno que tiene resultados muy relevantes para la sociedad brasileña.

Después de estas reflexiones, se esbozó el camino metodológico del estudio de caso de la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y el Lavado de Activos (Enccla), el cual se basó en fuentes bibliográficas y documentales, en entrevistas y en la observación de la operación de Estrategia. Estas múltiples fuentes de evidencias favorecieron los resultados de la investigación, ya que, según Yin (2001)<sup>573</sup>, cualquier descubrimiento o conclusión en un estudio de caso probablemente sea mucho más convincente si se utilizan varias fuentes de informaciones.

De los análisis y debates presentados, parece que la efectividad de la Enccla proviene principalmente de la forma que la Estrategia está configurada y actuando, puesto que proporciona un entorno de colaboración y confianza unido a

---

<sup>573</sup> YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

una fuerte articulación entre los actores y una coordinación efectiva en la ejecución de las acciones. Este espacio para la interacción cooperativa favorece la consecución de los objetivos de Enccla en la formulación de políticas anticorrupción que posteriormente son aprobadas e implementadas por los diversos organismos y entidades brasileñas que reprimen la corrupción.

El estudio de caso de la Estrategia Nacional para Combatir la Corrupción y el Lavado de Activos a partir de la experiencia del Sistema Jurídico Brasileño se enfrentó debidamente a modelos similares existentes en otros países, particularmente en el contexto europeo y específicamente en el Sistema Jurídico español, habiendo identificado varios puntos de convergencia, con énfasis en la adecuación del recurso a la metodología de redes, así como se detectaron algunas diferencias, cuya alineación puede contribuir a la mejora de ambos modelos.

Debido a que es un problema social altamente complejo, se entiende que todavía hay un largo camino por recorrer para que Brasil sea considerado una nación con niveles razonables de corrupción. No obstante, se puede concluir que los supuestos definidos en la investigación fueron probados, así como las preguntas de la investigación fueron respondidas, especialmente cuando se afirma que habrá una mayor efectividad para enfrentar la corrupción en Brasil con los diversos actores que luchan contra el fenómeno actuando en redes interorganizacionales.

Finalmente, se espera que el estudio pueda motivar más investigaciones sobre el complejo tema “redes para combatir la corrupción”, plantear nuevas preguntas de investigaciones y ampliar el conocimiento sobre un tema que tiene un largo camino de discusiones científicas.