ROGÉRIO AUGUSTO VIANA GALLORO

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO:

GOVERNANÇA E REDE EM POLÍTICAS ANTICORRUPÇÃO

Biblioteca de Referência em Políticas Públicas

CEUB
EDUCAÇÃO SUPERIOR

GALLORO, Rogério Augusto Viana.

Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: governança e rede em políticas anticorrupção. Brasília, 2023.

132 p.

ISBN: xxxxx

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Área de concentração: Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas, Processo e Controle Penal.

Orientador: MACHADO, Bruno Amaral.

1. ENCCLA - estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro; 2. Governança; 3. Rede interorganizacional; 4. Políticas anticorrupção.

Lista de abreviaturas e siglas

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACTs	Acordos de Cooperação Técnica
AEAL	Assessoria Especial de Assuntos Legislativos
AGU	Advocacia Geral da União
AJUFE	Associação dos Juízes Federais
ALAC´s	*Advocacy and Legal Advice Centres*
AML	*Anti-money laundering*
BACEN (BCB)	Banco Central do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCA	Centro de Conhecimento Anticorrupção
CGAI	Coordenação Geral de Articulação Institucional
CGU	Controladoria Geral da União
CGPFAZ	Coordenação Geral de Polícia Fazendária
CG-SISBRA	Comitê Gestor do Sistema Brasileiro de Recuperação de Ativos
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPG	Conselho Nacional de Procuradores Gerais
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
C.CIVIL	Casa Civil
DEJUS	Departamento de Promoção de Políticas de Justiça
DICOR/PF	Diretoria de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal
DIREX/PF	Diretoria Executiva da Polícia Federal
DPF	Departamento de Polícia Federal
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
ENCLA	Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
EUA	Estados Unidos da América
FATF	*Financial Action Task Force*
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FCPA	*Foreign Corrupt Practice Act*
FIU	*Financial Inteligency Unit*

FSRB	*FATF-style regional bodies*
GAFI	Grupo de Ação Financeira
G A F I S U D (GAFILAT)	Grupo de Ação Financeira Internacional para América Latina)
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGI-LD	Gabinete de Gestão Integrada/Lavagem de Dinheiro
GNCOC	Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas
G-7	Grupo dos sete países mais ricos
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
LAB-LD	Laboratório de tecnologia contra a lavagem de dinheiro
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Privados
LLD	Lei de lavagem de dinheiro
ME	Ministério da Economia
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPF	Ministério Público Federal
MP	Medida Provisória
MP	Ministério do Planejamento
MP/SP	Ministério Público do Estado de São Paulo
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTP	Ministério do Trabalho e Previdência
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PACI	*Partnering Against Corruption Initiative*
PF	Polícia Federal
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PLD/FT	Prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo
PNLD	Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Lavagem de Dinheiro
REDE-LAB	Rede Nacional de Laboratórios contra Lavagem de Dinheiro
RENACCOR	Rede Nacional de Polícias Judiciárias no Combate à Corrupção
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RFB	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
SAL/MJ	Secretaria de Assuntos Legislativos/Ministério da Justiça
SEGES	Secretaria de Gestão
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas
SENAJUS	Secretaria Nacional de Justiça
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
SRDP	Serviço de Repressão a Desvios de Recursos Públicos

SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União
TCs	Tribunais de Conta
TI	Transparência Internacional
UIF	Unidade de Inteligência Financeira

Lista de Gráficos

GRÁFICO 1. PROPOSIÇÃO DE NORMAS POR MEMBRO. 46

GRÁFICO 2. TOTAL DE COORDENAÇÕES POR MEMBRO 47

GRÁFICO 3. METAS/AÇÕES EXECUTADAS POR ANO..... 48

Lista de Figuras

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DO COAF 57

FIGURA 2 – ORGANOGRAMA PF 2004 58

FIGURA 3 – ORGANOGRAMA PF 2012 59

FIGURA 4 – ORGANOGRAMA PF 2021(1) 60

FIGURA 5 – ORGANOGRAMA PF 2021(2) 60

Lista de Tabelas

TABELA 1. ÓRGÃOS QUE COORDENARAM MAIS DE UMA AÇÃO POR ANO 45

TABELA 2 – QUADRO DE EFETIVO BACEN 66

Sumário

1 INTRODUÇÃO 11

2 EVOLUÇÃO DA AGENDA GLOBAL ANTICORRUPÇÃO 19

2.1 Tratados 21
2.2 Grupo de ação financeira (Gafi) 23
2.3 Transparência Internacional 26
2.4 Considerações finais 30

3 ENCCLA E A REDE INTERORGANIZACIONAL 32

3.1 Construção da estratégia 32
3.2 Formação da rede interorganizacional 35
3.3 Considerações finais 41

4 ANÁLISE DE DADOS DA ENCCLA 43

4.1 Coordenação de mais de uma Ação 45
4.2 Maior proposição de normas e diretrizes 46
4.3 Membros que mais coordenaram ações 46
4.4 Considerações finais 47

5 GOVERNANÇA E PERCEPÇÃO DOS GESTORES 50

5.1 Respostas institucionais 53
5.1.1 Conselho de Controle de Atividades Financeiras 53
5.1.2 Polícia Federal 57
5.1.3 Ministério Público Federal 60
5.1.4 Banco Central do Brasil 65
5.1.5 Conselho Nacional de Justiça 67
5.1.6 Controladoria Geral da União 67
5.1.7 Receita Federal do Brasil 70
5.1.8 Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional 71
5.1.9 Tribunal de Contas da União 73
5.2 Entrevistas 74
5.2.1 Gestor 1 76
5.2.2 Gestora 2 78
5.2.3 Gestor 3 79
5.2.4 Gestora 4 80
5.2.5 Gestor 5 81
5.2.6 Gestor 6 83
5.2.7 Gestor 7 84
5.2.8 Gestor 8 85
5.2.9 Gestora 9 86
5.3 Considerações Finais 88

6 ANÁLISE DE GOVERNANÇA 93
6.1 Seis dimensões de governança 94
6.2 Críticas ao desenho da rede 99
6.3 Considerações finais 103
7 CONCLUSÃO 105
REFERÊNCIAS 109
APENSO A - REFERENTE AO CAPÍTULO 5, ITEM 5.2 120
ANEXO A - REFERENTE AO CAPÍTULO 5, ITEM 5.1 121
ANEXO B - DOCUMENTOS ENCCLA 122
ANEXO C - NORMAS 123
1. Leis 123
2. Decretos 125
3. Portarias; Instruções Normativas e Resoluções 128
4. Relatórios de Gestão/Atividades 130

1 Introdução

O fenômeno da lavagem de dinheiro nos moldes atualmente observados teve início no final dos anos 1920 e durante os anos de 1930. Naquele período, mafiosos do eixo Nova Iorque/Chicago usavam lavanderias e outros negócios lícitos para justificar a origem dos recursos ilícitos oriundos da venda de bebidas alcoólicas ilegais, fruto da *prohibition*[1]. Impossível, no entanto, identificar naquele momento, estratégia eficaz, de governo e criminosos, para dissimular ganhos indevidos, bens ou para combater tal prática (UNGER, 2013).

Desde o final daquela década a criminalidade de colarinho branco entrou na agenda de criminólogos, penalistas, políticos, economistas e jornalistas, oscilando em momentos de maior ou menor interesse. A partir da década de 1990, o tema foi ganhando cada vez mais atenção, não só na academia, mas também na atuação do sistema penal em todas as suas etapas, na elaboração de leis penais para prever os diversos tipos de crimes albergados pelo conceito guarda-chuva *white-collar crimes*, na preocupação com a investigação e o controle das condutas assim caracterizadas, com especial foco na corrupção, sob olhar atento das organizações de direito internacional (MACHADO; QUEZADO, 2018).

A partir de então foram firmadas convenções internacionais sobre o tema (Convenção de Caracas, Convenção de Palermo, Convenção de Mérida) e criado o grupo de ação financeira contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo (Gafi/Fatf), uma organização internacional para promover políticas de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Os estados nacionais aprovaram leis sobre a lavagem de dinheiro. Com as mais diversas definições e contornos no início, as legislações foram se ajustando e buscando uniformidade com o escopo de facilitar a persecução internacional e evitar que leis contraditórias fossem um obstáculo à cooperação.

À medida que a corrupção foi reconhecida enquanto fenômeno transnacional que impacta negativamente o desenvolvimento, surgiram esforços internacionais anticorrupção que culminaram em uma ampla política global de combate. Trata-se de

[1] Na história dos Estados Unidos, a Lei Seca, também conhecida como Proibição (Prohibition), caracteriza o período entre 1920 e 1933, durante o qual a fabricação, transporte e venda de bebidas alcoólicas para consumo foram banidos nacionalmente, conforme estipulado pela 18.ª emenda da Constituição dos Estados Unidos, em 1919. Foi revogada em dezembro de 1933 pela 21.ª Emenda. Disponível em: https://www.archives.gov/founding-docs/constitution. Acesso em 06 fev. 2023.

uma agenda internacional anticorrupção que se abriu definitivamente quase vinte anos após as primeiras tentativas frustradas do governo norte-americano de fazer valer ao mundo as regras do *Foreign Corrupt Practice Act* (FCPA) de 1977 (HAYASHI, 2015).

Foi a partir daí que o debate 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 fenômeno (SPECK, 2000).

A preocupação com a criminalidade de colarinho branco sofre forte impacto das crises econômicas. Esse movimento iniciado nos anos 1990 durou até o incidente do atendado às torres gêmeas em Nova Iorque em 2001. O foco do enfrentamento criminal mundial, desde então, tem recaído sobre o terrorismo, porém, com partilha de preocupação novamente com a corrupção, a partir de 2008 com a grande crise econômica mundial resultante dos escândalos de Wall Street (FRIEDRICHS, 2010).

Dentre os teóricos que tentam compreender o comportamento humano relacionado à corrupção está Sutherland que vê o comportamento criminoso como aprendido por meio da interação social com pessoas e grupos que compartilham de distintos valores e violam as regras. E contrariamente à concepção dominante à época – de que o desvio estaria associado à desorganização social – acreditava tratar-se de organização social diferenciada, estruturada conforme valores distintos e marcada pela busca de fins alternativos (SUTHERLAND, 1983).

Vannucci analisa o comportamento de valoração dos custos e benefícios do ato criminoso corrupto proposto pela teoria da escolha racional de Neal Shover e Andy Hochstetler em 2006. Explica que há três paradigmas a serem utilizados para explicar a corrupção: o econômico, o cultural e o neoinstitucional. O paradigma econômico explora o custo/benefício da ação. O cultural foca na personalidade institucional e o paradigma neoinstitucional considera a regulação interna das interações sociais dentro da rede de corrupção. Portanto, essas abordagens são utilizadas para definir as medidas de prevenção da corrupção, se dirigidas ao controle vertical dos agentes corruptos ou baseadas na mobilização horizontal de reforço aos valores de integridade e condutas conforme à lei (VANNUCCI, 2017).

Vejamos o caso brasileiro. Não obstante o reduzido número de processos criminais sobre colarinho-branco e a pressão política sobre os operadores do sistema de justiça criminal (MACHADO; COSTA; ZACKSESKI, 2016), tudo indica que o país

encontrou suporte no enfrentamento desse fenômeno por meio da estruturação de redes interorganizacionais (ROCHA, 2008).

Pontes e Anselmo salientam que a evolução normativa nacional e internacional, ocorrida a partir do final da década de 1980, permitiu uma transformação institucional em órgãos de repressão à corrupção no Brasil. Segundo os autores a persecução penal funciona num tripé, e, na primeira década dos anos 2000, a Polícia Federal, Justiça Federal de primeira instância e Ministério Público iniciaram processo de renovação dos quadros por meio de concursos públicos. O mesmo aconteceu com a Receita Federal, órgão cuja atuação é fundamental para o sucesso de operações que visem crimes de lavagem de dinheiro. Ainda nessa época, estruturou-se o Coaf, agência de inteligência financeira brasileira fundamental para a política de *follow the money* que impactou sensivelmente as investigações ao longo da década (PONTES; ANSELMO, 2019).

Instituída em 2003[2], a estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro foi criada para suprir a falta de articulação e de atuação estratégica coordenada do Estado no combate à lavagem de dinheiro. Seu primeiro objetivo foi a recuperação de ativos, garantindo que o crime não compensasse financeiramente. Iniciou com 24 órgãos e hoje conta com cerca de noventa dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal, estadual e municipal, além de ministérios públicos e associações que atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. A partir de 2007, por recomendação do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, incluiu o tema da corrupção, passando a denominar-se Enccla. Essa iniciativa proporcionou um novo horizonte de governança para o tratamento dos complexos problemas enfrentados pelos gestores de políticas públicas[3].

Cockroft considera a corrupção como um problema de países subdesenvolvidos (COCKROFT, 2012) e Huntington que a corrupção era algo não só inevitável nos países subdesenvolvidos, mas necessária para estimular a economia (HUNTINGTON, 1968). Noonan Jr. descreve a transformação da legislação norte-americana resultante do *Foreign Corrupt Practice Act* (NOONAN Jr, 1989) e Machado acredita tenha se operado uma mudança na mentalidade coletiva no que concerne aos crimes de colarinho

[2] Modelo de ofício enviado pelo ministro de Estado da Justiça aos demais ministros e autoridades com o mesmo *status* encontra-se no Anexo B. No mesmo anexo é possível observar cópia do Ofício 534/2003/SNJ-MJ, de 25/11/2003 enviado à PRF, onde indica o local de realização do evento (Pirenópolis/GO), nas datas de 5, 6 e 7 de dezembro de 2003, bem como a informação de que não haverá ônus pois haverá o patrocínio do Banco do Brasil e Caixa, e que o transporte será realizado por ônibus cedido pela organização do evento. Em referido ofício encontra-se ainda a observação de que no evento serão criados cinco grupos de trabalho a serem presididos respectivamente pelo MJ, CGU, GSI, PGR e STJ. No Anexo B também se encontra uma apresentação em *power-point* datada de 07/12/2003 relativa às propostas resultantes da reunião.

[3] Relatório da Reunião Plenária Encla 2004, realizada em dezembro de 2003 (disponível no Anexo B).

branco, em particular no Brasil e que se deve radicalizar a mudança de mentalidade a respeito das práticas lesivas a bens supraindividuais (MACHADO, 2001).

Liziane Paixão[4] considera que os códigos de conduta e outros instrumentos internacionais estimularam também a promoção de condutas éticas no setor público e privado. Segundo a autora essas mudanças levam tempo e, por isso, podem demonstrar estagnação. Um olhar atento, porém, seguido de uma breve pesquisa jornalística no período compreendido pelos últimos dez anos, trará à tona operações policiais como Mensalão, Lava-Jato, Banestado e *Greenfield*, que nos levariam a constatar que o processo de mudança iniciou, ainda que precise de ajustes.

Em análise empírica, Hayashi estudou o enfrentamento transnacional à corrupção, discorre sobre *compliance* e investigação criminal no contexto brasileiro (HAYASHI, 2015). Enfim, muito se produziu sobre o tema. No entanto, o marco teórico desse projeto de pesquisa é a governança em rede.

O modelo organizacional de empresa em rede, observado a partir do final do Século XX, preconiza que o avanço tecnológico contribui diretamente para o compartilhamento e velocidade da informação e para a existência de uma empresa em rede, onde predomina a interação da informação, a comunicação descentralizada e o relacionamento colaborativo. Castells considera uma rede interorganizacional aquela que se apresenta como um conjunto de nós interconectados, atualmente reforçada pela Internet (CASTELLS, 2003).

Aquele autor mostra como a cultura, os valores e crenças influenciam nas empresas, como a tecnologia está ligada nas empresas no mundo globalizado, demonstrando as vantagens das redes de telecomunicações, as alianças entre grandes e pequenas empresas, cujas culturas se manifestam fundamentalmente por meio da sua inserção nas instituições e organizações. Possível também o enquadramento teórico da iniciativa brasileira do combate à corrupção no que Masutti considera rede flexível interorganizacional, de formação espontânea inicialmente, mas tomando contorno de rede planejada conforme se desenvolveu nos últimos dezoito anos (MASUTTI, 2005).

Para Migueletto, que estudou o comitê das entidades públicas no combate à fome e pela vida, organizações se articulam em rede com a finalidade de aliar interesses em comum, ou resolver um problema complexo, ou ainda ampliar o raio de alcance de suas ações. Essa rede pressupõe uma disposição horizontal dos atores, sejam indivíduos ou instituições, baseada em relações mais simétricas do que hierárquicas,

[4] PAIXÃO, Liziane. **O combate à corrupção na ordem jurídica internacional**. Blog Fausto Macedo, Estadão, novembro 2020, parceria entre o jornal e o Instituto Não Aceito Corrupção (Inac).

mais cooperativas do que competitivas e mais dinâmicas do que normativas, exigindo novos parâmetros para a coordenação das ações (MIGUELETTO, 2001).

Segundo Mandell, na literatura de redes há uma distinção clara entre as teorias que estão preocupadas em dizer como as organizações "devem" se comportar nas relações em rede daquelas preocupadas em saber como as organizações "de fato" se comportam. Trata-se, respectivamente, das teorias prescritivas e das teorias descritivas (MANDELL, 1990).

O estabelecimento de redes impulsiona o governo na adoção de políticas públicas que apoiem e desenvolvam o fortalecimento da gestão em redes. A rede interinstitucional explica um padrão de interação intensiva de organizações autônomas que se dispõem a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios ou coletivos, ou para resolver problemas específicos de uma clientela alvo (CAVALCANTI, 2000).

A presente pesquisa almeja ser relevante para além do mero registro de período histórico ou de avanço institucional. É original, delimitada e procura ser útil para a temática da corrupção e lavagem de dinheiro no âmbito dos diálogos de política criminal, governança e segurança pública. Pretende atingir relevância acadêmica, pois pode proporcionar uma visão particular sobre a interação interinstitucional, com provável influência no resultado das futuras políticas de segurança pública.

O problema da pesquisa é representado pela seguinte pergunta: a governança da rede anticorrupção influencia na gestão institucional dos seus atores? Para tanto, consideraram-se as seguintes hipóteses: 1) a rede influencia na formulação de políticas públicas e na governança de seus atores; 2) atores mais atuantes formulam arranjos e normas favoráveis aos seus respectivos objetos de atuação; 3) a participação mais efetiva na rede é correspondida com maior desenvolvimento evolutivo na governança institucional.

Utilizando a metodologia quanti-qualitativa, como forma de se obter um entendimento mais acurado dos objetos estudados, buscou-se a revisão bibliográfica relacionada à corrupção e à lavagem de dinheiro, redes interorganizacionais e governança. O foco no empirismo baseou-se na análise documental em textos legais, relatórios, atas e documentos oficiais para levantamento da história da "estratégia", seus documentos produzidos, identificação de objetivos, metas, ações, transformações. A pesquisa conta com coleta de dados representados por nove entrevistas, com questionário semiestruturado de sete perguntas, com flexibilidade na resposta. Estas - realizadas com gestores escolhidos por amostragem selecionada, que tiveram intensa atuação na história da rede - permitiram compreendermos melhor a percepção de cada

gestor em relação às políticas públicas anticorrupção, por meio de visões privilegiadas dos dados empíricos e opiniões pessoais.

Tendo como objetivo geral a identificação da influência da rede na governança anticorrupção de seus atores por meio da análise do processo de formação da Enccla e sua atividade nos últimos dezoito anos, foi por meio dos cinco objetivos específicos que os capítulos foram elaborados. O segundo capítulo apresentou a evolução da agenda global anticorrupção. Vislumbraram-se as políticas antilavagem e anticorrupção desde tratados até sua respectiva internalização na legislação nacional.

No terceiro capítulo, por meio de análise documental oficial e da literatura específica, descrevemos a construção da Enccla, documentos produzidos, recomendações, influência política na formulação de legislação específica e participação de seus membros mais atuantes, visando demonstrar o que é a instituição, sua estrutura, seus objetivos, metas, ações e transformações. Na segunda parte tratamos da formação da rede interorganizacional. Como propõe Lechner, o Estado e a sociedade sofreram transformações que demandaram novas necessidades no processo de coordenação social. O autor identifica dois paradigmas tradicionais (coordenação política centralizada exercida pelo Estado e coordenação descentralizada, horizontal, privada, exercida pelo mercado) e considera que a nova formação policêntrica advêm de uma ruptura com a concepção tradicional (LECHNER, 1997).

Para Teixeira e Ouverney as redes políticas representariam uma nova modalidade de coordenação que se distingue dos dois paradigmas mencionados (TEIXEIRA; OUVERNEY, 2007). Trataremos então da rede interorganizacional formada pela Enccla, que encontra respaldo na definição teórica, dentre outros, de O´Toole, que a define como estrutura interdependente, envolvendo múltiplas organizações ou partes delas (O´TOOLE, 1997).

No quarto capítulo, objetivando a identificação dos membros mais atuantes, e também a diminuição o escopo de estudo, por meio de indicadores de desempenho, foram analisados os registros da própria Enccla disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, dispondo de quantidade de metas/ações; os responsáveis/coordenadores; as propostas normativas por ano, conforme os seguintes indicadores: a) membros que assumiram mais de uma coordenação por ano; b) membros com maior proposição de normas e diretrizes no total; e c) quantidade total de coordenações por membro.

No quinto capítulo encontra-se o resultado de questão única direcionada a nove órgãos integrantes do Gabinete de Gestão Integrada, com produção de organogramas

e tabelas, que propiciaram a compreensão da estrutura anticorrupção e antilavagem da instituição nos anos de 2004, 2012 e 2021. Na segunda parte do capítulo encontram-se as sínteses das entrevistas realizadas com ex-gestores dos órgãos/atores oficiados na primeira parte, que propiciaram o vislumbre de diferentes percepções, por meio de experiências bem-sucedidas, boas práticas, e as maiores dificuldades e entraves para a implementação das políticas anticorrupção, permitindo uma triangulação entre os dados estatísticos, a governança informada pelos órgãos e a percepção dos gestores.

No sexto e último capítulo é apresentado diagnóstico da capacidade de governança da rede interorganizacional conforme as seis dimensões propostas por Calmon e Costa (CALMON; COSTA, 2013). Na sequência são dispostas críticas ao desenho da rede Enccla.

Seguindo a orientação de Hammersey de como combinar as pesquisas qualitativa e quantitativa, optou-se nessa pesquisa em seguir a forma da triangulação entre ambas (HAMMERSEY, 1996), que Uwe Flick explica como "a triangulação de ambas as abordagens, em que o autor vê mais ênfase na avaliação mútua de resultados e menos na extensão mútua de potenciais de conhecimento" (FLICK, 2009, p. 23).

Utilizou-se como método de coleta de dados sob o ponto de vista subjetivo a entrevista semiestruturada e como descrição da formação da situação social a coleta de documentos de grupos focais. Como métodos de interpretação, utilizamos a análise de conteúdo somada à análise de documentos.

A entrevista é o método da pesquisa qualitativa que é combinado com mais frequência com outras pesquisas quantitativas, como as pesquisas de levantamento (FLICK, 2007). Para Uwe Flick:

> O foco da pesquisa com entrevistas está (em sua maioria) na experiência individual do participante, que é considerada relevante para se entender a experiência das pessoas em uma situação semelhante. Amostragem orientada a encontrar as pessoas certas, que tornaram a experiência relevante para o estudo. Entrevistados com capacidade de refletir sobre sua experiência, verbalizar essa reflexão e estar prontos para passar mais tempo sendo entrevistados (FLICK, 2009, p. 107).

Para compreendermos a construção da pergunta desta pesquisa é fundamental contextualizar. Como delegado de polícia federal por quase três décadas tive a oportunidade de vivenciar todas as áreas da instituição. Desde funções de polícia administrativa até funções finalísticas de polícia judiciária. A primeira vez que ouvi

falar de Enccla foi por volta de 2009 quando ocupava a diretoria de administração e logística policial e, portanto, fazia parte da alta gestão do órgão.

Alguns anos depois, numa das funções mais longevas em minha carreira, como diretor executivo, deparei-me com uma situação nova: ter que indicar servidores para representar a Polícia Federal junto à Enccla. Confesso que aquilo causava certo incômodo pois acrescentava uma dificuldade nas atribuições assoberbadas daquela função, ou seja, "perder" um bom policial para uma rede que, até aquele momento, não me apresentava qualquer vantagem institucional. Mais tarde, como diretor-geral da instituição, mantinha aquele constrangimento por não conseguir deixar de viabilizar referida indicação.

Por um breve período tive a oportunidade de, como secretário nacional de justiça, presidir a plenária da Enccla. O impressionante é que passei a valorizar e compreender a abrangência de importância dessa rede interorganizacional em período posterior. Representei o Tribunal Superior Eleitoral na rede e atualmente, acompanho a atuação do Poder Judiciário, como assessor especial da presidência do Supremo Tribunal Federal.

Durante o período que se desenvolveu a Operação Lava-Jato, em especial no período de 2014 a 2018, verifiquei a força que os arranjos dessa rede interorganizacional haviam produzido tanto da legislação anticorrupção, como na capacidade operativa integrada de alguns de seus membros. A pergunta dessa pesquisa é fruto dessa vivência. Que rede é essa que me constrangia, como gestor, a atender suas recomendações, seguir suas orientações e indicar o que havia de melhor em termos de pessoal especializado para representar nossa instituição? Será que essa força foi capaz de influenciar minha instituição em prover governança anticorrupção com maior intensidade do que faríamos sem ela?

Como instrumento de pesquisa enfatizo o roteiro para as entrevistas com foco na experiência pessoal dos entrevistados. Como desenho de pesquisa proponho o perfil dos entrevistados, essa amostragem que buscou encontrar ex-gestores com vasta experiência nos atores institucionais mais atuantes da rede que, por meio de triangulação com dados quantitativos, possibilitou um conjunto de dados relevante.

O desenho de pesquisa foi baseado na mescla dos métodos qualitativo e quantitativo. Considerou-se que uma única abordagem metodológica não seria suficiente e, portanto, ampliou-se o desenho usando mais de um método. Essa triangulação visou a promoção da qualidade da pesquisa, mas também se utilizou dessa abordagem para a ampliação do conhecimento necessário ao alcance do objeto da pesquisa.

2 Evolução da agenda global anticorrupção

Nesse capítulo abordaremos a evolução histórica do combate à corrupção em âmbito global, o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), os tratados relativos, a criação do Grupo de Ação Financeira, culminando com o surgimento da Transparência Internacional.

Samuel Huntington defendia que era natural, no processo de modernização dos países em desenvolvimento, a corrupção. E mais, seria um remédio a sistemas defeituosos e burocráticos, chegando a considerar que uma burocracia rígida, ultracentralizada e honesta seria contrária ao crescimento econômico (HUNTINGTON, 1968).

A concepção firmada na década de 1950, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, de que a corrupção seria um problema típico dos países subdesenvolvidos, foi descrita por Laurence Cockcroft, em sua obra *Global Corruption*. Na obra o autor descreve que a comunidade internacional ocidental ignorava a existência da corrupção nos países em desenvolvimento (COCKCROFT, 2012).

Essa prática de suborno por grandes corporações ocidentais a empresas e governos de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, bem como dentro de seus próprios países tem o caso da companhia Lockheed Aircraft Corporation (que pagava propina a funcionários estrangeiros nas concorrências em que participava) como o grande ponto de inflexão a partir da década de 1970. O caso, descrito no livro Subornos de Noonan Jr., acrescido de outros, inclusive o escândalo de *Watergate* que resultou na renúncia do então presidente Nixon, proporciona observarmos a mudança de paradigma nos Estados Unidos da América (EUA) no tocante ao combate à corrupção (NOONAN Jr, 1989).

Constatados inúmeros casos de prática de corrupção a partir dessa prática de empresas norte-americanas, os EUA promoveram o primeiro regramento legal de criminalização da conduta corrupção. Trata-se do *Foreign Corrupt Practices Act*[5]. Essa norma previa, dentre outras coisas, que seria penalizado o ato de subornar autoridades estrangeiras em transações comerciais, e estabeleceu controles contábeis e a manutenção de registros das operações internas e no exterior realizadas pelas companhias de capital aberto para viabilizar auditorias (ZAGARIS, 2013).

Não obstante esse avanço de adequação das empresas norte-americanas, ficou demonstrado na época as perdas milionárias de empresas norte-americanas, uma vez que as demais concorrentes estrangeiras não estavam sujeitas a essas regras e

[5] https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act

compromissos de conformidade, o que forçou os EUA a promover a globalização da política anticorrupção (GLYNN; KOBRIN; NAIM, 1997).

Hassemer considera que é no nível internacional que se inicia o paralelismo entre os regimes da antilavagem de dinheiro (AML)[6] e da anticorrupção. Inicialmente, a relação entre ambos os fenômenos decorre de uma constatação técnica: a corrupção é um dos principais crimes antecedentes do delito de lavagem de dinheiro, isto é, os ganhos ilícitos auferidos com atos de corrupção se submetem a processos de ocultação para futuro gozo pelos corruptos. A corrupção seria praticada visando o benefício de organizações criminosas (HASSEMER, 1994).

Araújo acredita que um novo paradigma surge do direito internacional, segundo o qual os Estados deixam de se relacionar apenas com outros Estados. Outras organizações, e até o indivíduo, são aceitos como sujeitos de direito internacional. Do ponto de vista da segurança externa, neste novo paradigma, os Estados não temem apenas a declaração de guerra de outro Estado, estando sujeitos a outras ameaças como terrorismo e guerra não convencional. Dessa forma, a atuação transfronteiriça de grupos criminosos deixa de ser preocupação apenas interna dos sistemas penais dos países (ARAÚJO, 2012).

Razoável considerar a corrupção de agentes públicos como o elemento essencial do conceito de crime organizado, no sentido de que a operação criminosa cresce a tal ponto que precisa infiltrar-se no Estado para influenciar a continuidade tolerada das práticas delitivas. Dessa forma, o regime da anticorrupção, assim como o da lavagem de dinheiro, pode ser caracterizado como um regime internacional de proibição.

Para Araújo, o conjunto de regras e políticas que denominamos de anticorrupção deriva, majoritariamente, de um movimento internacional que possui como objetivo a erradicação ou a minoração da corrupção. Uma das formas mais expressivas de atuação desse movimento é a produção de normas de direito internacional a respeito desse tema, mas estas, ainda assim, são apenas a consequência de uma intrincada rede de atores nacionais e internacionais de naturezas diversas: países, grupos, organizações internacionais públicas e não governamentais (ARAÚJO, 2010).

Para esse autor, apesar de o crime de lavagem de dinheiro ser relativamente novo, tendo sido primeiro tipificado em meados dos anos de 1980 na Itália e nos EUA, em poucos anos, a partir principalmente da década de 1990, reproduziu-se em dezenas de Estados. Aponta alguns motivos para a reprodução global da AML, reprodução

[6] Sigla em inglês AML - Anti-money laundering (tradução livre).

esta que vai além da mera repetição de padrões normativos: transnacionalidade das movimentações financeiras; transnacionalidade da prática criminosa antecedente; e a AML é de fato um complexo de regimes jurídicos e políticas públicas especificas concertadas.

Ainda segundo aquele autor, para o sistema AML funcionar, não basta que apenas alguns itens do modelo sejam reproduzidos – sua adoção se dá em blocos: envolve não apenas a tipificação do crime de lavagem de dinheiro, mas a criação de normas regulamentares especificas para diversos setores econômicos (bancos, seguros, valores mobiliários, imóveis, jogo e loterias, joias, previdência, fomento mercantil, dentre outros) e, também, a criação de instituições especializadas, como unidades de investigação e persecução, e de inteligência financeira (ARAÚJO, 2010).

A corrente acadêmica que se formou a partir da década de 1970 e se consolidou na década de 1990 propiciou um movimento internacional de reconhecimento desse fenômeno como global, consequentemente, resultando em uma nova política mundial de enfrentamento à corrupção (HAYASHI, 2015).

2.1 Tratados

Em dezembro de 1988, os Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) decidiram fortalecer as ações para combater o tráfico de drogas e se reuniram em Viena para formular a norma internacional de controle de drogas. A Convenção, que entrou em vigor em novembro de 1990, tinha o objetivo de promover a cooperação entre os Estados para tratar de forma mais eficaz o tráfico de drogas, acabar com os lucros de organizações criminosas por meio da produção de drogas ilícitas e do tráfico e disponibilizar ferramentas de enfrentamento aos governos. O Congresso Nacional brasileiro aprovou o tratado por meio do Decreto Legislativo 162 de 14 de junho de 1991 e, por meio do Decreto 154 de 26 de junho de 1991 a convenção contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas foi promulgada no Brasil.

Depois de alguns anos trabalhando o tema corrupção em suas assembleias e grupos de trabalho a Organização dos Estados Americanos (OEA) realizou em Caracas, na Venezuela, em março de 1996, uma conferência especializada que culminou com o texto final da Convenção Interamericana contra a Corrupção (Convenção Anticorrupção da OEA ou Convenção de Caracas). No Brasil foi aprovada pelo Decreto Legislativo

152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial 4.410, de 07 de outubro de 2002.

Em 1997 a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomendou que os Estados membros criminalizassem o suborno transnacional mediante suas respectivas legislações internas. Naquele mesmo ano, em 17 de dezembro em Paris, foi assinada a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção Anticorrupção da OCDE). A Convenção foi aprovada em 14 de junho de 2000 no Brasil e promulgada pelo Decreto 3.678, de 30 de novembro de 2000.

A Organização das Nações Unidas foi pioneira na busca por soluções transnacionais à corrupção, tendo iniciado suas resoluções em 1975 (HAYASHI, 2015). O reconhecimento da corrupção como uma forma grave de criminalidade veio com a Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional, ocorrida em Nova Iorque em novembro de 2000 (Convenção de Palermo). Esse nome deve-se ao fato de a conferência para análise do texto preparado pelo comitê instituído pela Resolução 53/111 ter sido realizada em Palermo, Itália, em 1999. Essa convenção teve seu texto aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro em maio de 2003, por meio do Decreto Legislativo 231 e promulgada pelo Decreto Presidencial 5.015 de 12/03/2004. Foi por meio de suas recomendações que temas como lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, obstrução de justiça, controle de instituições bancárias, bem como o agravamento de inúmeras penas relacionadas aos respectivos delitos, foram definitivamente incorporadas às legislações nacionais dos países membros.

Alguns anos depois, em novembro de 2003, no México, foi aprovada a Convenção contra a Corrupção, que proporcionou instrumento jurídico no enfrentamento à corrupção, pois obrigava os países signatários a aprovar legislação pertinente e enfrentar, de fato, o problema (Convenção de Mérida). A Convenção de Mérida foi aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro em maio de 2005, por meio do Decreto Legislativo 348, ratificada em junho de 2005 e, finalmente promulgada pelo Decreto Presidencial 5.687, de 31/01/2006.

É fundamental destacar que nas convenções de Viena, Mérida e Palermo (assinadas pela grande maioria dos países membros das respectivas organizações internacionais) "há a expressa menção a medidas de bloqueio, confisco e repatriação de ativos, bem como forte suporte para a adoção de medidas de cooperação internacional para efetivá-las" (**MUZZI,** 2018, p.383).

Esses tratados, que se constituem mecanismos institucionais no âmbito do direito internacional, foram as ferramentas de enfrentamento à criminalidade organizada, e foram fonte da legislação anticorrupção e antilavagem adotados em todos os países, inclusive Brasil (GOMES, 2008). Para Tony Gean Castro:

> Nossa compreensão é de que os interesses comuns entre os Estados superam suas diferenças, justificando nossa adesão ao reconhecimento de que o atual quadro de interdependência internacional faz crescer, de forma exponencial, as pautas e interesses comuns entre os Estados. Cônscios de que o ciclo de cooperação internacional não se apresenta linear, havendo vários exemplos históricos de conflito, o fato é que o estabelecimento de padrões mútuos de cooperação trazem vantagens igualmente recíprocas, o que tem a força de deflagrar comportamentos cooperativos entre os Estados... Nesse contexto, conquanto cada Estado possua políticas diversas a orientar interesses assimétricos, não raro antagônicos, a globalização e a interdependência abriram espaço para a consolidação das teorias idealistas, funcionalistas e neoliberalistas, uma vez que, em qualquer das modalidades de cooperação internacional, consubstancia-se uma comunhão de esforços, envolvendo dois ou mais Estados ou instituições, o que pode resultar no intercâmbio e ganho recíprocos com o objetivo de atingimento de um benefício comum e de maximização de interesses (CASTRO, 2018, p. 267).

2.2 Grupo de ação financeira (Gafi)

Desde a assinatura da Convenção Internacional das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas em 1988 (Convenção de Viena) até a assinatura da Convenção de Mérida em 2003, verifica-se a preocupação global em promover um sistema normativo que vise a prevenção e o combate a delitos multidinâmicos transnacionais como a lavagem de dinheiro. Corrêa salienta que no período que vai de 1999 a 2004, com o recrudescimento de movimentos terroristas, observa-se preocupação e ação destes governos, com foco nos delitos de financiamento ao terrorismo, cientes de que, para tanto, deveriam concentrar esforços no crime antecedente de lavagem de dinheiro, muito utilizado por organizações terroristas para converter os ativos ilegais, dando-lhes origem lícita para serem livremente utilizados em sua causa ideológica (CORRÊA, 2013).

O Grupo de ação financeira (Gafi) se apresentou no cenário internacional por iniciativa do Grupo dos sete (G-7) na Cúpula de Paris em 1989, onde foram

produzidas declarações sobre temas econômicos, financeiros e políticos. No que concerne ao delito de tráfico de drogas, os países do G-7 concentraram esforços no combate às fontes de financiamento da traficância, impedindo que bens de origem ilícita fossem introduzidos e "lavados" no sistema financeiro. "O G-7 considerava a Convenção de Viena o primeiro passo no processo de enfrentamento mundial do tráfico de drogas" e os primeiros passos a fim de combater a lavagem de dinheiro, o qual passou rapidamente a preocupar as nações mundiais em decorrência do processo crescente de globalização mundial, que instituía mercados legais e ilegais (CORRÊA, 2013, p.89).

Araújo considera que a literatura relativa à internacionalização do direito penal aponta que a problematização criminal da lavagem de dinheiro é um dos principais exemplos do sucesso de um movimento internacional em provocar alterações substanciais nos regimes jurídicos internos dos Estados. Sucesso este consubstanciado pelo fato de que, em dez anos o Grupo de Ação Financeira (também muito referenciado no seu acrônimo inglês FATF F*inancial Action Task Force*) conseguiu expandir para um terço dos países do mundo seu modelo de persecução penal e de inteligência financeira aplicados contra a lavagem de dinheiro (ARAÚJO, 2012).

Segundo Corrêa, visando o enfrentamento destes crimes em conjunto, surgiu em 2001 o regime internacional único, cuja peça central é o Gafi, sendo o único organismo internacional a tratar dos dois temas de forma unificada, fundindo em suas recomendações aspectos relacionados ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, que devem ser adotadas pelos países sem seletividade. O grupo teve papel primordial para a crescente integração dos países a este novo regime, visto que a mera assinatura e ratificação dos instrumentos jurídicos internacionais não eram, por si só, garantias de cumprimento pelos países signatários (CORRÊA, 2013).

Assim como no G-7, as decisões tomadas no âmbito do Gafi eram mais eficazes do que qualquer ação unilateral dos países – em especial ao governo norte-americano, grande interessado em bloquear a entrada de drogas e ativos financiadores do terrorismo – todavia, implicava um exercício constante de negociação com atores europeus. Após a criação do grupo (em 1989, pelos países do G-7), oito países foram convidados para se juntar: Suécia, Países Baixos, Bélgica, Luxemburgo, Suíça, Áustria, Espanha e o único não europeu, Austrália. O Gafi, por conseguinte, nasce como mecanismo de consecução de objetivos de política externa, notadamente dos Estados Unidos da América e dos países europeus, voltados ao combate ao crime transnacional, em sua

vertente do tráfico ilegal de entorpecentes, por meio do enfrentamento da lavagem de dinheiro (CORRÊA, 2013).

A abertura e participação no Gafi de países em desenvolvimento considerados estratégicos também contribuiu para a ampliação do alcance global do organismo e para o fortalecimento de sua legitimidade. A adesão de Brasil (em 2000), Argentina e México, por exemplo, representou para o Gafi importante apoio na América Latina e originou o Gafisud (atualmente Gafilat), organismo regional congênere (FSRB) que pôde contar, desde sua fundação, com dois membros do Gafi (Brasil e Argentina). O regime global antilavagem instituído pelo Gafi é fenômeno raro, pois os Estados sempre resistiram, na área criminal e de segurança pública, a ceder prerrogativas associadas à sua soberania. É, pois, comparável aos regimes internacionais de proibição, como aqueles instituídos, outrora, contra a pirataria e o tráfico de escravos.

O regime antilavagem é produto direto da conformação de regime de proibição ao tráfico de drogas. O Gafi, desta forma, se apresenta como uma organização internacional supranacional com uma das maiores redes de influência e persuasão à soberania governamental como jamais vista, em prol da investigação adequada de delitos transnacionais de alta complexidade que exigem repressão uniforme e cooperada entre as soberanias, não cabendo aos Estados o discurso de necessidade de proteção da soberania com vistas a afastar o cumprimento de suas recomendações (SUXBERGER; CASELATO JR, 2019).

O Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi/Fatf) é uma organização intergovernamental cujo propósito é desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Periodicamente realiza avaliação dos países membros acerca da implementação de medidas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. É um organismo elaborador de políticas que atua visando a gerar a vontade política necessária para realizar reformas legislativas e regulatórias nessas áreas. Para cumprir este objetivo publicou as 40 recomendações, que constituem um guia para que os países adotem padrões e promovam a efetiva implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação, além de outras ameaças, à integridade do sistema financeiro relacionadas a esses crimes. Hoje, esses padrões são adotados por mais de 180 países[7].

[7] https://www.gov.br/coaf/pt-br/atuacao-internacional/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo/gafi.

Paralelamente ao sistema internacional, que se formou a partir da década de 1980, desenvolveu-se um sistema nacional, que, além de absorver as principais diretrizes daquele, foi capaz de desenvolver estruturas próprias. Ao lado da Lei nº 9.613/98 e da criação Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), a estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro adiciona o tempero brasileiro[8].

2.3 Transparência Internacional

A Transparência Internacional (TI) é uma organização não governamental fundada em 1993 em Berlin, Alemanha, por ex-empregados do Banco Mundial, tendo como missão acabar com a corrupção e promover a transparência e a integridade em todos os níveis e em todos os setores da sociedade. Segundo informação encontrada em seu sítio eletrônico oficial "no início dos anos 1990, a corrupção era um tema tabu. Muitas empresas regularmente descartavam subornos como despesas comerciais em seus registros fiscais, e muitas agências internacionais se resignavam ao fato de que a corrupção esgotaria o financiamento de muitos projetos de desenvolvimento em todo o mundo".[9]

Em 1995, no terceiro ano de operações, a entidade estava presente em 26 países, denominados capítulos nacionais, e publicou seu primeiro Índice de Percepção de Corrupção (IPC). O índice classificou 45 países em seu nível percebido de corrupção no setor público. Foi um marco nos esforços para medir a corrupção, o IPC teve considerável receptividade pela mídia mundial, proporcionando aumento da conscientização pública sobre a corrupção e desencadeando a competição entre os países para melhorar suas pontuações.

A partir de 2002, expandiu o alcance e desenvolveu os Princípios Empresariais para Combater o Suborno, com grandes corporações, sindicatos, acadêmicos e outras organizações não governamentais. Referida publicação proporcionou uma orientação básica, mas fundamental, sobre como projetar e melhorar programas antissuborno.

Após dez anos de existência e atividade da TI a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida) foi adotada e assinada por 140 países. Foi o primeiro acordo global a proporcionar um plano abrangente e novos mecanismos para

[8] BRASIL. SNJ/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. p.111.

[9] https://www.transparency.org/en/our-story

combater a corrupção, portanto, um marco para o movimento global anticorrupção. Naquele ano de 2003, os capítulos da Bósnia e Herzegovina, Macedônia e Romênia inauguraram os primeiros Centros de Advocacia e Aconselhamento Jurídico (ALACs, sigla em inglês). Essas unidades propiciam aos cidadãos denunciar a corrupção e encontrar apoio para a contestar e em seu primeiro ano receberam mais de cinco mil ligações de cidadãos.[10]

Em 2004 a participação da Transparência Internacional foi fundamental no desenvolvimento dos Princípios da Iniciativa de Parceria Contra a Corrupção (PACI, sigla em inglês) do Fórum Econômico Mundial. Sob o PACI, executivos de mais de 125 grandes empresas concordaram em criar programas anticorrupção e adotar tolerância zero ao suborno. Um ano após a Convenção de Mérida, a TI juntou-se com seus 90 capítulos nacionais para celebrar o primeiro Dia Internacional Anticorrupção. Em 2005 foi lançado o relatório de progresso sobre a Convenção Antissuborno da OCDE, enfatizando a necessidade de uma aplicação mais vigorosa.

Em 2012, na esteira do enfrentamento à corrupção, a TI incluiu uma nova metodologia para o Índice de Percepção da Corrupção. Os ALACs foram expandidos para mais de 50 países e atenderam mais de uma centena de milhares de chamadas de cidadãos preocupados com a corrupção. Acompanhando a rápida expansão da indústria de tecnologia, com plataformas de mídia social como Twitter e Facebook a TI lança seu primeiro *hackathon*.[11]

O registro da atividade histórica desse organismo internacional em seu sítio eletrônico oficial termina no ato de 2019, que intitula como "uma crise da democracia", pois o ano teria começado com uma análise séria de "como a corrupção contribuiu para a atual ameaça à democracia como parte do Índice de Percepção da Corrupção". A pesquisa mencionada mostra uma ligação entre corrupção e a higidez das democracias, considerando que países com taxas mais altas de corrupção têm instituições democráticas e direitos políticos igualmente mais fracos.[12]

A Transparência Internacional, hoje com quase trinta anos de existência, está presente em mais de cem países e acumulou considerável conhecimento sobre enfrentamento à corrupção. Seu amplo portfólio de publicações, bancos de dados, índices, metodologias, métodos de treinamento e até mesmo um centro de atendimento

---

10 https://www.transparency.org/en/our-story.

11 maratona de programação na qual hackers se reúnem por horas, dias ou até semanas, a fim de explorar dados abertos, desvendar códigos e sistemas lógicos, discutir novas ideias e desenvolver projetos de software ou mesmo de hardware.

12 https://www.transparency.org/en/our-story.

para ativistas e profissionais de áreas que podem influenciar no combate à corrupção, são fruto de pesquisa e conhecimento prático. Na comunidade internacional a TI é reconhecida como um protagonista *think-tank* sobre transparência e governança anticorrupção. No Brasil desde 2016 com estrutura própria (capítulo nacional), a Transparência Internacional conta com uma equipe de profissionais brasileiros que atua em colaboração com o Secretariado em Berlim e os demais países onde a organização está presente.[13]

Outra iniciativa brasileira é a campanha Unidos Contra a Corrupção, lançada em 2018. Coalizão formada por mais de sessenta organismos sem fins lucrativos, movimentos e instituições sem vínculos partidários, com atuação reconhecida no país, e que são representativas da sociedade civil, da academia e de governos locais. Seu Comitê Gestor é composto pelas entidades Contas Abertas; Instituto Cidade Democrática, Instituto Ethos; MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral; Observatório Social do Brasil e Transparência Internacional. Com medidas efetivas para obter avanços em diferentes dimensões, tem como propósitos mobilizar, discutir e propor meios de implementação das propostas as quais contemplam medidas efetivas (12 blocos) para obter avanços nas diferentes dimensões que compõem essa agenda anticorrupção.[14] Seus blocos e medidas são:

> BLOCO 1 - SISTEMAS, CONSELHOS E DIRETRIZES NACIONAIS ANTICORRUPÇÃO: Conselho Nacional de Estado; Sistema Nacional de Combate à Corrupção e Controle Social; Prevenção de Corrupção nas Contratações Públicas.
>
> BLOCO 2 - PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: Democracia popular; Processo legislativo participativo; Política nacional de dados abertos; Criação do Instituto Nacional de acesso à informação e aperfeiçoamento da lei de acesso à informação; Proteção do reportante de suspeita de irregularidades (shistleblower); Aperfeiçoamento da ação popular.
>
> BLOCO 3 - PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO: Desburocratização do Estado; Anticorrupção nas escolas; Seguros de contratos públicos (performance bonds); Transparência do beneficiário final; Regulação da circulação de dinheiro em espécie.
>
> BLOCO 4 - MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO PARA ELEIÇÕES E PARTIDOS POLÍTICOS: Transparência, responsabilidade e democracia partidárias; Criação do teto de doação e autofinanciamento

[13] https://transparenciainternacional.org.br/

[14] https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas/

eleitoral e extinção do "fundão"; Lei eleitoral mais efetiva; Extinção da competência criminal da Justiça Eleitoral; Estende os deveres da Lei de lavagem de dinheiro para partidos políticos; Criminalização do "caixa 2" eleitoral.

BLOCO 5 - RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS: Redução do foro privilegiado; Autorização da prisão preventiva de parlamentares; Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos; Lei de abuso de autoridade; Extinção da aposentadoria compulsória como pena; Unificação do regime disciplinar do MP; Cria o Sistema Correicional Eletrônico no CNJ.

BLOCO 6 - INVESTIDURA E INDEPENDÊNCIA DE AGENTES PÚBLICOS: Critérios de seleção dos ministros e conselheiros dos tribunais de contas; Transparência na seleção de ministros do STF; Altera a composição da Justiça Eleitoral; Processo seletivo para cargos em comissão; Ficha limpa para servidores públicos; Aperfeiçoamento do CADE; Lei orgânica da CGU.

BLOCO 7 - MELHORIAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO: Fortalecimento do controle interno; Programa de prevenção da corrupção na gestão municipal; Sistema de declaração de bens e direitos dos servidores públicos; Auditoria patrimonial aleatória de agentes públicos; Gestão de informações para detecção de corrupção de funcionários públicos; Auditoria estatal sobre governança de empresas com participação minoritária do Estado.

BLOCO 8 - MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO NO SETOR PRIVADO: Regulamentação do Lobby; Exigência de *compliance* em grandes licitações; Incentivo a programas de integridade na Lei Anticorrupção; Clawback-devolução dos bônus e incentivos pelos executivos; Responsabilidade das empresas por corrupção privada.

BLOCO 9 – INVESTIGAÇÃO: Criminalização da corrupção privada; Aperfeiçoamento da cooperação jurídica internacional; Equipes conjuntas de investigação; Pedidos de explicação de riqueza incompatível; Melhorias nos acordos de leniência nas leis anticorrupção e de improbidade; Continuidade de investigações conexas àquelas de foro privilegiado.

BLOCO 10 - MELHORIA DA RESPOSTA DO ESTADO À CORRUPÇÃO NO ÂMBITO PENAL E PROCESSUAL PENAL: Arquivamento de casos penais com menor perspectiva útil; Cria gatilho de eficiência para atingir a duração razoável do processo; Imprime maior celeridade ao sistema recursal; Imprime maior celeridade aos agravos em tribunais; Aperfeiçoa a prescrição penal; Proíbe o indulto, a graça e anistia para condenados por corrupção;

Aumenta penas para crimes de corrupção; Aumenta penas da lei de licitações.

BLOCO 11 - MELHORIA DA RESPOSTA DO ESTADO À CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: Especialização de varas em improbidade e corrupção; Amplia conceito de agente público na lei de improbidade administrativa; Melhora resposta da lei de improbidade administrativa para a falta de prestação de contas; Aperfeiçoamento do sistema de punições da lei de improbidade administrativa; Aperfeiçoa as regras de prescrição da lei de improbidade administrativa; Imprime maior celeridade ao processamento de ações de improbidade administrativa.

BLOCO 12 - INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DO DINHEIRO DESVIADO: Ação de extinção de domínio; Confisco alargado; Aperfeiçoa o bloqueio de bens na ação de improbidade administrativa; Execução cível da pena; Rastreamento de bens.

2.4 Considerações finais

A agenda internacional anticorrupção evoluiu a partir dos últimos cinquenta anos. Vários tratados formalizaram e consolidaram essa política global anticorrupção, gerando forte pressão nos países signatários e em suas respectivas instituições. A rede internacional proporcionada pelo Gafi demonstrou sua capacidade de arranjo interorganizacional e pautou, de forma bastante prática, suas recomendações.

Não foram somente Estados e órgãos públicos os responsáveis por fortalecer essas redes. Organizações não governamentais como a Transparência Internacional exerceram papel preponderante no fortalecimento desse arranjo. A partir desse ponto torna-se importante descortinar a realidade brasileira nesse contexto global.

Os desdobramentos no território nacional, resultantes dessa evolução global, com reflexos institucionais claros, tiveram como marco normativo a entrada em vigor da Lei nº 9.613 de 1998, que dispôs sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na norma e criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Tipificou o crime de lavagem ou ocultação de bens, denominado como lavagem de dinheiro, como o ato de ocultar ou dissimular a origem ilícita de bens ou valores que sejam frutos de crimes.

Com o advento da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispôs sobre o sigilo das operações de instituições financeiras, houve a necessidade de estruturação institucional apropriada visando a troca de informações cadastrais e de operações financeiras entre as instituições bancárias e os órgãos de controle.

3 ENCCLA e a rede interorganizacional

Desde o advento da Lei 9.613/98 (que dispôs sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para fins ilícitos e criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras), diversos órgãos criaram unidades específicas visando o enfrentamento à lavagem de dinheiro. O Poder Judiciário criou as varas especializadas, os diversos órgãos reguladores emitiram normas para os setores obrigados, alguns desses setores, especialmente os bancos, começaram a desenvolver seus sistemas de controle e metodologias de trabalho específica. O Coaf produzia seus primeiros relatórios e propiciava um foro de discussão para a uniformização das normas e um ambiente limitado de coordenação. Faltava, entretanto, uma consciência geral sobre o tema e uma visão estratégica de como agir, envolvendo entidades até então distantes do assunto.

3.1 Construção da estratégia

Essa resposta surgiu no final do ano de 2003, sob a coordenação do Ministério da Justiça, e recebeu o nome de Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – Encla[15]. Tratava-se da principal rede de articulação para o arranjo e discussões em conjunto com a diversidade de órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual e, em alguns casos, municipal, bem como do Ministério Público de diferentes esferas, e para a formulação de políticas públicas e soluções voltadas ao combate àquele crime. O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, atuava como secretaria-executiva, por intermédio da Coordenação-Geral de Articulação Institucional.

O ministro de Estado da Justiça enviou ofícios convidando demais ministros e autoridades com o mesmo status e a Secretaria Nacional de Justiça convidou as autoridades do segundo escalão, indicando o local de realização do evento (Pirenópolis/GO), as datas de 5, 6 e 7 de dezembro de 2003, bem como a informação de que os custos com deslocamento, estada e alimentação seriam patrocinados pelo Banco do

[15] BRASIL. SNJ/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. p.69.

Brasil e Caixa Econômica Federal. Nas referidas comunicações foi informado que no evento seriam criados cinco grupos de trabalho a serem presididos respectivamente pelos seguintes órgãos: Ministério da Justiça (MJ), Controladoria-Geral da União (CGU), Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Procuradoria-Geral da República (PGR) e Superior Tribunal de Justiça (STJ).[16]

A partir da reunião plenária realizada em dezembro de 2006, onde elaborou-se a estratégia de 2007, o combate à corrupção foi inserido como tema de atuação da estratégia, que passou a contar com mais um "C". Essa medida decorreu de uma observação do Tribunal de Contas da União (TCU), que, em seu relatório anual, divulgado em 2005, sugeriu a organização de uma iniciativa voltada ao enfrentamento à corrupção na mesma linha da Encla.

Na Estratégia o trabalho é concretizado por meio de ações, elaboradas e pactuadas anualmente pelos seus membros. Para cada uma delas, existe um grupo de trabalho composto por vários órgãos e instituições, o qual tem como mandato o alcance de um ou mais produtos pretendidos, por meio de atividades como realizar estudos e diagnósticos legais-normativos e de composição de bancos de dados, elaborar propostas normativas, averiguar o estado da arte de sistemas de cadastros, indagar necessidades e promover soluções em tecnologia da informação, buscar eficiência na geração de estatísticas e realizar eventos voltados à evolução dos temas por meio de debates. Os grupos de trabalho reúnem-se mensalmente. Um dos principais objetivos da rede é a tentativa de atender as recomendações internacionais. Ao longo desses anos, os trabalhos desenvolvidos trouxeram diversos resultados positivos no combate ao crime de lavagem de dinheiro e às práticas de corrupção.[17]

A Enccla tem a seguinte estrutura: Plenária, Gabinete de Gestão Integrada (GGI), Grupos de Trabalho Anual e Temáticos e Secretaria Executiva[18]. A Plenária é realizada, em geral, na última semana do mês de novembro de cada ano, no sistema de imersão total, os membros participantes da Estratégia homologam as ações do ano em curso e aprovam as do ano seguinte, além das recomendações e das declarações. O Gabinete de Gestão Integrada consiste em um grupo de órgãos e entidades específicos que se reúnem a cada três meses para realizar o acompanhamento da execução das ações. No âmbito do GGI, há dois grupos (corrupção e lavagem de dinheiro) com o objetivo de propor ações para debate na Plenária.

---

16 Modelo de ofício enviado pelo ministro de Estado da Justiça; cópia do Ofício 534/2003/SNJ-MJ, de 25/11/2003; Relatório da Reunião Plenária ENCLA 2004, realizada em dezembro de 2003 (Anexo B).

17 http://enccla.camara.leg.br/acoes/metas-de-2004

18 http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao

Os grupos de trabalho anual, sob coordenação de órgãos específicos, segundo a definição temática e de assuntos institucionais correlacionados, dão vida às atividades para concluir os objetivos determinados na Plenária, que a cada ano define novas ações específicas.

Os grupos de trabalho de combate à corrupção e de combate à lavagem de dinheiro, formados para discutir e dar forma às propostas das ações vindouras e que serão referendadas na Plenária, reúnem-se a partir do segundo semestre e, em média, resolvem as propostas em duas reuniões. A Secretaria Executiva, com funções administrativas, é exercida pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI), da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (Senajus), ficando internamente sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Articulação Institucional (CGAI).

Na primeira reunião Plenária, realizada de 5 a 7 de dezembro de 2003 em Pirenópolis/GO estavam presentes vinte e oito membros. Quase uma década depois, na Plenária de 2012 eram sessenta membros e na Plenária realizada em novembro de 2021 eram setenta e quatro membros.

Para o ex-presidente do Coaf, Antônio Gustavo Rodrigues, o combate à lavagem de dinheiro não é apenas o enfrentamento de mais um tipo penal. Ele representa também uma mudança de mentalidade, de cultura. Seu sucesso depende de uma mudança de enfoque e da ação conjunta e coordenada de diversas instituições, algumas das quais não normalmente envolvidas nesse tipo de atividade (RODRIGUES, 2012).

O autor salienta que por diversas vezes chamou a atenção para um dos aspectos mais importantes da estratégia, que passava ao largo de seus procedimentos e resultados formais. Eram os intervalos das reuniões de trabalho. Por trás das instituições existem pessoas e esses momentos permitiram que elas se conhecessem melhor e assim pudessem entender as capacidades e limitações uns dos outros.

Para Rogério Arantes, o governo federal do início da década de 2000, patrocinou políticas inovadoras importantes, como a ampliação da cooperação jurídica internacional, fruto de conceitos oriundos de convenções internacionais. O autor cita a criação de novos mecanismos de ação como o DRCI e acrescenta:

> Um estudo de caso poderia ser apresentado sobre a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de dinheiro (Enccla) criada em 2003, certamente uma das iniciativas mais discretas e mais bem-sucedidas na história brasileira, de coordenação dos diferentes atores no combate àqueles crimes (ARANTES, 2021, p. 114).

3.2 Formação da rede interorganizacional

Os termos "redes políticas" (*policy networks*) e "comunidades políticas" (*policy communities*) tem emergido no campo das políticas públicas comparadas. Para Atkinson e Coleman esses conceitos são inovações importantes porque sugerem uma tentativa renovada de serem ao mesmo tempo, abrangente e discriminador, na descrição do processo político. Abrangente porque nos remete aos atores e relacionamentos do processo político que nos leva além das relações político/burocráticas. Discriminador porque sugere a presença de muitas comunidades e diferentes tipos de redes. A relação estado/sociedade é ricamente variada e não há vantagem em trabalhar em apenas um modelo. Todos os pesquisadores procuram fortemente o mesmo objetivo "um meio de descrever relações complexas em áreas políticas particulares, que irá ajudar a compreender os resultados políticos". (ATKINSON; COLEMAN, 1992, p.158).

Para os autores, comunidades e redes têm apelos conceituais porque eles comunicam, simultaneamente, a impressão de inclusão e exclusão. Redes tem forma e identidade, mas elas são também sistemas abertos que não tem delimitações claras. Comunidades sugerem uma conexão mais orgânica entre os participantes, mas elas são também relativamente abertas. O estudo dos autores, sobre as abordagens de rede política e comunidade política e seus respectivos problemas, deixa espaço para o otimismo. Serve como um tipo de encruzilhada conceitual para as pesquisas teóricas e empíricas. Ele proporciona uma junção útil para a convergência dos campos da economia política internacional e política pública comparada.

Em artigo sobre redes e governança das políticas públicas, Calmon e Costa apresentam alguns conceitos fundamentais sobre a chamada abordagem de redes, com o intuito de entender a dinâmica social, política e administrativa a partir da proposição de que indivíduos agem "inseridos" em uma rede de relações sociais complexa. Focam nos aspectos específicos relacionados às redes de políticas públicas, no âmbito dos processos subjacentes à formulação, à implementação e à avaliação de políticas públicas e programas governamentais. Realizam comentários sobre a governança das redes de políticas públicas, enfatizando a gestão do jogo das redes, o ambiente em que se insere a rede e questões relativas à expansão da capacidade de gerenciamento das redes de políticas públicas. Para os autores:

> Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam 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 (CALMON; COSTA, 2013, p. 15).

N*ão obstante o crescente interesse pelas formas de organização em rede, em especial na literatura internacional sobre administração pública, a discussão sobre esse conceito não é nova. Segundo Teixeira e* Ouverney, os primeiros estudos fundamentados na noção da existência de uma estrutura relacional multicêntrica subjacente à organização social remontam aos primórdios do S*éculo* XX (TEIXEIRA; OUVERNEY, 2007). Em administração de empresas a rede é definida como a combinação de pessoas, tecnologia e conhecimento que substituiu a corporação hierarquizada do modelo fordista, baseado em trabalho, capital e gerenciamento (ALBRECHT, 1994).

A discussão teórica sobre redes teve suas origens na década de 1930. O médico e psicoterapeuta Jacob Moreno (autor do psicodrama), fundou a revista acadêmica dedicada ao estudo analítico de redes, denominada *Sociometry*. Na mesma década, pesquisadores da Universidade de Harvard, lideradas pelo sociólogo australiano Elton Mayo realizaram os Experimentos de *Hawthorne*. Segundo Calmon e Costa, eles foram importantes no âmbito dos estudos sobre redes:

> não apenas por terem feito uso ostensivo de sociogramas para identificação e caracterização da influência dos cliques, mas também por demonstrar que esses pequenos grupos constituem uma estrutura informal que se sobrepõe à hierarquia formalmente estabelecida. Essa estrutura informal paralela afeta, de maneira importante, as relações de poder e autonomia dos grupos dentro da empresa e, em última análise, a sua produtividade (CALMON; COSTA, 2013, p. 5).

A partir de então foram realizados diversos estudos sob o manto da abordagem analítica de redes, visando identificar padrões de relacionamento em organizações, estabelecer estratégia para analisar poder e autonomia em instituições e descrever o ambiente externo de uma determinada organização (POWELL; SMITH-DOERR, 1994). Para Calmon e Costa, atualmente existe o reconhecimento de que "esses mecanismos informais criam uma estrutura paralela de autoridade, amizade e lealdade que afeta a produtividade dos trabalhadores e o desempenho de organizações públicas e privadas" (CALMON; COSTA, 2013, p. 5).

Masutti conceitua que a rede envolve indivíduos e organizações, cada qual com objetivos próprios, com redes de relações diferenciadas, com controle de recursos e atividades de nível distinto, e que, por isso, se mostra cheia de complexidade e apresenta

dificuldades acrescidas no que se refere à sua gestão. Para o autor, o caráter mútuo e recíproco da rede não deve ser confundido com simetria, uma vez que, o poder existe e é visto como elemento funcional importante na exploração de interdependências. As redes seriam representativas de uma forma organizacional e complexa que envolvem cooperação e, mais do que isso, envolvem partilha de objetivos, recursos e competências e envolve confiança (MASUTTI, 2005).

Ainda, para o mesmo autor, ao invés da empresa tradicional, contendo todas as capacidades necessárias, as organizações futuras farão várias alianças para desenvolver, produzir e comercializar bens e serviços. Elas estarão ligadas em redes organizacionais que compartilham valores, recursos humanos, informações e estilos operacionais. Para que uma aliança seja bem-sucedida, as partes têm que esquecer ações oportunísticas de curto prazo em prol da manutenção do relacionamento, o qual elas esperam que possa gerar benefícios mútuos em longo prazo. Tal como as empresas, as alianças envolvem um determinado grau de confiança entre as partes envolvidas. Envolver muitos parceiros numa iniciativa arriscada reduz a exposição que cada uma das partes tem face à impossibilidade de falha.

Madruga salienta que, passados mais de cinco anos da entrada em vigor da Lei 9.613/98, praticamente não havia investigações, denúncias e condenações pelas condutas previstas nessa lei. Não obstante o importante esforço do Conselho de Controle de Atividades Financeiras para implantar a unidade de inteligência financeira e envolver o sistema financeiro nas práticas de prevenção à lavagem de dinheiro, o sistema penal do Estado brasileiro não havia ainda sido programado para combater com eficiência a ocultação, dissimulação e utilização de instrumentos e produtos. Segundo o autor foi preciso reprogramar o serviço público visando a efetividade na luta contra a lavagem de dinheiro:

> Ao fim das reuniões definidoras da nova estratégia, a imprensa aguardaria para divulgar as metas assumidas, que poderiam ter apenas um órgão responsável e uma data de cumprimento para o ano seguinte. O não cumprimento de determinada meta, todas públicas, obrigaria o órgão a se justificar à opinião pública. Não haveria outra sanção, mas esse constrangimento se mostrou eficaz determinador de comportamentos (MADRUGA, 2012. p. 35).

Na obra que registra os dez primeiros anos da Estratégia, o ex-ministro da justiça, José Eduardo Cardozo declara que 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. Aquele padrão de tomada de decisões permitiu manter o foco de ações e propostas, atravessar governos e as naturais rotatividades de gestores setoriais estabelecendo uma dinâmica que eleva a Enccla a foro privilegiado de discussões e pactuações de Estado (CARDOZO, 2012).

E qual a motivação dos membros da estratégia para cooperar em rede? Afinal a rede não é um sistema fechado, mas um conjunto de relações simbióticas, formando um sistema com laços flexíveis. Esta é uma das suas principais virtudes, além da possibilidade de partilha de informação, do esforço e risco dos investimentos, de *know-how*, na criação de algo novo, capaz de beneficiar todos os elementos que a constituem (MASUTTI, 2005).

As principais características dessas redes, para Teixeira e Ouverney, *são a horizontalidade e a interdependência entre seus múltiplos participantes, o que as distingue de outros formatos de gestão de políticas.* Para os autores são consideradas vantajosas as seguintes características:

> • pluralidade de atores envolvidos nas redes possibilita maior mobilização de recursos e garante a diversidade de opiniões sobre o problema em questão;
>
> • graças à capilaridade das redes, a definição de prioridades se dá de forma mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas dos problemas;
>
> • como as redes envolvem simultaneamente governo e organizações não-governamentais, pode-se contar com uma presença pública sem ter de criar uma estrutura burocrática;
>
> • dada a flexibilidade inerente à sua dinâmica, as redes podem desenvolver uma gestão adaptativa que esteja conectada a uma realidade social volátil, articulando as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho, e adotando o monitoramento como instrumento de gestão, e não de controle;
>
> • por se tratar de uma estrutura horizontalizada em que os participantes preservam sua autonomia, os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são fruto dos consensos obtidos através de processos de negociação entre seus participantes, o que acarreta maior compromisso e responsabilidade para com as metas compartilhadas (TEIXEIRA; OUVERNEY, 2007, p. 25).

Segundo a perspectiva da força dos laços fracos, desenvolvida por Granovetter, indivíduos conectados por laços fortes tendem a ser parecidos e tendem a formar um grupo composto por laços fortes. Nesses grupos a tendência seria que a informação circulante fosse pouco inovadora e repetitiva. (GRANOVETTER, 1973). Perspectiva essa reforçada por outros autores:

> Em contraste com o que ocorre nas conexões fortes, pelos laços fracos tendem a circular as novas ideias, propostas e oportunidades. Isso ocorre porque laços fracos unem pessoas mais diferentes do que aquelas unidas por laços fortes. Ademais, laços fracos conectam pessoas que estão há menos tempo juntas. Como indivíduos conectados por laços fracos se movem em círculos de amizade distintos, eles tendem a compartilhar informação bastante diferente. Portanto, os laços fracos possuem força na medida em que são pontos de conexão com novas perspectivas e oportunidades. (CALMON; COSTA, 2013, p. 7).

Evidencia-se, com certa clareza, que um dos pilares do sucesso da Enccla foi a atuação em rede flexível, nos moldes da concepção de Masutti pela qual "as redes flexíveis são processos de formação de ligações cooperativas, as quais resultam em uma organização que tem por objetivo a execução de um projeto coletivo" (MASUTTI, 2005, p. 97), com ações mútuas e consensuais. Comportamento até então novo aos membros integrantes, mas que viria a se tornar comum nos anos vindouros.

Observe-se que, no seu início, a Enccla tinha como foco exclusivo o combate à lavagem de dinheiro. Em 2006, decidiu-se por incorporar o combate à corrupção à estratégia, que se tornou mais ampla, robusta e adequada ao enfrentamento de alguns dos sérios problemas do nosso tempo. Vale notar que essa ampliação de foco se mostrou propícia também ao atendimento das disposições contidas nas convenções internacionais contra a corrupção, como a da ONU, OEA e OCDE. Jorge Hage Sobrinho, ex-ministro da Controladoria Geral da União acredita que a força da Enccla reside no seu poder de reunir e integrar os órgãos de defesa do Estado, de criar um ambiente propício à troca de experiências e de estimular a busca conjunta de soluções para problemas concretos enfrentados pela sociedade brasileira no que se refere ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (SOBRINHO, 2012).

Para os ex-ministros da justiça Márcio Thomas Bastos e Tarso Genro, a Enccla é uma das mais bem-sucedidas políticas públicas de segurança já empreendidas pelo Estado brasileiro. A iniciativa de cada órgão, no âmbito de suas atribuições legais, é absolutamente fundamental. Ela também funciona como mecanismo e controle pelos

pares, que fixa responsabilidades e estimula o cumprimento das metas com as quais todos se comprometeram (BASTOS, 2012). Não se enfrenta a corrupção de forma isolada, sendo necessário o empreendimento de esforço conjunto pelas instituições de defesa do Estado, desenvolvendo ações de prevenção e repressão à corrupção, seja na área de legislação, seja na gestão operacional (GENRO, 2012).

Um dos primeiros articuladores institucionais da estratégia, Roberto Biasoli, acredita que independente de hierarquia, de regras, a amálgama que mantém esses órgãos unidos é o comprometimento com o combate efetivo à corrupção e à lavagem de dinheiro e, consequentemente, ao crime organizado. Em outras palavras, para o autor, o que mantém todos esses órgãos seguindo em frente na rede é certamente o ideal maior de ver o Estado brasileiro efetivamente organizado para combater a criminalidade. Seu maior legado é se constituir em um espaço democrático, de amadurecimento constante dos órgãos envolvidos e de consequente integração e formação de uma rede de confiança entre eles (BIASOLI, 2012).

Hakansson e Johanson esclarecem que na rede interorganizacional não se trata apenas de rede de atores sociais simplesmente, como um conjunto de relações de troca ligadas entre si, mas sim de um sentido, mais estratégico de rede, em que se constitui não só a partir de instituições e das relações entre elas, mas também a partir de recursos e atividades e das dependências entre estas (HAKANSSON; JOHANSON, 1993).

A desembargadora federal Salise Sanchotene considera que a instituição da Enccla se revelou mais que um acerto, um verdadeiro imperativo de sustentação do Estado brasileiro no enfrentamento da criminalidade transnacional, dados os compromissos assumidos pelo país no plano externo. A par de lograr a aprovação de importantes leis no Congresso para aperfeiçoamento da prevenção e da repressão à lavagem de dinheiro e à corrupção. A criação da cultura de atuação em rede, por parte dos órgãos membros da estratégia, possibilitou articulação efetiva para a obtenção de resultados concretos (SANCHOTENE, 2012).

Para o promotor de justiça Arthur Lemos, do Ministério Público do Estado de São Paulo:

> O êxito no controle e na repressão ao crime organizado, de repercussão internacional, depende do grau de articulação do país, por meio dos diversos órgãos de controle penal e administrativo-fiscalizador, em debater o tema de forma a estabelecer planos nacionais de ações para esse enfrentamento...Se o Brasil foi um dos últimos países a contar com uma lei federal regulamentando o combate à lavagem de capitais, atualmente não se pode questionar a qualidade de nosso

> sistema antilavagem de dinheiro e a nossa capacidade de reação, exatamente pelo poder de articulação materializado nas diversas ações da Enccla...quem participa da Estratégia logo percebe que é o conjunto que faz diferença e não o individual; não se debate com vaidade ou para obter um destaque pessoal, pois a causa é nobre demais para ser fruto de um único órgão. A profundidade do debate decorre da metodologia adotada durante as reuniões: as decisões são sempre tomadas por meio da unanimidade dos presentes. Não se admite decisão ou deliberação por maioria de votos. Sem unanimidade não há conclusão e a discussão prossegue em outra data (LEMOS, 2012, p. 98).

Para Nohria, a utilização do paradigma de redes no ambiente organizacional pode ser justificada por algumas razões, dentre elas a emergência de um novo padrão de competitividade faz com que as organizações busquem ao invés de relações competitivas, relações colaborativas que as unam em redes de interligações, laterais e horizontais tanto interna quanto externamente (NOHRIA, 1992).

No relatório de avaliação mútua do Brasil, em 2010[19], o Gafi afirmou o papel estratégico da Enccla para a definição das políticas públicas e dos macro objetivos na área da prevenção e do enfrentamento à lavagem de dinheiro, no acompanhamento dos progressos alcançados e no esforço para garantir a cooperação regular entre as autoridades importantes na matéria. A procuradora regional da República, Carla Veríssimo De Carli, considera que o sucesso da Enccla não se mede apenas pelas metas e ações, mas pela excelente articulação e colaboração interinstitucional alcançadas entre tantos órgãos diferentes (DE CARLI, 2012). Nesse caso, "as transações entre atores passam a ser reguladas por um arranjo institucional específico, nem sempre formalizado, que reflete a estrutura da rede na qual esses atores se inserem". (CALMON; COSTA, 2013, p. 13).

3.3 Considerações finais

A multiplicação de unidades de enfrentamento à lavagem de dinheiro pelos órgãos específicos, resultante da Lei 9.613/98, não foi suficiente para fomentar uma consciência geral e uma visão estratégica a nível governamental. A Enccla preencheu essa lacuna. Com sua atuação em rede flexível, com ligações cooperativas e organização visando

[19] Mutual Evaluation Report – Anti-money laudering and combating the financing of terrorismo. Federative Republic of Brazil – FAFT-GAFI.ORG, June/2010.
- https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf

projeto coletivo, consolidou-se por meio de ações mútuas e consensuais. Inicialmente com foco exclusivo no combate à lavagem de dinheiro, logo incorporou o combate à corrupção à estratégia. Iniciativa que viabilizou o cumprimento das obrigações nacionais contidas nas convenções internacionais contra a corrupção.

O padrão de competitividade proposto por Nohria, que seria o propulsor da busca das organizações por relações colaborativas baseadas em redes de interligações, apresentou-se no cenário brasileiro representado pelos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção (NOHRIA, 1992). A Enccla se caracterizou como uma rede de políticas públicas por apresentar um "conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam 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" (CALMON; COSTA, 2013, p. 15).

A multiplicidade de atores sociais que compõem a Enccla a qualificam como uma rede interorganizacional. Como salientam Hakansson e Johanson, não apenas por produzirem um conjunto de relações de troca ligadas entre si, mas sim de um sentido estratégico de rede, que se constitui a partir de instituições, das relações entre elas, de seus recursos e das dependências entre estas (HAKANSSON; JOHANSON, 1993).

Considerando a possibilidade de que atores mais atuantes seriam capazes de nortear os demais na formulação de políticas públicas, torna-se necessária uma análise sobre a governança e a atuação daqueles. É o que se propõe no próximo capítulo, que proporciona uma análise sobre a atuação dos mais atuantes órgãos da Enccla.

4 Análise de dados da ENCCLA

Na reunião plenária da Enccla 2004, realizada em dezembro de 2003, foi proposta a criação do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), com a tarefa precípua de articular permanentemente a atuação do Estado na prevenção e combate à lavagem de dinheiro. Esse grupo de órgãos e entidades específicos se reúne a cada três meses para realizar o acompanhamento da execução das ações. Compõe-se de dois grupos (corrupção e lavagem de dinheiro) com o objetivo de propor ações que serão debatidas na Plenária.

O GGI permanece exercendo essa função e atualmente conta com 18 (dezoito) membros: Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), que exerce a função de secretaria executiva da rede; Agência Brasileira de Inteligência (Abin); Advocacia-Geral da União (AGU); Banco Central do Brasil (BCB); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); 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); Controladoria-Geral da União (CGU); Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); Ministério da Economia (ME); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério do Trabalho e Previdência (MTP); Ministério Público Federal (MPF); Polícia Federal (PF); Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc); Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); Superintendência de Seguros Privados (Susep); e Tribunal de Contas da União (TCU)[20].

Fabiana Queiroz em sua dissertação de mestrado sobre a participação social na Enccla, salienta que a estratégia, apesar de ter demonstrado força e flexibilidade para superar as transições políticas, nunca teve uma base normativa que regulamentasse a sua organização ordinária. Segundo a autora, essa falta de regulamentação torna frágil e vulnerável a identificação dos órgãos que devem participar da rede, deixando essa decisão para o grupo do Gabinete de Gestão Integrada, que normalmente leva a discussão para a Reunião Plenária. Nesse sentido, a participação da sociedade civil também passa pelo crivo do GGI que, a depender do entendimento dos seus membros, em determinada gestão, tornam a participação da sociedade civil viável, ou seja, apesar da Constituição prever ampla participação social no âmbito das políticas públicas, e de existir um grande aparato legal, de regulamento e normativo para que essa participação

[20] http://enccla.camara.gov.br/quem-somos/gestao

e o controle social contribuam para melhorar tais políticas, na política de combate à corrupção a participação social não está institucionalizada (QUEIROZ, 2019).

Como a análise da presente pesquisa abrange quase todo o período de existência da Enccla, portanto de 2003 a 2021, os dados oficiais encontram-se disponibilizados nos sítios eletrônicos do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Senado e nesta pesquisa encontram-se incluídos no Anexo B. No intuito de constatarmos quais os membros mais atuantes, foram analisadas a quantidade de metas/ações; os responsáveis/coordenadores; as propostas normativas por ano, conforme os seguintes indicadores de desempenho:

a) Membros que assumiram mais de uma coordenação por ano;

b) Membros com maior proposição de normas e diretrizes no total;

c) Quantidade total de coordenações por membro.

Importante compreender primeiro a dinâmica de participação dos membros na rede. Uma vez ao ano, na Reunião Plenária, os membros avaliam o desenvolvimento das ações propostas no ano anterior e aprovam as diretrizes e propostas normativas a serem encaminhadas ao respectivo Poder. Na sequência, discutem e aprovam as ações que serão desenvolvidas no ano seguinte. Os membros podem propor ações, podem coordenar ações, colaborar ou participar das mesmas, dependendo do nível de interesse institucional, legal, interação e responsabilidade no desenvolvimento do tema respectivo.

Coordenação implica liderar o grupo, convocar e gerenciar as reuniões técnicas durante o ano, propor discussões, normas e diretrizes. Colaboração implica participação menos efetiva com relação à gestão do grupo, porém bastante colaborativa, repassando informações, sugerindo alterações e proporcionando experiência empírica ao grupo. Participação implica menor intensidade que os anteriores, porém, necessidade de participação em todas as reuniões técnicas, fornecimento de informações, sugestões e troca de experiências.

Foi necessário demonstrar o comportamento dessa rede interorganizacional nos últimos dezoito anos. No início havia um número grande de metas/ações, e um número inferior de membros que as coordenassem. Essa proporção vai se invertendo com o passar do tempo, devido à dificuldade que o membro coordenador encontrava em liderar o grupo. Também pelo fato de um grande número de ações terem sido implementadas nos primeiros anos. As propostas normativas também conheceram um decréscimo, acredito que pelo atendimento gradativo das propostas anteriores.

Interessante notar a intervenção constante de alguns membros, desde o início, o que nos leva à análise dos indicadores seguintes[21].

4.1 Coordenação de mais de uma Ação

Como demonstrado anteriormente, a coordenação de uma ação requer profundo conhecimento no tema estudado, legitimidade normativa e institucional, tempo e dedicação para o gerenciamento do grupo e interesse real na norma ou diretriz a ser proposta. Nesse contexto de dificuldade e interesse, alguns membros realizaram várias coordenações no período apurado. Optou-se, na presente pesquisa, por priorizar os membros que coordenaram mais de uma vez por ano. Concluímos com esse indicador que nove membros se destacaram no período. Controladoria Geral da União, Ministério Público Federal, Polícia Federal, Coaf, Tribunal de Contas da União, DRCI, Receita Federal do Brasil, Banco Central do Brasil e Conselho Nacional de Justiça.

Tabela 1. Órgãos que coordenaram mais de uma ação por ano

Órgão/ano	04	05	07	08	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	total
CGU	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X			12
MPF					X		X	X				X	X	X	X	X	8
PF		X			X									X	X	X	5
COAF	X							X		X	X				X		5
TCU						X						X			X	X	4
DRCI	X	X	X	X													4
RFB									X	X				X	X		4
BACEN	X					X	X										3
CNJ				X				X							X		3
SNJ				X	X												2
GGI-LD*	X	X															2
GNCOC					X			X									2
CNPG			X														1
SAL/MJ			X			X											2
AJUFE				X					X								2
CJF	X	X															2
C.CIVIL	X																1
SENASP			X	X													2
AGU			X														1
MP/SP								X									1
LAB-LD								X									1
MP											X						1
DEJUS			X														1

[21] http://enccla.camara.leg.br/acoes/metas-de-2004.

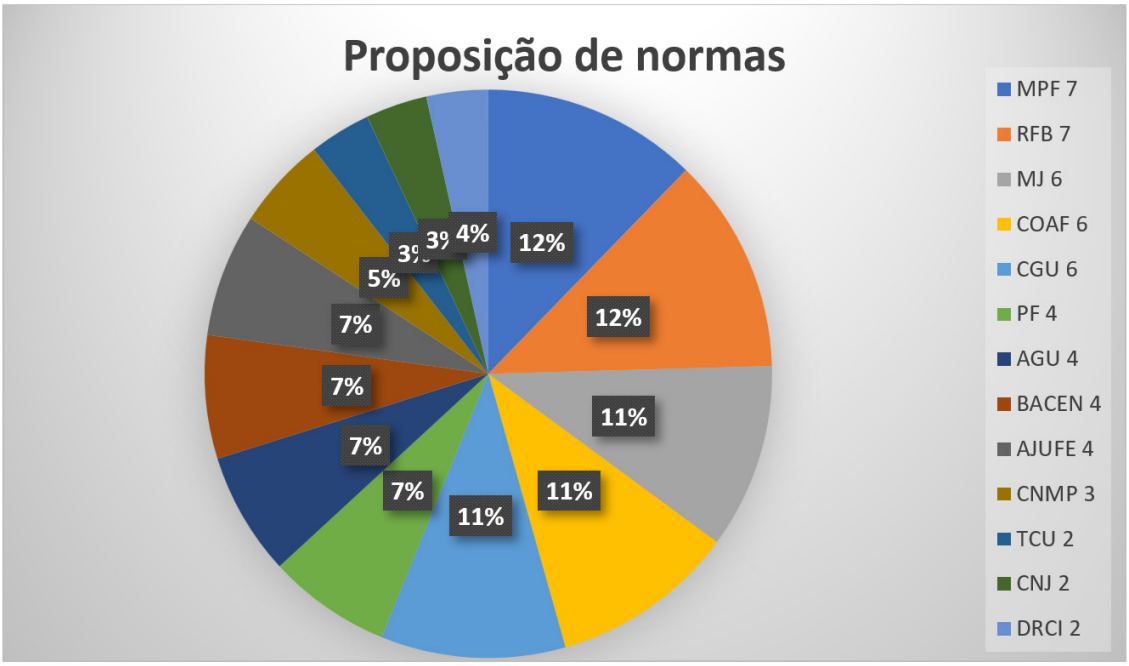
CG-SISBRA	X		1
PGFN		X	1

* GGI/LD atuou como membro autônomo até 2008. Fonte: http://enccla.camara.leg.br/acoes/. Elaborada pelo autor.

4.2 Maior proposição de normas e diretrizes

Ao analisar esse indicador, constatamos que a maior pré-disposição dos membros analisados no indicador anterior, transformou-se em efetiva maior proposição normativa. Verificamos que vinte e seis membros propuseram normas no período. Os nove membros citados anteriormente, também aqui apresentam comportamento de maior atividade. Observa-se aqui uma atuação mais efetiva de órgãos que representam classes ou poderes e que, naturalmente, são os canais de proposição normativa. Refiro-me ao Ministério da Justiça, CNMP e Ajufe (Gráfico 1).

Gráfico 1. Proposição de normas por membro.



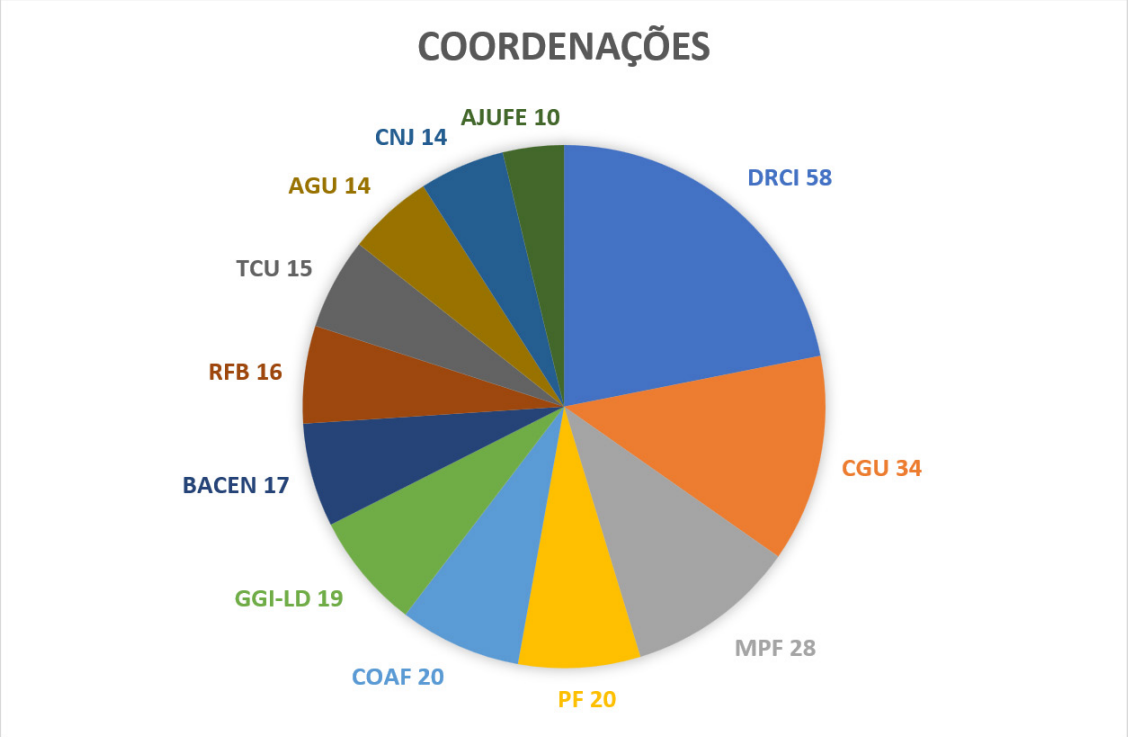
Fonte: http://enccla.camara.leg.br/. Elaborado pelo autor.

4.3 Membros que mais coordenaram ações

Neste último indicador, mais uma vez o comportamento se repete. Dessa vez não mais por indicar o número de coordenações por ano, o que denota uma intensidade maior de dedicação do membro (como visto no primeiro indicador), mas agora

por indicar a persistência resiliente do membro durante os anos. Os nove membros mencionados no primeiro indicador, e presentes no segundo indicador, aparecem agora exatamente como os membros que mais coordenaram ações na totalidade (Gráfico 2).

Gráfico 2. Total de coordenações por membro



Fonte: http://enccla.camara.leg.br/. Elaborado pelo autor.

4.4 Considerações finais

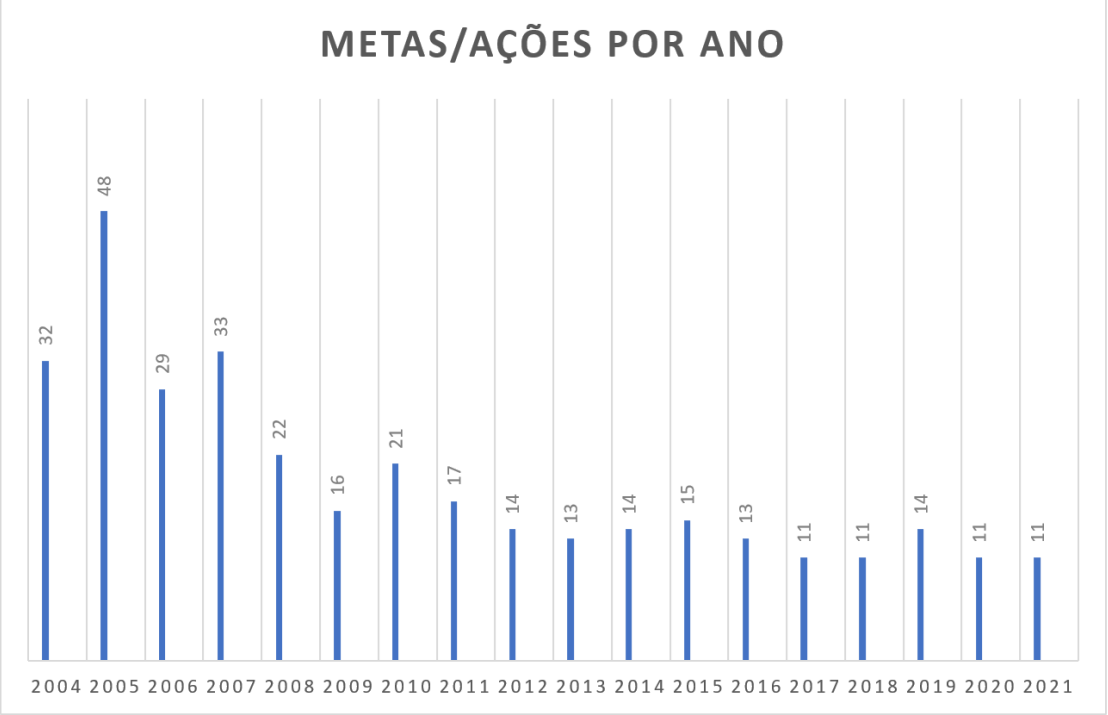
Durante o período analisado, pode-se observar modificações na metodologia utilizada pela rede, tanto para a realização das reuniões como para o desenvolvimento das ações. Acredito que essa frequente alteração de padrões tenha sido fruto de tentativa de adequação dos interesses ao modo de atuação dos membros no decorrer do período. Em 2007, de maneira inédita, as metas foram concluídas com recomendações, o que não voltou a se repetir.

O produto da rede desde o início são as discussões e análises em grupo, que culminam com recomendações ou proposições diretas. Até 2008 essas discussões e análises eram representadas pela denominação "meta". A partir de então passou-se a denominar "ação". Até 2010 a denominação ainda era "responsável" por cada ação. Em 2011 a denominação passou a "coordenador" de ação.

Em 2009 houve alteração metodológica e as metas não tiveram responsáveis, mas foram propostos 3 eixos (operacional/estratégico, jurídico e tecnologia da informação) que foram presididos por pessoas físicas, escolhidas como presidentes. Esse padrão não se repetiu nos anos seguintes.

A análise não logrou êxito em registrar membro responsável pela meta/ação, em razão de alteração da metodologia, nos anos específicos de 2006 e 2009. Outra observação interessante foi o registro do decréscimo gradativo do número de metas/ações por ano, conforme gráfico abaixo (Gráfico 3).

Gráfico 3. Metas/ações executadas por ano.



Fonte: http://enccla.camara.leg.br/. Elaborado pelo autor.

Para Ricardo Liao, então chefe do departamento de combate a ilícitos financeiros do Banco Central do Brasil, uma das principais virtudes desse movimento foi a que permitiu identificar, de maneira clara e precisa, os limites de competência de cada um dos órgãos integrantes da estratégica. Esse fato permitiu potencializar, para cada uma das instituições participantes, a sua percepção de como melhor contribuir na instrução dos diferentes processos de trabalho existentes (LIAO, 2012).

Considerando a necessidade de reduzir o espectro de investigação da presente pesquisa e o resultado analítico da Tabela 1 e dos gráficos 1, 2 e 3 é possível concluir que os membros mais atuantes, considerando os três indicadores de desempenho propostos, são Controladoria Geral da União, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Polícia Federal, Receita Federal do Brasil, Ministério Público Federal,

Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, Tribunal de Contas da União e Banco Central do Brasil.

5 Governança e percepção dos gestores

O objetivo desse capítulo, por meio de triangulação de resultados de pesquisa qualitativa e quantitativa, é demonstrar a percepção dos membros mais atuantes sobre a governança da rede.

A definição de Flick sobre a pesquisa qualitativa é que ela, em vez de números, usa o texto como material empírico, interessa-se pelas perspectivas dos participantes, sob a noção da construção social das realidades em estudo "em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão do estudo" (FLICK, 2009, p.16). Nessa pesquisa utilizaremos a triangulação entre o resultado de pesquisa qualitativa e quantitativa. Para Alan Bryman, que descreveu onze formas de integrar as pesquisas quantitativa e qualitativa essa lógica significa verificar os aspectos do processo com as abordagens qualitativas em relação às características estruturais analisadas com métodos quantitativos (BRYMAN, 2006).

Os métodos individuais de coleta de dados, representados pelas entrevistas, análise de documentos e triangulação, foram proporcionais aos recursos disponíveis e necessários ao atingimento dos objetivos de pesquisa.

Apresentamos o resultado de questão única direcionada a nove órgãos integrantes do Gabinete de Gestão Integrada (CGU, Coaf, PF, RFB, MPF, CNJ, DRCI, TCU, Bacen), com produção de tabelas, gráficos e figuras, que objetivaram a compreensão da estrutura anticorrupção e antilavagem da instituição nos anos de 2004, 2012 e 2021, respectivamente.

Na segunda parte do capítulo encontram-se as sínteses das entrevistas realizadas com ex-gestores dos órgãos oficiados na primeira parte, que propiciaram o vislumbre de diferentes percepções, por meio de experiências bem-sucedidas, boas práticas, e as maiores dificuldades e entraves para a implementação das políticas anticorrupção, permitindo uma triangulação entre os dados estatísticos, a governança informada oficialmente e a percepção dos gestores.

A governança pública, fundamentada na implementação de ações coletivas, implica na atuação de vários atores, governamentais ou não, em níveis e esferas diversos. Dois elementos são responsáveis pela percepção de governança pública: a criação de canais institucionais de mobilização e envolvimento da sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas e a capacidade operacional da burocracia

governamental nas atividades em que atua diretamente e nas atividades relacionadas à regulação das políticas públicas. (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002)

Sobre essa integração vertical, horizontal e com a sociedade civil, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico identifica três formas de integração e três conjuntos de atores que interagem no ambiente multinível de políticas públicas. Em síntese, a governança multinível abrange os processos que visam à integração: a) vertical, entre governos de diferentes esferas nacional e subnacional; b) horizontal, entre entes federativos da mesma esfera governamental, com menção à importância da coerência interna entre órgãos e entidades de um mesmo ente federativo; e c) entre entes governamentais e a ampla variedade de atores externos que se interessam pelos resultados das políticas públicas (OCDE, 2020).

O Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas do Tribunal de Contas da União publicado em 2021, registra que, pautando-se em boas práticas apresentadas em relatórios de entidades de fiscalização, a realização de fiscalizações coordenadas revela grande potencial de sinergia quanto à troca de informações e adoção de abordagem sistêmica sobre um tema de interesse comum dos tribunais de conta. Segundo esse documento, no caso da governança multinível, o interesse comum está em analisar aspectos da integração institucional de uma política pública, com o olhar em três possíveis dimensões:

> a) integração vertical da política, em que se analisa o alinhamento entre ações de níveis nacionais e subnacionais, com vistas à produção de resultados coerentes e ao alcance de objetivos comuns. Nesse tipo de abordagem, os TCs formularão questões de auditoria para avaliar os mecanismos de articulação, comunicação e colaboração entre os responsáveis pelas estratégias e as operações da política descentralizada; b) a integração horizontal da política, em que se analisa a articulação entre setores ou instituições locais na gestão da política em determinado território. Nesse tipo de abordagem, os TCs formularão questões de auditoria para avaliar as capacidades e os recursos humanos, financeiros, físicos e tecnológicos necessários à boa gestão da política descentralizada por cada nível de governo responsável; c) a participação e o engajamento de outras partes interessadas na política, em que se analisa a capacidade de organização, participação e influência de setores específicos da sociedade civil na discussão de interesses compartilhados. Nesse tipo de abordagem, os TCs formularão questões de auditoria para avaliar as iniciativas; os mecanismos e arranjos institucionais destinados ao envolvimento dos setores e grupos de indivíduos afetados pela política no processo decisório; e os conflitos de interesse que possam estar prejudicando a implementação da política. (TCU, 2021, p. 10).

Em oposição ao modelo da governança monocêntrica, a governança multinível acontece quando ausentes atribuições exclusivas ou hierarquia entre os atores. Os recursos vitais da governança multinível são os vínculos que conectam os níveis de governo, o que lhes exige entrelaçamento para execução de suas atribuições.

O Referencial TCU-2021 associa o termo "governança interfederativa" a "governança multinível", optando pelo uso deste em face de seu uso recorrente na literatura acadêmica, por especialistas, pela OCDE e no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014), concluindo que a governança multinível se assenta na colaboração interfederativa, em que há partilha de responsabilidades entre diferentes atores:

> A governança multinível tem como especificidade ser praticada em ambiente que exige contínua cooperação e fortalecimento da capacidade institucional de atuar de forma coordenada no ciclo das políticas públicas descentralizadas – formação da agenda, formulação da política, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação. Na legislação brasileira, seu propósito maior pode ser extraído de excerto do art. 2º da Lei 13.089/2015: "compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (TCU, 2021, p. 12).

Segundo Granovetter, grupos grandes tendem a ser conectados com menor intensidade, com mais dificuldade de manter conexões emocionais, cognitivas e ideológicas. Assim, fica dificultada a coordenação da ação coletiva, o que daria margem para o efeito *free rider*[22] e o coletivo perderia qualidade na governança da rede (GRANOVETTER, 2005).

McGuire cita cinco características do ambiente das redes que seriam básicas para a boa governança: consenso sobre os objetivos; distribuição de recursos (igualdade); apoio político (em suas instituições), relacionamento (confiança), orientação em relação às políticas públicas (paradigmas comuns) (MCGUIRE, 2002).

Visando alcançar um dos objetivos desta pesquisa, foi oficiado aos órgãos identificados no Capítulo 4, considerados os mais atuantes da rede. Solicitou-se resposta a apenas uma pergunta: qual a estrutura organizacional anticorrupção da (instituição) em 2004, 2012 e 2021?

[22] Efeito "carona"- tradução livre.

Além da pesquisa acima, foram realizadas nove entrevistas com gestores selecionados dos mesmos órgãos, quando os entrevistados foram questionados por meio das seguintes perguntas: 1) qual era a estrutura organizacional anticorrupção e antilavagem de dinheiro da (instituição) em 2004, 2012 e em 2021, respectivamente?; 2) quais os avanços, experiências bem-sucedidas, boas práticas e também as maiores dificuldades e entraves para implementação da estrutura anticorrupção e antilavagem conforme propostas pela Enccla?; 3) a (instituição), como parte da rede de instituições integrantes da Enccla obteve resultados mais efetivos na: a) influência de formulação de políticas públicas em âmbito nacional ou; b) internamente em suas respectivas governanças?; 4) a (instituição), como uma das instituições com maior atividade na Enccla, conseguiu propor, com eficácia, a elaboração de leis e normas favoráveis às suas respectivas atribuições constitucionais e(ou) legais? Quais?; 5) a participação mais efetiva da (instituição) na Enccla é correspondida com maior desenvolvimento evolutivo na sua governança? Explique; 6) quais outros órgãos membros da Enccla considera que contribuíram muito para a evolução do enfrentamento da lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil?; 7) com relação a esses outros órgãos mencionados na questão acima, acredita que houve evolução na governança diversa (inferior ou superior) da sua instituição? Explique.

Ambas as pesquisas resultaram em dados compilados objetos do Apenso A e Anexo A.

5.1 Respostas institucionais

Os órgãos membros selecionados do GGI (Coaf, DRCI, CGU, TCU, PF, MPF, RFB, Bacen e CNJ) foram oficiados e enviaram suas respostas, que passam a ser dispostas a seguir, no formato de subitem com o título da instituição. As respostas sobre as estruturas formais dos órgãos em três períodos (2004, 2012 e 2021) encontram-se no Anexo A.

5.1.1 Conselho de Controle de Atividades Financeiras

Para os três períodos questionados cumpre destacar que o nome da instituição era o mesmo, Conselho de Controle de Atividades Financeiras[23]. Sobre esse tema parece relevante incluir uma observação a respeito de mudanças ocorridas ao longo de 2019, conforme detalhado no Relatório de Atividades daquele ano[24]:

[23] Resposta recebida pelo e-mail marcelo.lingerfelt@coaf.gov.br – em 11/08/2022.

[24] https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/relatorio-de-ativi-

> O ano de 2019 foi marcado por uma série de decisões, mudanças e transições institucionais, com reflexos significativos em todas as áreas e atividades desenvolvidas pelo Coaf. (...)
>
> Logo no início do ano o Coaf foi transferido do antigo Ministério da Fazenda, onde funcionava desde sua criação, para o Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, por meio da Medida Provisória – MP nº 870, de 1º de janeiro de 2019. A mudança se deu no âmbito da ampla reestruturação administrativa promovida pelo Governo Federal.
>
> Em junho, ao deliberar sobre a MP o Congresso Nacional optou por fazer alterações à proposta do Governo, vetando[25] o artigo que previa a transferência do Coaf ao MJSP, retornando sua vinculação ao Ministério da Economia – ME. Concomitantemente, o Governo Federal publicou nova MP[26] explicitando a vinculação do Coaf ao ME.
>
> Ainda na vigência desse ato o Governo Federal optou por promover nova mudança, dessa vez vinculando o Coaf administrativamente ao Banco Central do Brasil – BCB, com a publicação da MP nº 893, de 19 de agosto de 2019. Durante a vigência da MP o órgão passou a ser denominado Unidade de Inteligência Financeira – UIF. No entanto, ao ser submetida ao escrutínio do Poder Legislativo, o Congresso promoveu algumas alterações, consignadas na Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, dentre as quais o restabelecimento do nome original do Coaf (COAF, 2019, p. 8).

Como mencionado no Relatório de Atividades de 2004[27], o Coaf foi criado pela Lei nº 9.613, no âmbito do Ministério da Fazenda, com jurisdição em todo o território nacional e a competência de coordenar e propor mecanismos de cooperação e troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes na prevenção e no combate à ocultação ou à dissimulação de bens, direitos e valores; receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na Lei; disciplinar e aplicar penas administrativas a empresas ligadas a setores que não possuem órgão regulador ou fiscalizador próprio; comunicar às autoridades competentes, para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de fundados indícios da prática do crime de lavagem de dinheiro ou qualquer outro crime.

Ao abordar as competências e atribuições do Conselho, o relatório aponta:

---

dades-2019.pdf

[25] Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, de conversão da Medida Provisória nº 870, de 2019.

[26] Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019.

[27] https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/relatorio-de-atividades-2004.pdf

> esses fatos geraram a necessidade de adaptar a estrutura do Órgão às novas demandas, inclusive com o aumento de seu quadro de pessoal. Atento a essa realidade, o Decreto nº 5.136, de 7 de julho de 2004, consolidou institucionalmente o COAF, aumentando o número de seu contingente e dotando-lhe de estrutura que, ainda que enxuta, tem-se mostrado capaz de responder às crescentes demandas necessárias ao combate dos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (COAF, 2004, p. 4).

O anexo do referido Decreto nº 5.136, de 2004, estabeleceu para o Coaf estrutura formal com presidência, secretaria executiva, uma diretoria e duas coordenações-gerais. A força de trabalho do órgão perfazia trinta e cinco pessoas, incluindo cinco terceirizados.

Conforme indicado no Relatório de Atividades de 2012[28], a lei nº 9.613, de 1998, em seus artigos 14 e 15, estabelece as competências do Conselho, quais sejam disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas, e comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis quando o Conselho concluir pela existência ou fundados indícios de crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores ou de qualquer outro ilícito.

O §3º do art. 11 da Lei nº 9.613, de 1998, também atribuiu ao Coaf a competência residual de regular setores econômicos previstos na mesma lei, para os quais não haja órgão regulador ou fiscalizador próprio, tais como fomento mercantil (*factoring*), loterias, prestação de serviços de assessoria por profissionais não regulados, comércio de obras de arte, de antiguidades, de joias e de bens de alto valor, cartões de crédito não bancário, dentre outros. Nesses casos, cabe ao Coaf definir as pessoas abrangidas e os meios e critérios para envio de comunicações, bem como a expedição das instruções para a identificação de clientes e manutenção de registros de transações, além da aplicação de sanções previstas no art. 12 da lei.

Ainda segundo o relatório, ao atuar eminentemente na prevenção, o Coaf auxilia as autoridades competentes no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Nessa linha, confere ênfase especial à cooperação com entidades envolvidas nos esforços de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo (PLD/FT), sejam elas públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. Na qualidade de Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Brasil, o Coaf também coordena a participação do

[28] https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/relatorio-de-atividades-2012.pdf

País em organizações internacionais que lidam com o tema PLD/FT, tais como o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi), Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafisud) e Grupo de Egmont.[29]

O documento aponta ainda que a estrutura do Coaf está organizada de acordo com o Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, alterado pelo Decreto nº 7.696, de 6 de março de 2012, que estabeleceu cargos e funções em número superior à estrutura de 2004, informando que 31 de dezembro de 2012, a força de trabalho do órgão perfazia quarenta e cinco pessoas, sendo trinta e nove servidores, um empregado de instituição financeira pública em programa de capacitação, três terceirizados em funções administrativas e dois estagiários de nível superior.

O Relatório de Atividades de 2021[30], informa que o Coaf, criado pela Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, Lei de lavagem de dinheiro (LLD), e reestruturado pela Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020, tem como competências: receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas; produzir e gerir informações de inteligência financeira para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro; comunicar às autoridades competentes nas situações em que concluir pela existência de crimes de "lavagem", ocultação de bens, direitos e valores, de fundados indícios de sua prática 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; e promover interlocução institucional com órgãos e entidades nacionais, estrangeiros e internacionais que tenham conexão com suas atividades. Também é atribuída ao Coaf a competência de regulamentar o cumprimento dos deveres previstos nos artigos 10 e 11 da LLD, em relação às pessoas diretamente sujeitas a sua supervisão na forma do § 1º do seu art. 14, bem como aplicar as sanções previstas quando constatado o seu descumprimento.

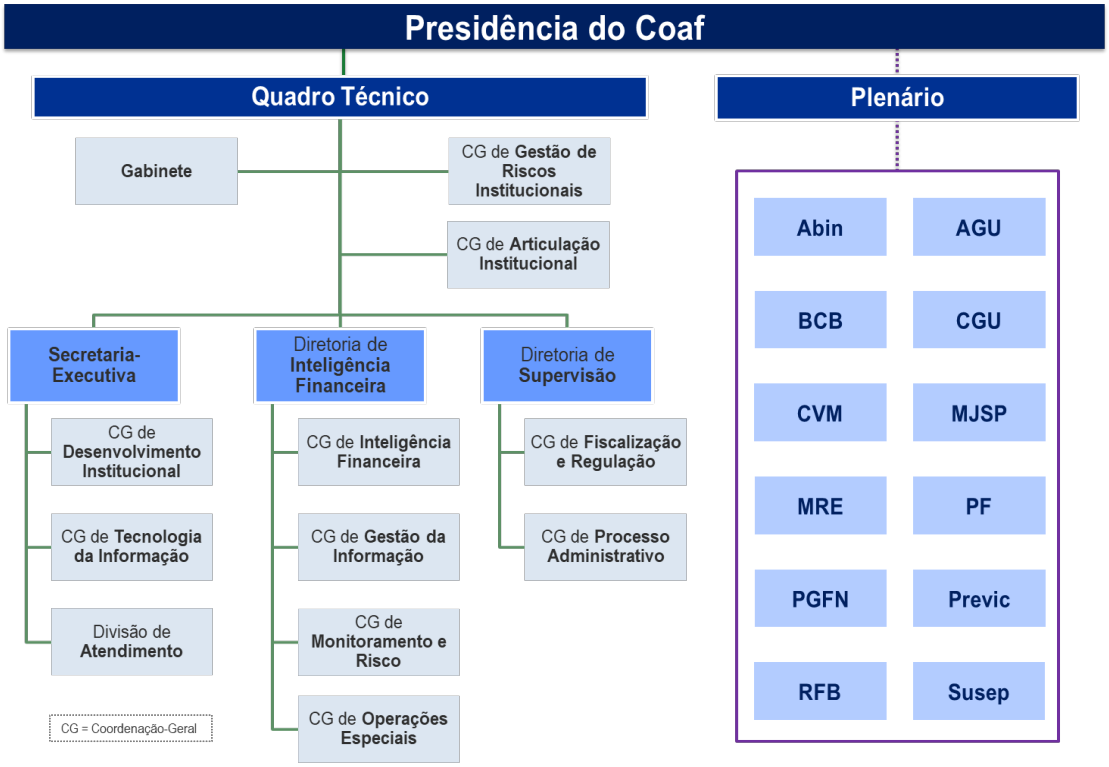
---

[29] Em reconhecimento aos benefícios adquiridos com o desenvolvimento da rede de unidades de inteligência financeira (FIUs, na sigla em inglês), um grupo de UIFs (na sigla em português) se reuniu em 1995 no Palácio de Egmont Arenberg em Bruxelas, Bélgica, e decidiu formar um grupo informal visando a estimular a cooperação internacional. Hoje conhecido como "Grupo de Egmont", esse organismo reúne estas UIFs que se encontram regularmente para buscar formas de cooperar entre si, especialmente nas áreas de intercâmbio de informações, treinamento e troca de experiências. https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/sistema-internacional-de-prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro/grupo-de-egmont.

[30] Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/RACoaf2021publica20220311.pdf.

O documento aponta também que a estrutura organizacional do Coaf, estabelecida nos termos da Portaria BCB nº 105.305, de 7 de novembro de 2019, está representada na figura a seguir:

Figura 1 – Organograma do Coaf



Fonte: Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

O relatório indica que em dezembro de 2021 seu quadro técnico contava com setenta e três servidores e empregados públicos requisitados, além de ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança. A esse efetivo somavam-se onze servidores em capacitação, ao amparo de acordos de cooperação técnica (ACTs) firmados com a Polícia Federal e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); quatro profissionais terceirizados (secretárias e recepcionista); e uma estagiária, totalizando oitenta e nove colaboradores.

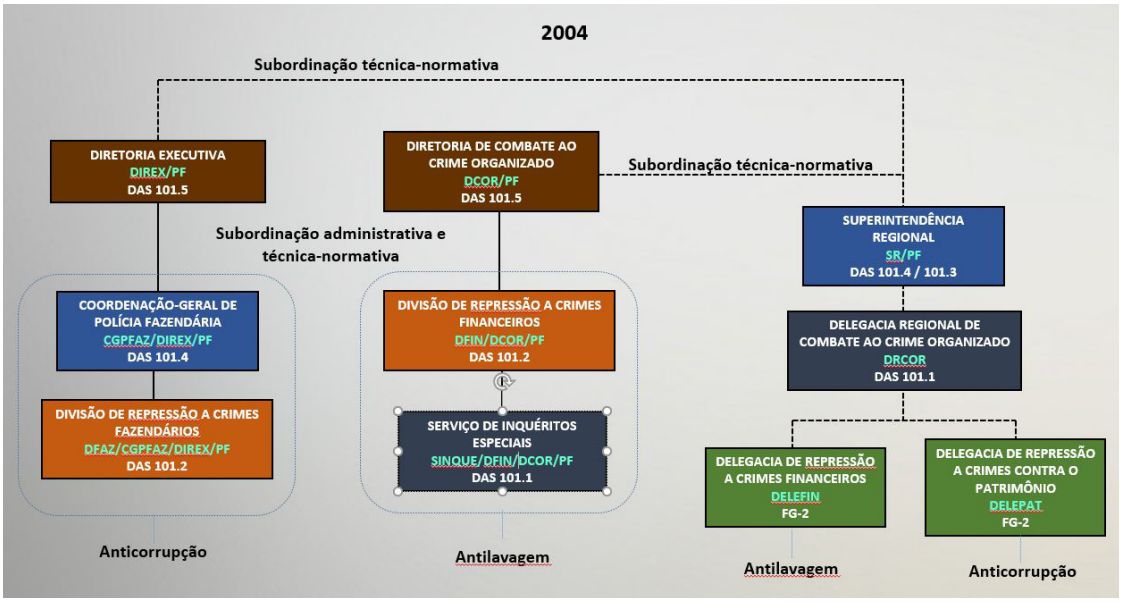
5.1.2 Polícia Federal

No ano de 2004 não havia menção expressa ao termo "combate à corrupção" nas competências das unidades organizacionais dos órgãos centrais e das descentralizadas. Em relação às unidades descentralizadas, somente no ano de 2005 é que a Instrução Normativa nº 13/2005 fez menção ao termo «corrupção», ao instituir as competências específicas da Delegacia de Repressão a Crimes contra o Patrimônio (Delepat).[31]

[31] Resposta enviada pelo e-mail sic.dov.gab@pf.gov.br em 17/05/22. Serviço de Informação ao Cidadão da Polícia Federal.

Portanto, até a edição da Instrução Normativa (IN) nº 13/2005 não havia competências específicas que faziam menção ao combate à corrupção, sendo esta atividade desenvolvida pela Divisão de Repressão aos Crimes Fazendários (DFAZ), conforme pode ser observado na figura e tabela a seguir.

Figura 2 – Organograma PF 2004

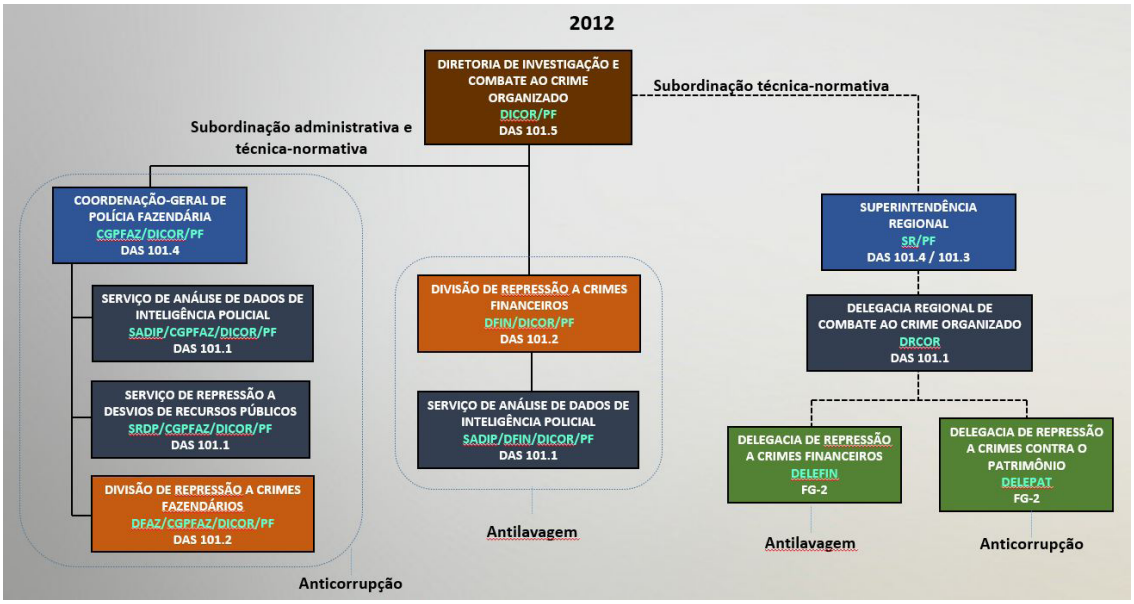


Fonte: Departamento de Polícia Federal.

No ano de 2011 duas mudanças importantes ocorreram com a publicação da Portaria MJ nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011 (Regimento Interno). A primeira diz respeito ao deslocamento da Coordenação-Geral de Polícia Fazendária da Diretoria Executiva para a Diretoria de Combate ao Crime Organizado, fazendo com que a repressão de crimes propriamente dita ficasse toda a cargo da Dicor/PF, auxiliada por meio da Direx/PF. A segunda diz respeito à criação do Serviço de Repressão a Desvios de Recursos Públicos - SRDP, vinculada à Coordenação-Geral de Polícia Fazendária (CGPFAZ). Saliente-se que, em relação às descentralizadas, a Delegacia de Repressão a Crimes Contra o Patrimônio - Delepat continuou a ser regida pela IN nº 13/2005, a qual enuncia a repressão à corrupção por esta unidade. Contudo, é notório na instituição que o foco da Delepat sempre foi a repressão ao roubo de cargas e de bancos.

No ano de 2012, portanto, a estrutura organizacional referente ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro pode ser descrita de seguinte forma:

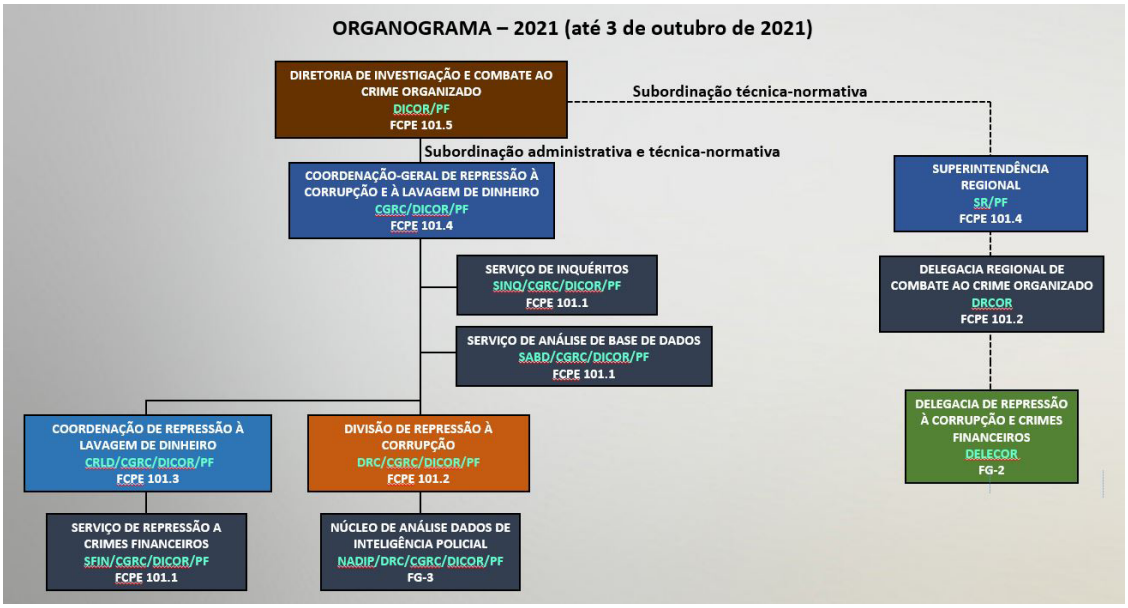
Figura 3 – Organograma PF 2012



Fonte: Departamento de Polícia Federal.

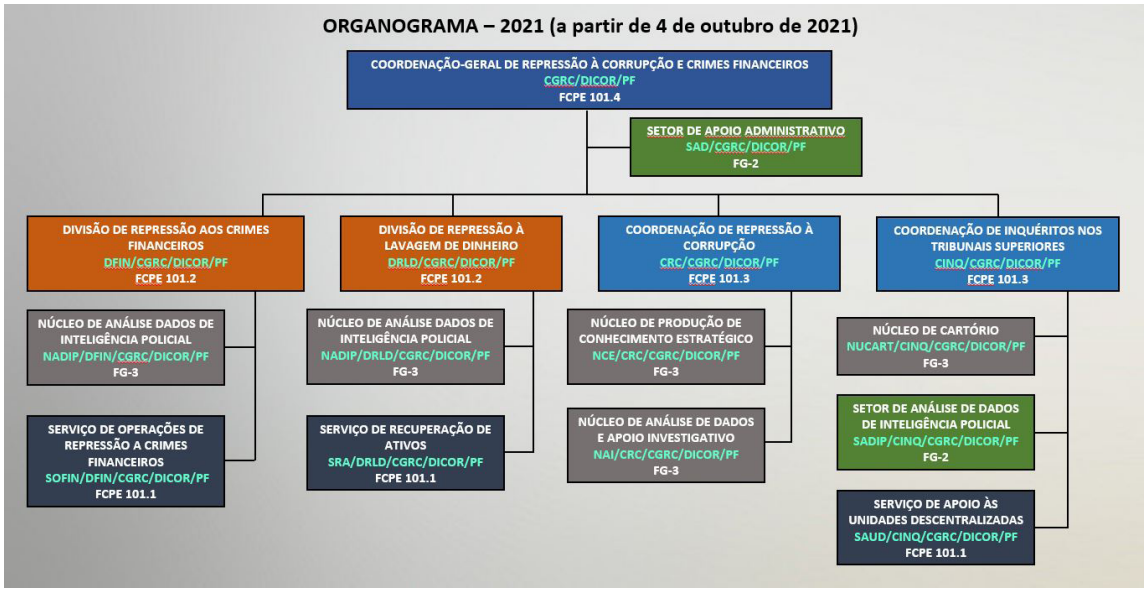
A estrutura organizacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, no ano de 2021, aponta mudanças significativas. Em relação às unidades descentralizadas, é importante salientar que no ano de 2006 as Delefin - Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros, passaram a ser denominadas Delecor - Delegacia de Repressão à Corrupção e a Crimes Financeiros, englobando tanto o combate a crimes financeiros quanto o combate à corrupção. Em relação às unidades centrais, as alterações foram ainda mais significativas, conforme poderá ser observado nas figuras a seguir. Ressalte-se que no mês de outubro de 2021 houve nova alteração organizacional no que diz respeito ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, inclusive com a alteração do nome da Dicor para Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado e à Corrupção. Portanto, no ano de 2021 há duas situações, uma até 4 de outubro e outra após esta data, conforme pode ser observado nos organogramas a seguir.

Figura 4 – Organograma PF 2021(1)



Fonte: Departamento de Polícia Federal.

Figura 5 – Organograma PF 2021(2)



Fonte: Departamento de Polícia Federal.

5.1.3 Ministério Público Federal

O Ministério Público Federal junto à Enccla é representado pela Procuradoria-Geral da República. Referida representação fundamenta-se na Lei Complementar 75/93 (artigos 58 a 62) e nas resoluções do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) números 06/93 e 20/96, que estabelecem as atribuições e competências dos órgãos colegiados denominados Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR).[32]

[32] Resposta enviada pelo despacho PGR-00460043/2022, emitido pelo Secretário Executivo da 2ª Câmara de

O MPF conta com estrutura de ofícios (a menor unidade de atuação funcional individual no âmbito do Ministério Público da União, com sede na respectiva unidade de lotação), conforme a Lei 13.024/2014, regulamentada pelo Ato Conjunto PGR/CASMPU 01/2014 e das câmaras de coordenação e revisão. As normas mencionadas no parágrafo anterior estabeleceram algumas câmaras e suas respectivas competências. Em 2004 cabia à 2ª CCR a coordenação, integração e revisão do exercício funcional do MPF relativamente à matéria criminal e ao Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOC). À 5ª CCR caberia os temas relativos ao patrimônio público e social. Naquele ano não havia estrutura de chefias gratificadas nas duas câmaras. As unidades do MPF contam com os Núcleo Criminal de Combate à Corrupção, ofícios que representam ambas as câmaras.

O GNCOC foi um grupo de trabalho instituído em fevereiro de 2002, por gestão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça (CNPG), com a finalidade de combater as organizações criminosas em todo o país. Era composto por representantes de 26 Ministérios Públicos dos Estados, pelo Ministério Público do DF e dos Territórios, pelo MPF e Ministério Público Militar. Os trabalhos do grupo eram segmentados em subgrupos temáticos, dentre eles o combate à lavagem de dinheiro e aos crimes contra a ordem tributária relativos às organizações criminosas.[33]

No ano de 2004 a participação do MPF na Enccla ainda era incipiente, visto que a maior efetividade ficava à cargo do GNCOC. O relatório de atividades da 2ª CCR daquele ano menciona a participação do MPF no V Encontro Nacional da Câmara Criminal, com o trabalho à cargo de grupos de trabalho específicos, sendo o Grupo 3 responsável pelo combate aos delitos de lavagem de ativos financeiros e aos crimes financeiros em geral, cooperação internacional, delação premiada, interceptação telemática, estratégias e metas.

No referido relatório a atividade da 2ª CCR relativa à rede Enccla ficou no capítulo "participações em eventos", juntamente com participação em conferências da OCDE e Gafisud. Foi com a Resolução CSMPF 20/96, de 06/02/1996, que a 5ª CCR passou a ficar responsável pelo tema "combate à corrupção".

O Relatório de Atividades do ano de 2012 apresenta robusto incremento de estrutura na 2ª CCR, representado por suas 112 páginas, em contraste com as 16 páginas do relatório de 2004. Essa unidade, exercendo suas funções de coordenação

Coordenação e Revisão do MPF, Túlio Borges de Carvalho, em 07/11/2022.

[33] Relatório de Atividades do Ano de 2004 – 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, 16 p.

e integração, criou inúmeros grupos de trabalho temáticos, compostos por grande número de procuradores da República, com temas como enfrentamento à corrupção (desvios de verbas federais da saúde e educação repassadas aos municípios); combate a crimes econômicos (em parceria com a CGU), combate à lavagem de dinheiro (com participação no Gafi e Enccla) e combate aos crimes contra o sistema financeiro nacional. Naquele ano, figurou como uma das três diretrizes, o trabalho contra a corrupção de verbas públicas federais apropriadas, desviadas ou mal utilizadas no financiamento de serviços e obras públicas.[34]

A Portaria PGR 591, de 20 de novembro de 2008 aprovou o Regimento Interno do Ministério Público Federal e regulamentou a 2ª CCR. Depois das resoluções do Conselho Superior do MPF que estabeleceram suas atividades e competências, outras supervenientes atualizaram referidas atribuições, dentre elas a Resolução 148/2014.

Tendo como uma das metas o aumento à ênfase no combate à corrupção de verbas federais nos municípios, especialmente a que atinge direitos humanos fundamentais: saúde, educação e a vida humana, essa Câmara elenca um rol de servidores, seus cargos com funções gratificadas, que não houve no relatório de 2004, o que denota considerável incremento na governança. Nesse relatório de 2012 observa-se uma participação mais efetiva na Enccla por parte do Grupo de Trabalho de Combate à Lavagem de Dinheiro, que tinha como escopo de atuação realizar estudo das metas da Estratégia relacionadas ao MPF, dentre outras específicas para aquele momento do país:

> Participou também de reuniões promovidas pela Estratégia Nacional contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (Enccla), discutindo e deliberando sobre assuntos como acompanhamento e elaboração de projetos de lei relativos ao temas em foco, análise de risco de corrupção em licitações da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, com ênfase na formação de cartéis, identificação de dificuldades e vulnerabilidades no rastreamento de recursos no Sistema Financeiro visando à proposição de soluções, disponibilização e disseminação da tecnologia da informação para análise de extratos de quebra de sigilo bancário, proposição de prioridades futuras e participação do projeto de reformulação do Programa Nacional de Capacitação em Lavagem de Dinheiro. [35]

[34] Relatório de Atividades do Ano de 2012 – 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, 112 p.

[35] Relatório de Atividades do Ano de 2012 – 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, p.28.

Outra observação concernente ao possível arranjo institucional relatada no documento é o registro de várias parcerias em diversas ações com CGU, Polícia Federal, TCU, Coaf, Bacen, Susep, CVM e DRCI.

No Relatório de atividades de 2021, ao descrever os integrantes das equipes de apoio, registra que a estrutura de cargos comissionados permanece proporcional à de 2012. Salienta a entrada em vigor do Regimento Interno da 2ª CCR contido na Resolução CSMPF 180/2018 e relata inúmeras ações e interações com outros órgãos como Coaf, RFB, DRCI, PF, Bacen. Nota-se uma alteração da nomenclatura dos grupos temáticos, antes denominados grupos de trabalho e agora "grupo de apoio". Nesse contexto, o grupo de apoio responsável pelos temas relacionados à Enccla é o grupo de apoio sobre lavagem de dinheiro, crimes fiscais e investigação financeira e crimes do sistema financeiro (Gald/CFIF/CSF).[36]

Não obstante não encontrarmos nesse documento uma menção específica sobre a participação na reunião plenária da Enccla (o que é possível nos relatórios de 2004 e 2012), nesse existe menção específica sobre duas reuniões do GGI para análise das propostas da Enccla para 2022.

A 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal é aquela cuja temática é o combate à corrupção e à improbidade administrativa, nos termos da Resolução CSMPF 189/2018 (Regimento Interno da 5ª CCR), que atua como instância de governança. Na presente pesquisa analisamos os relatórios de atividade de 2004, 2012 e de 2020, uma vez que o relatório de atividade de 2021 encontra-se em processo de conclusão.[37]

O Relatório de Atividades de 2004 da 5ª CCR, com 29 páginas, publicado em agosto de 2005, denominou aquela unidade de "Câmara do Patrimônio Público e Social", relatou a existência de ações de parceria institucional com o Bacen, RFB e TCU, não faz menção à Enccla e demonstra que a unidade tem característica de atuação pericial. Informa que a governança da unidade conta com vinte servidores, sem informar estrutura de chefia formal. Verifica-se na análise entre os relatórios de atividades da Segunda e Quinta CCRs, que não há padronização de atuação, registro ou formalização das atividades entre elas.[38]

---

[36] Relatório de Atividades do Ano de 2021 – 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

[37] Resposta enviada pelo expediente PGR-00190415/2022 (despacho 432/2022), emitido pelo Secretário Executivo da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, Frederico Augusto Ribeiro, em 18/05/2022, enviado pelo e-mail manifestação-noreply@mpf.mp.br em 23/05/22.

[38] Relatório de Atividades do Ano de 2004 – 5ª Câm.de Coord.e Revisão do Ministério Público Federal, 29p.

Em 2012 o relatório de atividades não elegeu denominação para a câmara, porém, observa-se uma estruturação formal da unidade, com organograma de governança, cargos de secretário executivo, assessorias e divisões (como resultado da Resolução CSMPF 122/2011), acréscimo para 43 servidores e o principal, a estruturação por meio de grupos de trabalho temáticos, com ênfase para o Grupo de Trabalho Combate à Corrupção. Nesse relatório, bem mais robusto que o de 2004, contando com 68 páginas, não se encontra menção à Enccla.[39]

Em 2020 o relatório logo no título a denominação "combate à corrupção" como subtítulo da câmara. Manteve a estrutura de governança mencionada anteriormente, reduziu o efetivo para 39 servidores e contou com seis grupos de trabalho temáticos. A Enccla, dessa vez, foi mencionada logo na apresentação do documento.[40]

No decorrer daquele ano foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica com objeto de combate à corrupção no Brasil, tendo como signatários além do MPF a AGU, CGU, TCU, MJSP e participação do Supremo Tribunal Federal (STF). A 5ª CCR, ao analisar referido ACT, abordou possíveis prejuízos da não inclusão no documento de outros parceiros como Bacen, CVM e Cade.[41]

Esse relatório proporcionou protagonismo à Enccla ao dedicar um subcapítulo específico para a rede. O relato foi específico para a XVIII Reunião Plenária e suas 11 ações, evento realizado remotamente em dezembro de 2020, em razão da pandemia de covid-19. Registra que a 2ª e a 5ª Câmaras indicaram membros titulares e suplentes que representaram o MPF. Naquela plenária, foram aprovados os resultados das ações de 2020, grande parte delas referente à adequação do país às Recomendações do Gafi.

Uma inovação naquele ano, que além da função natural de enfrentamento à corrupção, tem relação com a governança da instituição com reflexos na rede interorganizacional, foi o Sistema Gerencial da 5ª Câmara (Sicam), com capacidade de organizar, consolidar e gerenciar informações presentes anteriormente em planilhas. Salienta o relatório:

> O módulo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) merece destaque, trazendo informações sobre ações anuais, órgãos participantes e representantes do MPF, além de um repositório de documentos gerados pelas iniciativas. O módulo conta ainda com uma agenda das atividades de cada Ação e do Gabinete de Gestão Integrada, sendo capaz de

[39] Relatório de Atividades do Ano de 2012 – 5ª Câm.de Coord.e Revisão do Ministério Público Federal, 68p.
[40] Relatório de Atividades do Ano de 2020 – 5ª Câm.de Coord.e Revisão do Ministério Público Federal, 50p.
[41] Nota Técnica 02/2020 5ª CCR.

> controlar a participação dos membros do MPF, que confirmam sua presença nos compromissos.[42]

O relatório é concluído com a informação de que a 5ª Câmara realizou intensa interlocução entre as unidades do MPF representadas pelos Núcleos de Combate à Corrupção (NCCs) e instituições parceiras como o TCU, CGU e CNJ. A PGR deixou de encaminhar o relatório de atividades de 2021 considerando que o mesmo se encontra em processo de conclusão.

5.1.4 Banco Central do Brasil

Sobre a estrutura anticorrupção e antilavagem de dinheiro, desde a Lei 9.613, de março de 1998, o Banco Central passou a especializar servidores para trabalhar em seu âmbito de competências relacionadas ao Sistema Financeiro Nacional com a temática de supervisão e repressão a ilícitos financeiros e às práticas relacionadas à lavagem de dinheiro. O tema da anticorrupção é abordado como um dos crimes antecedentes que podem preceder as práticas de lavagem de dinheiro e, por conta da afinidade temática, também reforçada pela inclusão do combate à corrupção entre os focos da Enccla.[43]

Em 2004 a regulação de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo (PLD/FT) era de responsabilidade do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro (Denor) e, em alguma medida, também da Gerência de Normas de Câmbio (Gence) no que se refere a câmbio. A Gence foi a unidade que antecedeu o Departamento de Regulação Prudencial e Cambial (Dereg). O processo de autorização de novas instituições (que envolve avaliação dos aspectos de PLD/FT, instituição de políticas internas e estrutura) era de competência do Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf).

Desde o início da década de 2000, o hoje extinto Departamento de Combate a Ilícitos Financeiros e Supervisão de Câmbio e Capitais Internacionais (Decic) passou a ser o responsável pela execução das inspeções de PLD/FT em todas as instituições supervisionadas. Entre 2007 e 2012 a execução das inspeções de PLD/FT era de competência do Departamento de Supervisão Bancária (Desup) para bancos e conglomerados bancários, e do Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições não Bancárias (Desuc) para as demais instituições financeiras. A representação institucional junto à Enccla era desempenhada pelo Decic.

---

42 Relatório de Atividades do Ano de 2020 – 5ª Câm.de Coord.e Revisão do Ministério Público Federal, p.40.

43 Resposta enviada pelo e-mail faleconosco@bcb.gov.br em 13/05/22 - Departamento de Atendimento Institucional (Deati) e Divisão de Atendimento ao Cidadão (Diate).

Em 2012 a regulação de PLD/FT era de responsabilidade do Denor e, em alguma medida, também do Dereg no que se refere a câmbio. A autorização permaneceu sob alçada do Deorf. A competência de supervisão de PLD/FT, a partir de 01/12/2012, passou a ser exercida pelo Departamento de Supervisão de Conduta (Decon). A representação institucional sobre a temática de PLD/FT era conduzida pela Secretaria Executiva (Secre).

Em 2021 a regulação permanece sendo realizada de forma compartilhada entre Denor e Dereg. A autorização permanece sob alçada do Deorf. A execução das competências de supervisão de PLD/FT permanece com o Decon, como estabelecido em 1/12/2012. As atividades de representação institucional e articulação interna são desempenhadas pelo Diretor de Relacionamento, Cidadania e Supervisão de Conduta (Direc) e seu gabinete.

Do ponto de vista de governança, é importante destacar ainda a existência, desde 2013, de dois colegiados no âmbito do Banco Central do Brasil para a temática de PLD/FT: O Comitê Estratégico de Gestão de PLD/FT (CGPLDFT), de nível estratégico e alçada gerencial superior; e o Grupo de Técnico de PLD/FT (GTPLDFT), de nível técnico e alçada gerencial. As informações sobre o quantitativo de servidores e funções comissionadas nos departamentos e período solicitado seguem na tabela abaixo.

Tabela 2 – Quadro de efetivo Bacen

Ano	Unidade	Efetivo	Quantitativo de Funções Comissionadas
2004	DENOR	59	39
2004	DEORF	146	58
2004	GENCE	19	16
2012	DECON	1	1
2012	DENOR	74	38
2012	DEORF	161	58
2012	DESUC	258	55
2012	DESUP	325	66
2012	GENCE	19	14
2012	SECRE	94	33
2021	DECON	98	29
2021	DENOR	54	27
2021	DEORF	143	60
2021	DEREG	40	26
2021	SECRE/DIREC	7	4

Fonte: Banco Central do Brasil.

5.1.5 Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi criado pela Emenda à Constituição nº 45, de 30 de dezembro de 2004 e instalado efetivamente em 14 de junho de 2005. Logo, o CNJ não participou de atividades da Enccla em 2004.[44]

O CNJ não possui unidade ou estrutura organizacional anticorrupção e antilavagem de dinheiro, conforme Regimento Interno[45]. Em 2012, não há registro de ato de designação de representantes do CNJ na Enccla. A participação do CNJ foi relatada pelo Senhor Conselheiro Wellington Cabral em Reunião Plenária, conforme Ata da 140ª Sessão Ordinária de 06/12/2011[46]. Na notícia, há registro de que o CNJ foi representado pela Ministra Eliana Calmon, então Ministra Corregedora Nacional, e pelos Juízes Auxiliares Salise Sanchotene e Paulo Cristóvão Filho.

Em 2021, o CNJ participou das Ações 01/2021; 04/2021; 08/2021; e 10/2021[47]. A participação do CNJ ocorreu mediante a colaboração de Conselheiros e servidores designados pela Presidência, os quais acumulam as atividades relacionadas à Enccla com as atribuições regulares de seus cargos. Não há quantidade determinada de Conselheiros ou servidores, nem atribuição formal de atribuição, sendo os mesmos definidos a cada ano, por designação da Presidência. Os representantes foram designados pelas Portarias CNJ nº 123, de 16/04/2021 e nº 299, de 19/11/2021.

5.1.6 Controladoria Geral da União

Instituída pela Medida Provisória n. 2.143-31, de 2 de abril de 2001, a então Corregedoria-Geral da União teve, originalmente, como propósito declarado, o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público. Posteriormente, editou-se o Decreto n. 4.177, de 28 de março de 2002, integrando a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) à estrutura da então Corregedoria-Geral da União.

O mesmo Decreto n. 4.177 transferiu para a Corregedoria-Geral da União as competências de Ouvidora-Geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça.

---

[44] Registro Ouvidoria CNJ 3323374, de 17/05/2022. E-mail: não_responda@cnj.jus.br, recebido em 31/05/2022.

[45] https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124

[46] https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1615 https://atos.cnj.jus.br/files/original123426202110276179475 27c9b0.pdf

[47] http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2021

Efetivou-se, dessa forma, o agrupamento das principais funções administrativas de controle, consolidando-as em uma única estrutura funcional. Já a Medida Provisória n. 103, de 1 de janeiro de 2003, convertida na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação para Controladoria-Geral da União, assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Em face de todas essas modificações normativas, a Controladoria-Geral da União assumiu a função de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo federal, incumbido da orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos que compõem esse Sistema.

A CGU passou, então, a incluir entre suas responsabilidades a promoção da transparência e a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade, atuando, para tanto, em três grandes áreas: 1) no controle interno dos recursos públicos; 2) na atividade correicional; e 3) na atividade de ouvidoria.

O Decreto nº 4.785, de 21 de julho de 2003 e a Portaria nº 338, de 8 de agosto de 2003, estabeleceram a estrutura da Controladoria-Geral da União relacionada ao combate à corrupção[48]. Ou seja, praticamente toda a estrutura do órgão tem essa finalidade específica.

Considerando que compete à Controladoria-Geral da União assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão, atuando como órgão central do Poder Executivo Federal para as funções de controle interno e correição, em 2012, a CGU estava estruturada em quatro unidades finalísticas, de acordo com sua área de atuação[49]: Secretaria Federal de Controle Interno (SFC); Corregedoria-Geral da União (CRG); Ouvidoria-Geral da União (OGU); Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).

Também integraram a estrutura da CGU os seguintes colegiados: I - Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC): de natureza consultiva, é formado paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil, e tem a finalidade de debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento para as atividades de

[48] Relatório de Gestão CGU – Exercício 2004:
https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/38862/5/Relatorio_de_gestao_2004.pdf

[49] Relatório de Gestão – Exercício 2012:
https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/38855/5/Relatorio_de_gestao_2012.pdf

controle dos recursos públicos, de promoção da transparência na gestão pública e de combate à corrupção e à impunidade. II – Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCI).

Em 2012, a estrutura do órgão estava estabelecida pela sequência de três decretos que se complementavam. Decreto 5.683/2006, alterado pelo Decreto 6.656/2008 e Decreto 7.547/2011. Verifica-se, nesse período, forte incremento na estrutura do órgão, representada por secretarias, assessorias, diretorias e coordenações-gerais e o acréscimo do órgão colegiado Comissão de Coordenação de Correição (CCC).

Em 2021, a estrutura organizacional da instituição encontrava-se definida pelo Decreto nº 9.681/2019 (atualizado pelo Decreto 10.562/2020), por meio do qual, é possível compreender com maior clareza as competências delineadas, bem como a distribuição dos cargos e funções nas diversas unidades. Além do crescimento quantitativo das chefias formais, observa-se inovações como as novas diretorias de governança, de tecnologia da informação, de responsabilização de agentes públicos, de responsabilização de entes privados e a diretoria de acordos de leniência.

Com relação à estrutura de recursos humanos, a CGU informou que em relação ao ano de 2004 não seria possível indicar o quantitativo por falta de registro em sistema, tendo em vista que a CGU era vinculada à Presidência, e não há acesso aos dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) dessa época.[50] A área de recursos humanos informou que os dados de 2012 não são confiáveis porque veio de um extrato do SIAPE onde a estrutura era muito diferente e nem sempre a lotação registrada no sistema refletia a realidade. De qualquer maneira, a estrutura funcional em 2012 era a seguinte:

Secretaria Executiva (Unidades Regionais nos Estados)	503
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)	361
Corregedoria-Geral da União (CRG)	102
Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).	49
Ouvidoria-Geral da União (OGU)	13

E a estrutura em 2021:

Secretaria Executiva (Unidades Regionais nos Estados)	1105
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)	482
Corregedoria-Geral da União (CRG)	116
Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC)	68
Secretaria de Combate à Corrupção (SCC)	62
Ouvidoria-Geral da União (OGU)	57

[50] Resposta constante da informação recebida em 09/06/2022, por meio do correio eletrônico cgugabin@cgu.gov.br da Chefia de Gabinete da CGU.

5.1.7 Receita Federal do Brasil

O Regimento Interno da Receita Federal do Brasil, representado pela Portaria ME Nº 284, de 27/07/2020, estabelece que a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), órgão específico singular, diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Economia, tem por finalidade, dentre outras, planejar, coordenar e realizar as atividades de repressão aos ilícitos tributários e aduaneiros, inclusive contrafação, pirataria, entorpecentes e drogas afins, armas de fogo, lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, observada a competência específica de outros órgãos.

Referido regimento estabelece ainda, em seu artigo 49, que compete à Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (Copei) prestar assessoramento estratégico e gerenciar as atividades relativas: I - à inteligência fiscal, especialmente no combate a crimes, fraudes e ilícitos tributários e aduaneiros, à lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, ao terrorismo e seu financiamento, ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, ao tráfico ilícito de armas, e a qualquer outro ilícito praticado contra a Administração Pública Federal, ou em detrimento da Fazenda Nacional, inclusive aqueles que concorram para sua consumação; II - à investigação conjunta com outros órgãos para coibir a prática dos crimes, fraudes e ilícitos mencionados no inciso I, ressalvadas as competências das demais áreas da RFB; e III - à representação da RFB nos sistemas, nos órgãos, nas comissões, nos conselhos e nas agências ligados à atividade de inteligência.

Não obstante, em sua resposta oficial a esta pesquisa, a instituição não informou a estrutura do órgão nos anos de 2004, 2012 e 2021, bem como acrescentou:

> Cumpre ressaltar que de acordo com o Regimento Interno da Receita Federal do Brasil - RFB, Portaria ME n. º: 284 de 27 de julho de 2020 não está no rol de competências da RFB, estabelecidas em seu art. 1º, desempenhar atividades anticorrupção ou antilavagem de dinheiro, tampouco instituir estrutura organizacional para esse fim.
>
> A competência regimental da Receita Federal se atém ao desempenho das atividades de administração tributária e aduaneira da União, que podem dar suporte de maneira indireta aos órgãos de persecução penal, especialmente o Ministério Público, no que tange ao combate à corrupção e lavagem de capitais.[51]

[51] Resposta recebida por meio da mensagem eletrônica rafael.santana@rfb.gov.br , datada de 23/08/2022.

5.1.8 Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional

O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) foi criado em 18 de fevereiro de 2004 pelo Decreto 4.991/2004 e suas competências constam, atualmente, no Decreto 9.662/2019. Está formalmente vinculado à estrutura da Secretaria Nacional de Justiça (Senajus) do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Observa-se, ainda, que não há registro fidedigno da quantidade de servidores (sem cargo comissionado) que estiveram lotados nas estruturas antilavagem e anticorrupção, restringindo-se esta resposta aos cargos em comissão, conforme análise dos Decretos e Portarias vigentes nos períodos solicitados, a saber: 2004; 2012 e 2021.[52]

Faz-se ainda importante salientar que à época de sua criação o DRCI possuía mais cargos comissionados em sua estrutura regimental. Uma das justificativas possíveis é que havia grande lapso temporal sem a realização de concurso público para o órgão.

O DRCI não possui uma "área anticorrupção". Esta temática está bastante concentrada na Coordenação-Geral de Articulação Institucional, em razão de atuar justamente como Secretaria Executiva da Enccla e da coordenação do PNLD, da Rede-Lab e, recentemente, da Renaccor. Destaca-se que desde 2004 a estrutura regimental do DRCI foi bastante alterada.

No regimento interno da Secretaria Nacional de Justiça, constante da Portaria MJSP 1.443/2006, nota-se que não há menção a competências ligadas ao combate à corrupção. Da referida portaria depreende-se que compete à CGAI difundir a cultura de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional por meio da coleta, geração e difusão de conteúdo e realização de eventos junto aos agentes públicos; implementar ações que promovam a efetividade da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (Encla); elaborar pareceres, notas internas, estudos e análises nos processos de competência do Departamento; propor e coordenar a elaboração e/ou revisão da legislação referente à matéria de competência do Departamento; articular e integrar os órgãos que compõem o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD); desenvolver e implementar o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Lavagem de Dinheiro (PNLD); promover estudos e apresentar propostas objetivando o contínuo aperfeiçoamento e

[52] Resposta constante da mensagem eletrônica recebida de enccla@mj.gov.br, em 06/05/22 da Coordenação de Estratégias de Prevenção e Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.

funcionamento dos sistemas públicos de prevenção e combate ao crime de lavagem de dinheiro, bem como de recuperação de ativos de origem ilícita; e elaborar minutas e acompanhar a celebração de convênios com instituições de ensino para disseminação dos temas de combate à lavagem de dinheiro, recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional nos currículos acadêmicos e outras atividades de disseminação destes temas.

Ainda segundo a portaria, competia à Coordenação de Comunicação Institucional preparar e organizar anualmente a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos; e elaborar e atualizar os veículos e ferramentas de comunicação do DRCI, do GGI-LD e da Estratégia.

No período de 2012 vigoravam o Decreto 6.061/2007 e a Portaria 1.443/2006. Ao longo de 2013, 2016, 2017 e 2018 foram publicados decretos que alteraram a estrutura do DRCI, mas a área relativa aos trabalhos da Enccla e PNLD foram preservados.

No ano de 2021 vigorou o Decreto 9.962/2019[53] e ainda a Portaria 1.223/2017. Atualmente a CGAI conta com estrutura formal de cargos e funções, como a Coordenação de Difusão, Capacitação e Eventos; a Coordenação de Estratégias de Prevenção e Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro; e Coordenação da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia Contra a Lavagem de Dinheiro. Afora os cargos em comissão, estão lotados na CGAI mais três servidores públicos federais e outros três empregados públicos cedidos de empresas públicas.

Atualmente vigora o Decreto 11.103 de 24 de junho de 2022:

> Art. 13. À Secretaria Nacional de Justiça compete:
>
> I - ....
>
> II – Coordenar, em parceria com os órgãos da administração pública, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – Enccla e outras ações do Ministério relacionadas com o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional;
>
> Art. 14. Ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional compete:
>
> I – Articular, integrar e propor ações entre os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e o Ministério Público para o enfrentamento

[53] Revogado pelo Decreto 11.103 de 24 de junho de 2022.

> da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional, inclusive no âmbito da Enccla;
>
> II – Coordenar a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia Contra Lavagem de Dinheiro – Rede-Lab;

5.1.9 Tribunal de Contas da União

O tema da lavagem de dinheiro não fez parte de nenhum normativo de estrutura do Tribunal de Contas da União. Em relação à corrupção, os normativos de estrutura aplicáveis aos anos de 2004 e 2012 não traziam unidade dedicada ao tema. Somente o normativo de estrutura aplicável ao ano de 2021 trouxe unidade específica.

Em 2004, embora não houvesse estrutura dedicada, houve a realização do Projeto Combate, focado em metodologia, vinculado à Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis.

Em 2021, duas unidades lidaram com o tema: Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o Controle Externo e o Combate à Corrupção (Soma) e Secretaria Especial de Coordenação das Secretarias do TCU nos Estados (Secor).

A Soma, secretaria com estrutura formal de diretoria, conta com sessenta e cinco servidores, sendo sessenta específicos da unidade e cinco da Diretoria de Inteligência para o Controle o Combate à Corrupção (Diccor), com nível formal de chefia, função gratificada ou direção e assessoramento, com a seguinte atribuição:

> Art. 45. A Soma tem por finalidade contribuir para a garantia da qualidade e da efetividade das ações de controle externo, por meio do suporte metodológico e supervisão de fiscalizações, da gestão de informações e da produção de conhecimento de inteligência, com vistas a subsidiar a atuação das unidades vinculadas à Segecex, inclusive no combate à corrupção.
>
> Art. 46. Compete à Soma:
>
> ....
>
> XV – Promover a articulação interinstitucional e a atuação em rede, com vistas a fomentar e a coordenar o compartilhamento de informações de inteligência entre as unidades do TCU e as unidades de inteligência de órgãos congêneres, para subsidiar as ações de controle voltadas ao combate à corrupção;

> XVI – Orientar e acompanhar as ações de controle externo com foco no combate à corrupção realizadas pelas unidades vinculadas à Segecex; (RESOLUÇÃO TCU 324/2020).

A Secretaria Especial de Coordenação das Secretarias do TCU nos Estados, possui três servidores lotados, sendo um secretário e dois assessores, com nível formal de chefia, função gratificada ou direção e assessoramento, possui as seguintes atribuições:

> Art. 49. A Secor tem por finalidade a coordenação e a articulação das secretarias do TCU nos estados, interna e externamente ao Tribunal.
>
> Art. 50. Compete à Secor:
>
> V – Supervisionar e coordenar as ações de prevenção e combate à fraude e corrupção nos estados; (RESOLUÇÃO TCU 324/2020).

5.2 Entrevistas

Para Uwe Flick existem dois tipos básicos de amostragem em pesquisa qualitativa. Os formais (com critérios previamente definidos) e os flexíveis (com foco nas necessidades que aparecerão durante a realização da pesquisa). Nos formais, o número de entrevistados é definido de pronto, visando uma distribuição em relação a determinadas características, como critérios profissionais específicos (FLICK, 2009). No caso da presente pesquisa, considerando a natureza da pergunta, dos objetivos e dos métodos utilizados, no processo baseado na repetição do mestrando e o seu conhecimento específico no campo de estudo proposto e sobre as pessoas nele, a amostragem está relacionada às pessoas, mas também vinculadas a uma situação: sua vivência na Enccla. Para esse autor:

> Muitas vezes buscamos pessoas com uma longa experiência com a questão de pesquisa ou as que estão realmente em posição de revelar a prática profissional em que estamos interessados...Pesquisadores qualitativos estão interessados nas pessoas que estão "realmente" envolvidas e têm experiência com a questão em estudo. Portanto, estamos em busca de casos fundamentais em função da experiência, do conhecimento, da prática, etc... Na maioria dos estudos, estamos interessados na variedade das experiências e envolvimentos (FLICK, 2009, p. 47).

Não houve dificuldade em encontrar quem concordasse com o estudo nem dificuldade institucional na permissão de acesso aos dados investigados no trabalho empírico. Houve o estabelecimento de uma base para o consentimento informado, de forma que todos sabiam que faziam parte de uma pesquisa em andamento e que tinham direito e oportunidade de recusar qualquer forma de participação pessoal.

Considerou-se estrutural na pesquisa a obtenção dessa amostra social, no molde conceitual proposto por Serge Moscovici:

> um sistema de valores, ideias e práticas com dupla função: primeira, estabelecer uma ordem que venha a possibilitar que os indivíduos se orientem em seu mundo material e social e o dominem; segunda, permitir a comunicação entre os membros da comunidade aos lhes fornecer um código para o intercâmbio social e um código para denominar e classificar de forma não ambígua os vários aspectos de seu mundo e de sua história individual e coletiva (MOSCOVICI, 1973, p. xvii).

Essa abordagem empírica ficou representada por nove entrevistas, compostas de questionário fechado de sete perguntas, mas com flexibilidade na resposta, realizadas com gestores escolhidos por amostragem selecionada, que tiveram prolongada atuação na história da rede, permitiram compreendermos melhor as percepções dos gestores em relação às políticas públicas anticorrupção, visões privilegiadas dos dados empíricos e opiniões pessoais. A escolha dos entrevistados atendeu aos seguintes critérios: tempo de representação na Enccla; produção de artigos e/ou relatórios; ocupação de cargo relevante e atuação específica em ações na rede; e referências externas.

As entrevistas propiciaram o vislumbre de diferentes percepções, por meio de experiências bem-sucedidas, boas práticas, e as maiores dificuldades e entraves para a implementação das políticas anticorrupção, permitindo uma triangulação com os dados estatísticos e a governança informada pelos órgãos por meio de respostas oficiais. As transcrições foram mantidas ao mínimo necessário para responder à pergunta de pesquisa, visando a diminuição do conteúdo produzido e o respeito ao calendário do projeto de pesquisa.

Todas as entrevistas foram realizadas pessoalmente pelo pesquisador, sendo oito delas realizadas via videoconferência pelo aplicativo Zoom e somente uma realizada por escrito. Os entrevistados foram devidamente cientificados dos objetivos do estudo e dos procedimentos envolvidos por meio de termo de consentimento livre e esclarecido, devidamente assinado.

Em razão do sigilo estabelecido no termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE), os dados dos entrevistados estão sob a responsabilidade desse autor, e à disposição do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB para análise, se necessário. No entanto, visando preservar a privacidade, os entrevistados não serão identificados nessa pesquisa e serão apresentados como "gestor" ou "gestora", dependendo do gênero, seguido de número sequencial, bem como informação sobre tempo de atividade e órgão membro da Enccla.

No Apenso A encontra-se um quadro resumo que proporciona a comparação das respostas dos entrevistados entre si. Comparação de entrevistas em nível inferior, conforme proposto por Flick, comparando-se respostas de diferentes entrevistados com uma questão específica. Para esse autor "deve-se encontrar um equilíbrio entre coletar informações semelhantes de cada entrevistado (com relação a comparação e análise) e atender as necessidades e a situação do entrevistado individual (evitar tópicos que ele tenha evitado anteriormente)" (FLICK, 2009, p. 110).

5.2.1 Gestor 1[54]

Com mais de quatorze anos como gestor de alto nível em sua organização, período em que também ficou responsável por representar sua instituição junto à Enccla, o gestor 1 considera que o primeiro problema prático é que sua instituição sempre teve uma estrutura diminuta, com baixa quantidade de pessoas pelo volume de trabalho e a resposta a essa deficiência foi informatizar. Não houve mudança estrutural desde o início da Enccla. Não foi criada unidade específica. Salienta que foi criado o Código de Ética e que a metodologia de trabalho adotada pela instituição evitava corrupção interna. Tratava-se de governança matricial compartilhada, sem decisão monocrática. Racionalizaram o processo decisório, de forma que, as ações de cada agente deveriam ser justificadas. Foi criado o processo de notas, onde o analista verificava a comunicação e marcava alguns pontos. Acima de um determinado ponto aquela comunicação seria analisada por outro agente. Considera que essa medida não foi decorrente de influência da Enccla.

Quanto aos avanços, experiências bem-sucedidas, boas práticas e também as maiores dificuldades e entraves para implementação da estrutura anticorrupção e antilavagem conforme propostas pela Enccla, considera que não houve implementação de estrutura anticorrupção em sua instituição. Porém, após o início da rede, criou-se um ambiente construtivo, onde os órgãos se conscientizavam das deficiências dos demais.

[54] Gestor 1: sexo masculino, 14 anos de gestão no Coaf.

Essa boa relação permitiu que o processo legislativo de aprovação da Lei 12.683/2012 (tornou mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro), passasse sem críticas dos poderes da União e sem oposição dos membros da Estratégia. Outros avanços consideráveis foram o sistema do Banco Central que passou a identificar onde o indivíduo teria relacionamento bancário.

Considera negativa a inclusão do tema "corrupção" na Estratégia, que teria sido de iniciativa da Controladoria Geral da União, que "em vez de criar uma estratégia própria, pegou carona na Enccla". Após esse desdobramento de pilares (lavagem e corrupção) a CGU teria trazido sua agenda estratégica para tentar implementar como objetivo da rede. Em decorrência disso, demais membros começaram a trazer suas metas institucionais para a Enccla para tentar ganhar força.

O Coaf obteve resultados mais efetivos na influência de formulação de políticas públicas em âmbito nacional do que internamente em sua respectiva governança. Porém, considera que uma foi consequência da outra "a forma como você se conduz internamente, reflete externamente". Constatou que as metas da área financeira (Bacen, RFB, Coaf) eram atingidas com mais efetividade, devido à mentalidade própria dos órgãos, mais cartesianos, práticos, com cultura de pragmatismo. As metas jurídicas demoravam mais ou não saíam: "o avanço no combate à lavagem de dinheiro deu-se primeiro na área financeira, enquanto os bancos já estavam avançando, a PF e MPF não estavam".

Por meio de sua ativa participação na rede, o Coaf logrou êxito na elaboração e aprovação da Lei 12.683/2012, que viabilizou o fim da lista de crimes antecedentes; a regulação de pessoas expostas politicamente; a regulação de movimentação em espécie e vários regulamentos bancários emitidos pelo Bacen, que, não obstante fossem medidas administrativas, continham forte efeito anticorrupção.

Com relação ao maior desenvolvimento evolutivo na governança da sua instituição, como resultado de uma participação maior deste na Enccla, o Gestor 1 considera que "não, que dificilmente o Coaf recebeu coisas de fora que influenciaram na sua estrutura interna", mas que o mesmo não teria ocorrido no Bacen por exemplo, que realizou várias reestruturações, a Polícia Federal que deve ter sido beneficiada com a melhoria dessas suas áreas específicas, também Susep, CVM e os órgãos reguladores em geral. Esse gestor considera que além do Coaf, alguns órgãos contribuíram muito para evolução do enfrentamento da lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil, tais como Bacen, DRCI, PF, MPF, CGU e TCU.

5.2.2 Gestora 2[55]

Quando ingressou na Polícia Federal em 2006 havia a Divisão de Combate a Crimes Financeiros de âmbito nacional e as Delegacias de Repressão a Crimes Financeiros (Delefin) nas superintendências regionais nos estados. Em 2012 manteve-se igual. A partir de 2018 foi criada a Coordenação-Geral de combate à Corrupção, no âmbito da Diretoria de Combate ao Crime Organizado (hoje transformada em Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado e à Corrupção).

Para a gestora 2 "Enccla é *Iceberg*, os maiores avanços estão invisíveis". A soma das experiências de cada órgão, de cada representante é o que faz a rede ter resultados excepcionais. Pontua como dificuldade a questão da conscientização do gestor maior da instituição sobre o papel de seu órgão na rede. Ou seja, a pessoa indicada demonstra o quanto o órgão membro conhece e estima a Enccla. Observa clara diferença entre os órgãos, no grau de comprometimento da alta gestão.

A partir de 2018 a Secretaria Executiva da Enccla (DRCI) passou a atuar diretamente com os dirigentes dos órgãos membros, conscientizando-os sobre suas respectivas obrigações. Segundo ela "é no GGI que vemos a diferença de atuação dos membros (representação pelo dirigente máximo ou sub desse). Coaf é sempre representado pelo seu presidente. Outro ambiente é na Plenária, onde verificamos o grau de comprometimento e valorização que cada órgão dá à rede".

Polícia Federal obteve resultados mais efetivos na influência de formulação de políticas públicas em âmbito nacional do que internamente em suas respectivas governanças. Conseguiu propor medidas que forte eficácia anticorrupção, como, por exemplo, a restrição de transporte de valores, a restrição de uso de dinheiro em espécie, temas como criptoativos e a LGPD penal. Pela estrutura da Enccla a ação começa com uma proposta do membro que vai sendo adotada pelos demais.

Não soube afirmar se a participação mais efetiva da PF na rede foi correspondida com maior desenvolvimento evolutivo na sua governança, porém considera que dependendo da qualidade do representante indicado, é possível ver retorno para o órgão. Como exemplo citou a efetiva ação de discussão das equipes conjuntas de investigação (PF e MPF) e afirmou que nos órgãos reguladores financeiros essa efetividade é facilmente verificável.

---

[55] Gestora 2: sexo feminino, com experiência de 15 anos na Polícia Federal na representação de algumas ações junto à Enccla e gestão direta no DRCI.

Além da Polícia Federal, considera que Coaf, Bacen, Susep, CVM e Previ contribuíram muito para a evolução do enfrentamento da lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil, salientando que os órgãos da área financeira são mais organizados e efetivos do que aqueles ligados ao combate à corrupção.

5.2.3 Gestor 3[56]

Em decorrência da Lei 9.613/98 (lei contra a lavagem de dinheiro) o Bacen precisou se estruturar. Em 2005 o entrevistado começou a representar sua instituição junto à Enccla. Houve reforço da estrutura, como consequência das decisões judiciais, nas áreas que atuavam nessa matéria (normativa, supervisão, assessoramento). Foram criadas três diretorias (normas; fiscalização e procuradoria geral). Foi criado inicialmente o Decif (departamento de combate a ilícitos financeiros). Em 2006 foi o Decic (departamento de combate a ilícitos cambiais e financeiros e atendimento aos poderes). Em 2012 o Decom (departamento de supervisão de conduta).

Considera como avanços no decorrer dos anos a criação do Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro (CCS) por meio da Lei complementar 105; o BacenJud – sistema de comunicação direta entre o sistema financeiro e o Poder Judiciário. Aponta como dificuldades a barreira natural de falta de efetivo e a questão cultural da instituição. O foco do Bacen é o sistema financeiro, então atuar na Enccla foge dessa atribuição original.

Para esse gestor, o Bacen, como parte da rede de instituições integrantes da Enccla obteve resultados mais efetivos internamente, em sua respectiva governança do que na influência de formulação de políticas públicas em âmbito nacional. Para o público interno, seus "stakeholders", os resultados foram mais evidentes. Principalmente no atendimento às ordens judiciais. Conseguiu-se manter a estrutura para atendimento às demandas dos parceiros da Enccla. Isso teria sido muito positivo.

O Bacen conseguiu propor com eficácia, por meio de metas relacionadas ao mercado de câmbio em 2006, a Lei Complementar 105, que criou o CCS. Pode constatar que a participação mais efetiva de sua instituição na rede é correspondida com maior desenvolvimento evolutivo na sua governança. Não obstante o problema de cultura (alguns diretores foram contra a participação na Enccla). Um exemplo é a participação no Gafi. O Bacen foi motivado a manter uma estrutura adequada.

---

[56] Gestor 3: sexo masculino, com experiência de 9 anos no Banco Central do Brasil na representação de temas relacionados ao Sistema Financeiro Nacional junto à Enccla.

Outros órgãos contribuíram muito para a evolução do enfrentamento da lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil, tais como Polícia Federal, Ministério Público (ênfase para o MPF), Coaf e Poder Judiciário (por meio do CNJ). Acredita que houve evolução na governança da Justiça Federal (criação das varas especializadas em lavagem de dinheiro) e no MPF.

5.2.4 Gestora 4[57]

A gestora 4 não soube informar sobre a participação do Ministério Público Federal na Encla em 2004, pois iniciou sua participação em 2005. Relatou que inicialmente alguns procuradores da República foram designados para participar da reunião preparatória (chamada Enclinha, que ocorreu em Pirenópolis/GO), e da reunião Plenária da Encla. Esses procuradores não eram (como ainda não são) vinculados hierarquicamente a qualquer estrutura organizacional anticorrupção ou antilavagem de dinheiro dentro do MPF.

Considera que as Câmaras de Coordenação e Revisão, que são temáticas, podem ser consideradas estrutura organizacional do MPF anticorrupção e antilavagem de dinheiro. Inicialmente a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, ligada à matéria penal, ocupava-se dos temas criminais. Posteriormente a 5ª Câmara passou a incluir a temática da prevenção da corrupção sob o enfoque criminal e se ocupou da coordenação de iniciativas e grupos de trabalho.

Durante alguns anos a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão possuiu um grupo de trabalho dedicado à prevenção da lavagem de dinheiro (GTLD). A gestora foi coordenadora deste grupo durante alguns anos, então se ocupava de fazer com que seus membros participassem das atividades da Enccla, participando das reuniões e acompanhando as metas (tanto a propositura como na fase da execução). Essa atividade era apenas de coordenação, porque para a efetiva participação era necessária a designação formal do Procurador Geral da República. Posteriormente a coordenação da representação do MPF na Enccla passou para a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Segundo ela, os maiores avanços foram sempre no estreitamento de relações entre os órgãos, o que permitiu a colaboração entre eles e a disseminação de boas práticas. Há diversas iniciativas bem-sucedidas, a publicação do livro 10 Anos da Enccla traz

[57] Gestora 4: sexo feminino, com experiência de 13 anos no Ministério Público Federal na coordenação da representação de temas junto à Enccla.

esses resultados. Do ponto de vista do MPF, a disseminação do Sistema Simba pode ser elencada como uma experiência bem-sucedida.

As metas ou ações mais difíceis de serem implementadas foram sempre aquelas que demandavam mudança de legislação, algo que não está no controle dos órgãos que participam da iniciativa. Mesmo no acompanhamento das propostas legislativas houve sempre dificuldades de conseguir influir positivamente na redação final.

O fato de participar da Enccla propiciou mudanças na governança do MPF, devido a demandas como a de produção de estatísticas sobre a atuação e os resultados das investigações e processos judiciais relativos à lavagem de dinheiro e à corrupção, na necessidade de aumentar a transparência ativa, dentre outros.

A Gestora não se recordou de lei ou norma que tenha sido aprovada em razão de proposta do MPF no âmbito da rede, mas salientou que a maior dificuldade e talvez um dos limites da Estratégia seja na dimensão política, nos efeitos fora do âmbito interno dos órgãos participantes da rede. Houve várias propostas e grande atuação na tentativa de influenciar os textos de projetos legislativos. O que efetivamente foi aceito deve ser atribuído ao trabalho conjunto dos órgãos, em especial, talvez, àqueles que detém independência funcional como MPF e órgãos do Judiciário (Ajufe e CNJ) e que podem usar suas assessorias parlamentares para alcançar notas t**écnicas e outras informações ao Congresso Nacional.**

Considera que Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Receita Federal, Justiça Federal, Ministérios Públicos dos Estados, contribuíram muito para evolução do enfrentamento à lavagem de dinheiro e à corrupção no Brasil.

5.2.5 Gestor 5[58]

Desde o início a denominação dentro do DRCI da unidade responsável pela Enccla foi a Coordenação Geral de Articulação Institucional. Com o passar dos anos a rede cresceu, porém, sua estrutura continuou a mesma. Houve remanejamento interno do efetivo do departamento para otimizar as novas demandas que surgiam. Atualmente a estrutura continua a mesma, porém menos qualificada, tendo sofrido certo desmonte. Ou seja, está aquém do que a atribuição do DRCI prevê e a estrutura organizacional ficou também aquém do crescimento político da Enccla.

No início a representação era realizada pelas autoridades máximas. Com o passar do tempo, as autoridades máximas participavam somente da Plenária, e depois

[58] Gestor 5: sexo masculino, com experiência de 6 anos como gestor do DRCI.

disso alguns órgãos não se faziam representar nem pelas autoridades máximas. Isso prejudicou o avanço da transformação organizacional dos membros. No entanto, a maior participação de técnicos, permitiu avanços normativos e operacionais.

O gestor 5 considera alguns avanços e experiências bem-sucedidas, como, por exemplo, a melhora sensível na estrutura do país para o combate à corrupção e lavagem de dinheiro. Ele elenca como exemplo a melhoria de estrutura na Polícia Federal. Acrescenta com a modernização e layout do padrão de quebra de sigilo bancário, o sistema Sinba, os Lab/LD (software de ponta para análise de dados sobre lavagem de dinheiro), novas leis de combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado e a avaliação nacional de risco implementada pelo Coaf, CVM, Bacen e Susep.

Entretanto, aponta como dificuldades e entraves para implementação dessa política de enfrentamento à lavagem de dinheiro e corrupção, o fato de, em certo momento, as autoridades máximas terem diminuído sua participação direta na rede, o que retardou a realização de modernizações internas nos órgãos membros. Salienta como grande dificuldade o fato da rede ter deixado de focar em metas que envolvessem alteração normativa devido a bloqueio do Ministério da Justiça e Congresso Nacional.

O gestor não soube informar se o DRCI obteve resultados mais efetivos na influência de formulação de políticas públicas em âmbito nacional ou internamente em suas respectivas governanças, visto que o órgão foi criado especificamente para essa função. Porém, considera que houve melhora na estrutura da CVM, do Bacen e do Coaf.

O DRCI tentou diversas vezes aprovação de lei para sua estruturação. Não conseguiu. A proposta era ser transformado numa secretaria de cooperação internacional e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Essa iniciativa quase vingou na gestão do então ministro da justiça Alexandre de Moraes. Considera que o órgão influenciou positivamente no CPC e CPP, bem como na legislação referente à lavagem de dinheiro, crime organizado, transparência no serviço público, no Programa Nacional de Capacitação em Lavagem de Dinheiro (PNLD). E por último, relembra com frustação o tema dos prazos para a investigação e processo penal, que foi muito discutido, mas não avançou.

O gestor finaliza sua entrevista alegando que alguns membros da rede contribuíram de maneira diferenciada no enfrentamento à lavagem de dinheiro e à corrupção, tais como Coaf, CVM, PF Bacen, CGU, MP e CNJ, sendo que os três primeiros desenvolveram governança estruturada para o feito.

5.2.6 Gestor 6[59]

Em 2004 o entrevistado estava no Ministério da Justiça, mais especificamente coordenando a Rede-Lab. Não obstante ter ingressado no Tribunal de Contas da União em 2008, salienta que em 2014 foi institucionalizada naquele órgão, uma estrutura de combate à corrupção, denominada Secor (que hoje está na Soma). Foi criada a Seinf Operações - Secretaria de Infraestrutura de Operações. Trabalhava muito próxima com CGU e PF em especial as questões da operação Lava Jato. Ambos tiveram assento na Enccla. A participação do tribunal na rede então dividiu-se em dois. Em 2021 foi criada a Soma, que agregou as duas áreas acima mencionadas.

Embora não se possa medir uma influência direta da Enccla na evolução dos órgãos (uma vez que havia um movimento mundial de estruturação do combate à corrupção), com certeza ela contribuiu. O TCU, como parte da rede de instituições integrantes da rede obteve resultados mais efetivos internamente em suas respectivas governanças do que na influência de formulação de políticas públicas em âmbito nacional. As unidades que participavam da Estratégia eram unidades de suporte à fiscalização. Então acabaram usando as ações da rede para "organizar a casa".

A participação mais efetiva do TCU na rede não foi correspondida com maior desenvolvimento evolutivo na sua governança. Como as ações eram muito pragmáticas (como troca de informações, por exemplo), o tribunal ficava limitado a se preparar para atender as demandas externas. Seria diferente se estivessem envolvidos em ações estruturantes que precisassem convencer a alta gestão do tribunal sobre a necessidade de uma estrutura maior.

Acredita que única exceção seja a criação da Secor, que acredita ter tido uma influência da Enccla e afetou a governança. A participação dos representantes do TCU na rede não influenciou na criação e estruturação da área de inteligência, por exemplo, pois já estava sendo gestado, independente da rede. Acredita que no universo do combate à corrupção tenha tido mais influência do que na área de inteligência.

Considera que CGU, DRCI, RFB e Bacen contribuíram muito para a evolução do enfrentamento da lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil. Porém a Receita Federal se comportava com certo antagonismo ao grupo, visto que, todos queriam seus dados. Acredita que houve maior evolução na governança dos membros acima mencionados em comparação com o TCU. Acredita que quanto mais importância o órgão teve

[59] Gestor 6: sexo masculino, com experiência de 4 anos na RedeLAB/DRCI e mais 14 anos como integrante da equipe do TCU junto à Enccla.

na rede, mais legitimidade ganhava para realizar melhoria de governança. Usa como exemplo a CGU.

5.2.7 Gestor 7[60]

Em 2004 a estrutura organizacional anticorrupção e antilavagem de dinheiro da Controladoria Geral da União era a Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção, que não mais existe. Era a Diretoria de Pesquisa e Informações Estratégicas que representava a CGU na Enccla (chefiada pelo entrevistado). Em 2012 manteve-se a mesma estrutura, com a evolução do efetivo de doze para trinta pessoas. Para 2021 houve mudança. Foi criada a Secretaria de Combate à Corrupção, composta de três diretorias: Diretoria de Acordo de Leniência; Diretoria de Operações Especiais e a Diretoria de Pesquisa e Informações Estratégicas.

O gestor 7 considera como avanços o conhecimento sobre a realidade dos outros órgãos; o aumento da confiabilidade pelos interlocutores; a ausência de hierarquia entre os órgãos; a busca constante pelo convencimento por conciliação; a integração entre órgãos do Poder Executivo e demais poderes com o Ministério Público. Um fator muito positivo para a CGU foi que manteve por sete anos o mesmo ministro, que foi um dos fundadores da Estratégia, o que incentivou a cúpula do órgão a valorizar a rede interorganizacional e a viabilizar as mudanças necessárias em governança. Dentre as dificuldades classifica a falta de participação efetiva na rede pelo Poder Legislativo e a dificuldade de caminhar certos temas pela diversidade de interesses da rede.

A CGU obteve resultados mais efetivos na influência de formulação de políticas públicas em âmbito nacional do que internamente em sua respectiva governança. Mais especificamente em razão da abrangência e efeito na prevenção, como, por exemplo, o Portal da Transparência.

A CGU conseguiu propor com eficácia a elaboração de leis e normas favoráveis às suas respectivas atribuições, por meio de ações que resultaram em verdadeiras evoluções. O gestor pontua nominalmente as seguintes ações e seus respectivos resultados: Ação 8 de 2014 (Lei 14.129/21); Ação 3 de 2015 (integridade pública e privada); Ação 4 de 2015 (fomento e monitoramento); Ação 1 de 2016 (transparência do Poder Legislativo nas três esferas); Ação 2 de 2016 (transparências ativas na participação social); Ação 5 de 2016 (criar mecanismos que incentivem programas de integridade - Lei 14.133/21); Ação 4 de 2017 (parâmetros de conceituação de conflito de interesses); Ação 4 de

[60] Gestor 7: sexo masculino, com experiência de 14 anos na Enccla, sendo 10 anos representando a CGU, 3 anos como membro do DRCI e 1 ano na Secretaria Executiva do MJ.

2018 (instrumento para publicidade às notas fiscais emitidas – Decreto 10.209/20); Ação 6 de 2018 (educação cidadã, promovendo a ética para crianças e jovens); Ação 9 de 2020 (elaborar diagnóstico analítico da estrutura de combate à corrupção dos órgãos estaduais e municipais).

Não obstante o atraso no desenvolvimento ocasionado pela falta de concursos de provimento de cargos e as evoluções de governança não terem sido na velocidade desejada, o entrevistado considera que a participação mais efetiva da CGU na rede foi correspondida com maior desenvolvimento evolutivo na sua governança

Os órgãos membros da Estratégia que considera que contribuíram muito para a evolução do enfrentamento da lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil foram DRCI, Coaf (evoluiu a partir de 2019, duplicando o efetivo), Bacen, Ministério Público (destaque para São Paulo), RFB (dependendo da pessoa), Febraban (evoluiu muito sua governança) e CVM (que não considera ter evoluído muito sua governança).

5.2.8 Gestor 8[61]

A Receita Federal do Brasil não alterou sua estrutura de governança em razão das demandas oriundas da Enccla. O entrevistado foi o único representante por um período de doze anos. Informou que em 2004 a Coordenação de Pesquisa e Investigação era responsável por temas relativos à fraude e lavagem de dinheiro. A Corregedoria se encarregava dos temas relativos à corrupção e Controle Interno dos temas relativos à prevenção e combate à corrupção. Segundo o entrevistado não houve alteração deste então.

Elenca como avanços propiciados pela rede interorganizacional, uma maior preocupação e maior atuação conjunta com da Receita Federal com o Ministério Público Federal e Polícia Federal; evolução dos treinamentos; participação mais efetiva na Enccla e maior conhecimento das diversas áreas das outras organizações.

Considera como entraves o decréscimo orçamentário e de pessoal de sua instituição. Afinal, segundo o entrevistado, fazer mais com menos tem limite. Recorda que a atribuição principal da RFB é melhorar a receita da União. Combater a corrupção e a lavagem é atividade secundária. Num período de carência orçamentária e de pessoal, essa área fica sempre em segundo plano. Lembra que ações da Enccla que implicam em alteração de sistemas computacionais e maior investimento institucional, acabam sendo prejudicadas. Por essas razões, constata que sua instituição obteve resultados

[61] Gestor 8: sexo masculino, com experiência de 12 anos como representante da Receita Federal do Brasil na Enccla.

mais efetivos na influência de formulação de políticas públicas em âmbito nacional do que internamente em suas respectivas governanças. Na tentativa de mitigar essa carência de produzir mais resultados globais que internamente, foi criado grupo de trabalho para avaliar o grau de internalização das recomendações internacionais e da Enccla na governança da Receita Federal do Brasil.

Sem a certeza de apontar outras normas que tivessem sido propostas por sua instituição, o gestor recordou-se da Ação do Beneficiário Final, que teria sido implementada no Brasil por normatização internacional (IN 1863/2018 da RFB sobre a identificação do beneficiário final), ação esta que contou com forte atuação do Bacen. As demais, pelo que se recorda, vieram de outros órgãos e a RFB incorporou-se à ação.

Sobre o maior desenvolvimento evolutivo na governança institucional como resultado de uma participação mais efetiva na Estratégia, esse gestor concorda. Segundo ele, ao participar da Enccla há uma retroalimentação. O resultado da rede é levado à alta gestão e acaba por influenciar na melhoria e evolução da governança. Mudança intelectual, moral, comportamental do gestor.

Instituições como Coaf, DRCI e MP (vários órgãos), contribuíram muito para a evolução do enfrentamento da lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil. Porém o entrevistado aponta a Polícia Federal como membro que tenha evoluído em sua governança de maneira superior aos demais, por meio da criação de áreas específicas para o enfrentamento da lavagem de dinheiro e corrupção.

5.2.9 Gestora 9[62]

A gestora 9 participou de algumas ações e metas quando repercutiam no poder judiciário e era encarregada de promover junto aos órgãos correspondentes a implantação das medidas adotadas. Participou do grupo jurídico da Enccla nos anos de 2009 e 2010 e durante esse período trabalhou em projetos de lei que tramitavam no Congresso Nacional, enviando sugestões e participando de audiências nas comissões respectivas que apreciavam os temas.

Atuou, no âmbito do CNJ, do Cadastro Nacional de Bens Apreendidos (entre 2008/2009), que era uma das metas da Estratégia e no desenvolvimento do sistema de controle de estatísticas nacionais sobre corrupção e lavagem de dinheiro para subsidiar

[62] Gestora 9: sexo feminino, com experiência de 12 anos como representante do Poder Judiciário junto à Enccla, sendo 11 anos como representante do Conselho da Justiça Federal e 1 ano como representante do Conselho Nacional de Justiça.

a defesa do Brasil nas avaliações internacionais promovidas pela ONU e pelo Gafi, respectivamente.

Não existe no Poder Judiciário nenhuma estrutura formal que atenda à Enccla. Em 2004 não havia estrutura alguma. O CNJ passou a ser convidado em 2005. Em 2008 continuava a mesma situação. Nota que esse quadro não mudou. O que houve foi a designação de mais dois juízes da Corregedoria para apoiar no acompanhamento das ações da rede.

Aponta como avanço a efetiva conscientização dos juízes brasileiros sobre a existência da Enccla e da necessidade de padronização de ações contra a corrupção e a lavagem de dinheiro. Isso provocou uma articulação permanente dentro do CNJ para atender ao crescente aumento de demanda dos sistemas, cadastros, ações. Uma das metas bem-sucedidas foi o desenvolvimento do sistema de bens apreendidos[63]. Outras metas com excelentes resultados foram a unificação dos registros civis (nascimento, casamento, óbito), a padronização da quebra de sigilo bancário (uma vez que já havia o Sinba), a padronização da quebra de sigilo telefônico.

Como retrocesso ao esforço da rede, elenca a falta de continuidade dos avanços acima mencionados por ocasião da troca de gestões no órgão, que prejudicam o bom andamento e desenvolvimento dos sistemas. As iniciativas têm sido "pessoais" do corregedor da vez. Aponta como exemplo a gestão do sistema de bens apreendidos, que considera um "pesadelo", em razão de conter estatísticas não confiáveis por falta de apoio de outros órgãos intervenientes.

O Conselho Nacional de Justiça obteve resultados mais efetivos internamente em sua governança do que na influência de formulação de políticas públicas em âmbito nacional. E assim considera como "governança" todo o Poder Judiciário, em razão do sucesso na efetiva padronização do comportamento dos juízes no tema da lavagem de dinheiro e corrupção. E nesse ponto exemplifica com a padronização da tabela de crimes, o que viabilizou a melhoria das estatísticas judiciais.

Não se recorda de proposta legislativa oriunda da sua instituição, mas sim de ter opinado em vários projetos de lei (exemplo o resultante na lei de combate às organizações criminosas). Foi muito atuante nas normas administrativas editadas pelo CNJ e na criação do sistema de cadastro de bens apreendidos (que mais uma vez

[63] O Sistema Nacional de Bens Apreendidos – SNBA é uma ferramenta eletrônica que consolida as informações sobre os bens apreendidos em procedimentos criminais em todo o território nacional, permitindo um melhor controle dos processos e bens pelos órgãos judiciais.

salienta não ser muito confiável na atualidade, em razão da falta de inserção eficaz de dados).

Considera que alguns membros da rede foram fundamentais no enfrentamento à lavagem de dinheiro e à corrupção, como Conselho da Justiça Federal, Banco Central do Brasil, Conselho de Controle de Atividades Fiscais, Ministério P**úblico** Federal e Polícia Federal. Destaca que alguns membros evoluíram sua governança de maneira positiva e especial, como o Bacen que se estruturou de forma especial, a RFB que possuía um efetivo muito especializado em crimes financeiros, Febraban e Coaf (este presidido por especialista que sempre participou da Estratégia de maneira exemplar).

5.3 Considerações Finais

Os dados oficiais relativos à estrutura de governança anticorrupção representados neste capítulo (item 5.1), demonstram que, salvo duas exceções que trataremos a seguir, as demais instituições apresentaram crescimento cronológico estrutural específico anticorrupção proporcional à sua atuação na rede. As exceções são Conselho Nacional de Justiça (que não desenvolveu estrutura específica) e Receita Federal do Brasil (com desenvolvimento de estrutura proporcionalmente aquém da sua atuação na rede).

Os dados empíricos obtidos pelas entrevistas, como percepção dos gestores (item 5.2), demonstraram que para alguns deles a estruturação de governança não foi proporcional à sua participação na Enccla. Em especial saliento a manifestação dos gestores 1 (Coaf) e 5 (DRCI). Para o gestor 6 (TCU) não houve evolução estrutural voltada à inteligência anticorrupção, porém reconhece a evolução relacionada ao combate à corrupção especificamente. Outro resultado curioso foi a visão dos gestores 9 (CNJ) e 8 (RFB) que reconheceram a efetiva influência da Enccla na estruturação de governança de seus órgãos, mesmo que os dados oficiais dissessem o contrário.

O Coaf manteve forte atuação na rede desde o início, observando crescimento estrutural anticorrupção proporcional. Não obstante, a percepção do gestor 1 é de que esse crescimento evolutivo não foi influenciado pela Enccla.

O órgão foi citado por seis vezes (dos oito possíveis) pelos demais entrevistados como membro que muito contribuiu para a evolução do enfrentamento à lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil. Da mesma forma, foi citado três vezes como órgão que teria evoluído sua governança mais que a instituição do entrevistado.

Os dados indicam que a Polícia Federal teve comportamento semelhante na rede, ou seja, apresentou crescimento cronológico estrutural específico anticorrupção proporcional à sua atuação na rede. No entanto, na visão da gestora 2 (PF) esse reflexo evolutivo na governança depende muito do representante da vez, bem como do tema protagonista daquele ano. Segundo ela, dependendo da qualidade do representante torna-se possível o retorno evolutivo ao órgão. Como exemplo usa a discussão sobre as equipes conjuntas (com o MPF) de investigação.

Aquela gestora, repetindo a consideração do gestor 1 (Coaf), salienta que nos órgãos reguladores financeiros é facilmente verificável essa evolução na governança. O órgão foi citado por quatro vezes (dos oito possíveis) pelos demais entrevistados como membro que muito contribuiu para a evolução do enfrentamento à lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil. Da mesma forma, foi citado três vezes como órgão que teria evoluído sua governança mais que a instituição do entrevistado.

O Ministério Público Federal demonstrou fortíssima atuação desde o início. Sua evolução na governança é perceptível quando se observa a estruturação e atuação das duas Câmaras específicas (2ª e 5ª). No entanto, a gestora 4 (MPF) não soube perceber se referida evolução é fruto da atuação na rede. O órgão foi citado por duas vezes (dos oito possíveis) pelos demais entrevistados como membro que muito contribuiu para a evolução do enfrentamento à lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil. Da mesma forma, foi citado uma vez como órgão que teria evoluído sua governança mais que a instituição do entrevistado.

Cabe aqui uma observação. A complexidade da instituição Ministério Público (nesse caso MPF e Ministério Público dos estados) pode nos levar a realizar uma leitura equivocada desses dados. O órgão MP como um todo foi citado por seis vezes (dos oito possíveis) pelos demais entrevistados como membro que muito contribuíram para a evolução do enfrentamento à lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil.

O Banco Central do Brasil atuou com mais ênfase na primeira metade do período pesquisado (2004 a 2012), o que não o impediu de conhecer uma evolução considerável na governança anticorrupção. Segundo o gestor 3 (Bacen) referida evolução é sim fruto de sua forte participação na rede, não obstante terem conhecido resistência interna de parte da alta gestão.

O órgão foi citado por seis vezes (dos oito possíveis) pelos demais entrevistados como membro que muito contribuiu para a evolução do enfrentamento à lavagem de

dinheiro e corrupção no Brasil. Da mesma forma, foi citado duas vezes como órgão que teria evoluído sua governança mais que a instituição do entrevistado.

No Conselho Nacional de Justiça, que atuou de forma constante, não foi observada evolução na governança anticorrupção. Por ser um conselho que congrega todos os órgãos do Poder Judiciário brasileiro (com exceção do Supremo Tribunal Federal), foi na criação de sistemas de controle de processos criminais, bens apreendidos e na criação de varas especiais por todo o país que referida estruturação se fez representar. Por essa razão a gestora 9 (CNJ) considerou que a atuação na rede influenciou efetivamente para essa evolução.

O órgão foi citado por duas vezes (dos oito possíveis) pelos demais entrevistados como membro que muito contribuiu para a evolução do enfrentamento à lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil. Não foi citado pelos demais entrevistados como órgão que teria evoluído sua governança mais que a instituição do entrevistado. Importante aqui uma observação. Na atuação na rede o Poder Judiciário por vezes se fez representar pelo Conselho da Justiça Federal. Resultado dessa atuação foi a criação das varas federais especializadas em lavagem de dinheiro.

Dessa forma, se considerarmos a atuação conjunta desses dois conselhos para efeito desse reconhecimento pelos pares poderíamos dizer que o órgão Poder Judiciário foi citado por três vezes (dos oito possíveis) pelos demais entrevistados como membro que muito contribuiu para a evolução do enfrentamento à lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil, e citado apenas uma vez como órgão que teria evoluído sua governança mais que a instituição do entrevistado.

A Controladoria Geral da União foi o órgão que apresentou melhor atuação na rede, com fortíssima atuação desde o início. Apresentou crescimento organizacional proporcional a essa atuação e o gestor 7 (CGU) reconheceu que essa atitude influenciou a evolução na governança. O órgão foi citado por quatro vezes (dos oito possíveis) pelos demais entrevistados como membro que muito contribuiu para a evolução do enfrentamento à lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil. Da mesma forma, foi citado uma vez como órgão que teria evoluído sua governança mais que a instituição do entrevistado.

O comportamento da CGU em conjunto com o TCU foram os responsáveis pela inclusão do novo "c" na então Encla. Mais do que a representação da letra (corrupção), significou a divisão da atuação da rede em dois ramos, lavagem de dinheiro e corrupção. Apresentou forte estruturação de governança, compatível com sua intensa participação

na rede. Observo, porém, que foi citado de forma mediana pelos gestores entrevistados como atuante combatente à lavagem de dinheiro e corrupção. Ao receber apenas uma citação sobre ser modelo de evolução governamental, denota que os demais membros não conhecem sua estrutura.

No Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional observou-se uma forte atuação na fase inicial da rede, nos primeiros anos especificamente, exercendo papel de indutor das discussões e proposições. Após essa fase, o DRCI atuou mais como gestor da rede interorganizacional. Apresentou evolução na governança proporcional a essas duas atribuições (membro e gestor). O gestor 5 (DRCI), porém, considerou que toda essa atuação não gerou a estruturação proporcional no órgão que, segundo ele, usufrui de estrutura insuficiente.

O órgão foi citado por quatro vezes (dos oito possíveis) pelos demais entrevistados como membro que muito contribuiu para a evolução do enfrentamento à lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil. Não recebeu nenhuma citação como órgão que teria evoluído sua governança mais que a instituição do entrevistado, o que corrobora a alegação do gestor 5.

O Tribunal de Contas da União atuou fortemente a partir de 2010 e conheceu evolução na governança proporcional a essa atitude. O gestor 6 (TCU) porém, observou uma evolução não equânime internamente, insuficiente na área de inteligência e adequada na área de combate à corrupção especificamente.

O órgão foi citado por duas vezes (dos oito possíveis) pelos demais entrevistados como membro que muito contribuiu para a evolução do enfrentamento à lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil. Não recebeu nenhuma citação como órgão que teria evoluído sua governança mais que a instituição do entrevistado.

A Receita Federal do Brasil atuou com mais energia a partir da segunda metade do período pesquisado (2012 a 2021). Esse órgão apresentou estrutura organizacional anticorrupção aquém de sua atuação na rede. Não obstante, o gestor 8 (RFB) considerou que a participação na rede influenciou na mudança intelectual, moral e comportamental dos gestores do órgão.

O órgão foi citado por quatro vezes (dos oito possíveis) pelos demais entrevistados como membro que muito contribuiu para a evolução do enfrentamento à lavagem de dinheiro e corrupção no Brasil. Recebeu uma citação como órgão que teria evoluído sua governança mais que a instituição do entrevistado, ainda com a observação de que

o órgão disporia de muita gente especializada em crimes financeiros. Ou seja, menção positiva quanto à estrutura de gestão de pessoas e não governança especificamente.

Não obstante a amostragem de entrevistas tenha sido diminuta em relação ao todo, foi relevante em relação à efetiva atuação na rede. As entrevistas talvez tenham sido insuficientes para confirmar com exatidão a influência da rede na governança de todos os atores. No entanto, colaboraram para confirmá-la junto aos nove membros ora pesquisados.

A divisão de objeto da rede entre lavagem de dinheiro e corrupção pode ser considerada uma concepção em disputa. A estrutura de governança, a atuação diferenciada dos membros e os avanços dos atores vinculados originalmente à lavagem de dinheiro é perceptível. Observa-se, no entanto, que a inclusão da matéria corrupção propiciou o protagonismo de órgãos de persecução penal que contribuíram para o cumprimento de recomendações internacionais pelo Brasil.

Encontramos visões uníssonas quando o tema é a força da rede e a oportunidade institucional de implementação de proposições individuais, valendo-se dela. Outra vantagem, segundo os gestores, é a capacidade de interação dos atores em nível estratégico e operacional que viabilizaram ações efetivas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Não obstante, verifica-se um considerável desconhecimento dos entrevistados sobre a realidade interna dos demais atores.

As percepções sugerem que é possível considerar o poder de influência da rede. **Não só pela representatividade que a compõe, mas pelo poder que ela representa ao carregar a missão de implementar no Brasil as recomendações de tratados e tendências internacionais anticorrupção.**

6 Análise de governança

Nesse capítulo trataremos da análise de governança da Enccla segundo as seis dimensões de capacidade de governança propostas por Calmon e Costa (CALMON; COSTA, 2013).

O próprio crescimento orgânico da rede, desde sua criação, pode ser considerado como uma ação bem-sucedida. Em 2003, na primeira reunião, faziam parte da Enccla vinte e oito membros. Em 2012 esse mais que duplicou para sessenta membros e, no último ano da nossa pesquisa (2021) registramos setenta e quatro membros.

Nesse período foram registrados avanços no enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro no Brasil. Alguns são tão importantes que formam a base ferramental estrutural desse combate: a) a criação do Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS), instituído no âmbito do Bacen, o qual facilita a consulta e o rastreamento do dinheiro na investigação criminal de lavagem de dinheiro; b) a criação do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA) no âmbito do CNJ, o qual possibilita estudo de estatística e monitoramento nacional do combate ao branqueamento de valores; c) a instituição padronizada de um layout para solicitação e obtenção de informações decorrentes de quebras de sigilo bancário, o que confere agilidade na análise dos dados e propiciou o surgimento de programas para sua rápida leitura e interpretação, como o Simba oriundo do Ministério Público Federal; d) a implementação do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (Lab-LD), que foi replicado em vários órgãos policiais e do Ministério Público e fomentou a cultura do uso da inteligência na investigação criminal; e) a regulamentação do conceito de pessoas expostas politicamente (PEPs), fundamental para verificação das movimentações financeiras atípicas; f) criação do Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas (Ceis), banco de informações mantido pela CGU; g) a criação, no âmbito do CNJ, do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNCIA); h) e a criação da Wiccla, que mantém um rico banco de dados com tipologias, normas, etc.

Outro exemplo importante, mas digno de destaque, é a minuta de alteração da Lei 9.613/98, que se tornou a Lei 12.683, de 9/7/2012, tornando mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.

6.1 Seis dimensões de governança

Na presente pesquisa considerou-se importante utilizar o diagnóstico da capacidade de governança das redes de políticas públicas sugerido por Calmon e Costa, levando-se em consideração seis dimensões: capital social; institucionalização; sustentabilidade; estrutura e instrumentos de coordenação; comunicação e, finalmente, informação e análise (CALMON; COSTA, 2013).

A primeira dimensão é o capital social, que os autores classificam como fundamental no estabelecimento do grau de governança de uma rede de políticas públicas. Esse capital social dependeria de três condições: "(i) do estabelecimento de um clima de credibilidade e confiança mútua entre esses atores, (ii) de uma ampla participação nos processos decisórios e (iii) da transparência, fiscalização e responsabilização das ações" (CALMON; COSTA, 2013, p. 25).

Clima de credibilidade e confiança mútua entre os atores, ampla participação nos processos decisórios e transparência, fiscalização e responsabilização das ações. A estrutura de criação e dinâmica de funcionamento da Enccla, detalhada nos capítulos anteriores, denotam uma governança de participação efetiva de seus membros nos processos decisórios e transparência na escolha, participação e execução das ações. Quanto a credibilidade e confiança entre os atores, creio que podemos também afirmar sua existência, pelos relatos encontrados nas entrevistas e pela literatura analisada.

O primeiro diretor do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional e um dos fundadores da Enccla, Antenor Madruga, relata que o desafio foi criar uma política pública que tornasse efetivo o combate à lavagem de dinheiro no Brasil e, consequentemente, o sequestro e perdimento dos ativos instrumentos e produtos de atividade criminosa. Segundo ele, o objetivo principal era dar meios ao Estado para combater o crime praticado por organizações, cuja existência e atuação ultrapassavam e independiam dos indivíduos que as integravam. A Enccla teria sido um caso exemplar de cooperação administrativa pan-institucional, visto que nenhuma meta deveria ser imposta a qualquer órgão, todas resultariam de consenso. A informalidade na constituição do grupo que definiria a estratégia de combate à lavagem de dinheiro foi essencial para reunir numa mesma mesa órgãos e autoridades que tinham poder de fato nesse tema e apresentavam hierarquias distintas (MADRUGA, 2012).

Para Rogério Arantes, a capacidade de investigação criminal atual, não prescinde desse clima de credibilidade e confiança mútua entre esses atores, que se concretiza pela ampla participação dos atores nos processos decisórios da investigação e também usufrui dessa transparência e responsabilização das ações:

> Quando falamos em capacidade de investigação nós sempre associamos à Polícia, mas nós temos hoje COAF, Banco Central, Receita Federal, CGU, AGU, todo mundo colabora de alguma forma e produz conhecimento, então a soma dessas colaborações imprime mais velocidade e qualidade na produção da prova....o segundo aspecto a destacar, ainda no campo das interações com outras instituições, diz respeito ao adensamento das relações entre PF, Ministério Público e Justiça Federal, no âmbito do sistema de justiça criminal. Culminando com a Lava Jato, as operações de combate ao crime organizado e à corrupção foram revelando essa grande novidade: antes marcadas pela desconfiança recíproca e falta de cooperação, essas instituições passaram a se coordenar para atingir resultados, algumas vezes previamente definidos (ARANTES, 2021, p. 125).

A segunda dimensão é a institucionalização, imprescindível a qualquer rede de políticas públicas bem estruturada. As arenas decisórias devem ser definidas claramente, por meio de normas e procedimentos. Da mesma forma que a divisão de competências e atribuições dos atores. Então os autores salientam "algumas redes estabelecem marcos regulatórios, destacando as competências de cada um dos atores envolvidos. Outras redes constituem fóruns específicos para discussão de temas e deliberação de propostas de atuação" (CALMON; COSTA, 2013, p. 26).

Para aqueles autores, mesmo as redes pouco integradas, ou seja, com baixo capital social, podem estar formalmente estabelecidas, enquanto outras redes dependem das relações informais entre seus membros. Redes formalmente institucionalizadas aparentemente podem dispor de maior grau de governança. Entretanto, um excesso de normas e formalidades pode dificultar a participação e a coordenação destas redes. A definição e institucionalização de procedimentos e arenas decisórias dependem muito mais do estabelecimento de rotinas e práticas sociais compartilhadas entre os atores da rede.

A rede formada pela Enccla não se caracterizou pela formalidade. Foi, porém, efetivamente institucionalizada pela relação entre os atores, desde o início, e de forma acordada, dividida em duas áreas temáticas – lavagem de dinheiro e corrupção – cujos atores, por sua aptidão institucional nata assim divididos, resultando nos grupos

temáticos, grupos de trabalho das ações e, finalmente, a Plenária, como o principal fórum de deliberação de propostas.

A terceira dimensão é a sustentabilidade. Mudanças ministeriais, troca de governos, reestruturação da governança, enfim, costumam interromper recursos financeiros, destituir pessoas fundamentais e descontinuar projetos. Os autores reputam que "as redes estão sujeitas a um processo dinâmico, que requer contínua adaptação a transformações e a busca permanente de aperfeiçoamentos em sua forma de atuar. O grau de governança de uma rede depende da sua sustentabilidade. Ou seja, da capacidade de realizar ações contínuas e de longa duração" (CALMON; COSTA, 2013, p. 26).

Compreendendo então sustentabilidade como não descontinuidade, tanto da estrutura quanto de suas ações, e considerando que a Enccla iniciou em 2003 com vinte e quatro membros e continua em atividade, registrando em 2021 quase noventa membros, podemos concluir que não houve descontinuidade em sua atividade. Mas e em relação à sua capacidade de realizar ações de longa duração? Nesse quesito, a própria estruturação da governança dos atores mais atuantes, que analisamos no Capítulo 5 (item 5.1), pode comprovar que houve consolidação da governança na prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e à corrupção, corroborando a continuidade. A longa duração das ações desenvolvidas, fica consolidada pela transformação das mesmas em um número considerável de normas.

Arantes, ao analisar com preocupação o momento político nacional, salienta:

> O êxito das ações de combate à corrupção no Brasil somente é proporcional, inversamente falando, à calamidade causada no sistema político brasileiro, ainda hoje amargando os efeitos da principal delas, a Lava Jato. A operação sitiou a classe política e seus números superlativos, envolvendo prisões, acordo de delação premiada, denúncias, condenações, recursos públicos recuperados são bastante conhecidos, mas as revelações que se seguiram acerca de seus métodos e objetivos comprometeram a justiça da causa. Em meio a esse processo, assistimos à desestruturação do sistema político, à disseminação de ideologias autoritárias, à assunção da antipolítica ao poder, estribada por militares e aparentemente disposta a investir na desinstitucionalização da democracia. Reformas realmente capazes de tornar o Estado brasileiro mais imune à corrupção não assistimos (ARANTES, 2021, p. 128).

A quarta dimensão é a estrutura e instrumentos de coordenação. Sem uma estrutura de gestão capaz de estruturar a articulação entre os atores de uma rede torna-se inviável

o desenvolvimento e implementação de ações. Certas redes "estabelecem secretarias de coordenação. Noutras redes, a coordenação das ações é realizada a partir de órgãos colegiados com ampla participação dos atores. Em qualquer dos casos, esta estrutura de coordenação deve gozar de legitimidade entre os atores da rede" (CALMON; COSTA, 2013, p. 26).

O Decreto 11.103 de 24 de junho de 2022 estabelece que cabe à Secretaria Nacional de Justiça coordenar, em parceria com os órgãos da administração pública, a Enccla e outras ações do Ministério da Justiça relacionadas com o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional. Essa norma estabelece que cabe ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional articular, integrar e propor ações entre os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e o Ministério Público para o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional, inclusive no âmbito da Enccla; e ainda coordenar a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia Contra Lavagem de Dinheiro – Rede-Lab.

Os autores consideram que além de legitimidade, a estrutura de coordenação de uma rede precisa dispor também de instrumentos adequados para o exercício de suas atividades. O grau de governança de uma rede de políticas públicas depende também da qualidade destes instrumentos. Planejamento, diretrizes e contratos de cooperação são alguns dos principais instrumentos de coordenação das redes.

A quinta dimensão é a comunicação. A tomada de decisão dos atores de uma rede depende da forma como se estabelece a comunicação entre eles. Essa comunicação é também fundamental para a implementação das ações estabelecidas pela coletividade, ou seja, "o grau de governança de uma rede depende da qualidade das interações entre os atores" (CALMON; COSTA, 2013, p. 26).

Os autores concluem que a comunicação pode ser analisada em duas dimensões: interna (entre os atores governamentais) e externa (entre o governo e a sociedade). A boa comunicação entre atores implica no intercâmbio de informações e na existência de sistemas formais e informais de consultas mútuas. Algumas redes estabelecem estruturas organizacionais dedicadas à gestão da comunicação entre os atores da rede e entre esses atores e a sociedade. Assim, esta comunicação seria realizada de forma espontânea "as redes de políticas públicas variam em função do grau de interdependência entre seus membros. Por definição, elas só podem existir se os atores envolvidos guardam determinado grau de interdependência. Entretanto, as formas

de interação e comunicação interna e externa podem variar bastante" (CALMON; COSTA, 2013, p. 26).

O formato de comunicação entre os atores da Enccla é espontâneo. Ocorre no ambiente dos grupos temáticos e de trabalho, nas reuniões do GGI e, em especial, durante as plenárias.

Mas a rede estabeleceu estrutura formal por meio da Coordenação Geral de Articulação Institucional. Na estrutura anterior houve até a Coordenação de Comunicação Institucional, a quem cabia preparar e organizar anualmente a Enccla e a elaboração e atualização dos veículos e ferramentas de comunicação do DRCI, do GGI-LD e da Estratégia (Capítulo 5, p. 66). Atualmente essa atribuição cabe à Coordenação de Difusão, Capacitação e Eventos da Coordenação-Geral de Articulação Institucional. Nesse contexto, essa estrutura formal serve tanto como comunicação interna como externa.

A sexta e última dimensão é a informação/análise. Sem informações confiáveis e minuciosas sobre um tema específico, torna-se improvável o planejamento adequado e a consequente implementação de uma ação estratégica. O grau de governança de uma rede de políticas públicas estaria estruturalmente dependente da confiabilidade e da qualidade das informações compartilhadas pelos seus membros. Ideal seria que a rede contasse com estrutura especializada voltada à produção e análise de informações, "além disso, essas informações precisam ser analisadas e disseminadas em tempo hábil, de maneira a subsidiar o processo de tomada de decisão" (CALMON; COSTA, 2013, p. 27).

A natureza dos órgãos que compõem a Enccla – em sua maioria instituições com atribuições de prevenção e/ou repressão à corrupção e à lavagem de dinheiro – supõe habilidades específicas de inteligência e informação. No processo de análise dos temas escolhidos como "ações", os atores trazem ao processo analítico suas expertises e informações, que subsidiam os estudos e tomadas de decisão. Uma estrutura especializada para geração e análise das informações, porém, não foi encontrada na rede.

Para a gestora 4 "os maiores avanços foram sempre no estreitamento de relações entre os órgãos, o que permitiu a colaboração entre eles e a disseminação de boas práticas" (Capítulo 5, p.74). O gestor 6 informou que "como as ações eram muito pragmáticas (como troca de informações, por exemplo), o tribunal ficava limitado a se preparar para atender as demandas externas" (Capítulo 5, p.77). O gestor 7 considera como avanços "o conhecimento sobre a realidade dos outros órgãos; o aumento da

confiabilidade pelos interlocutores; a ausência de hierarquia entre os órgãos; a busca constante pelo convencimento por conciliação; a integração entre órgãos do Poder Executivo e demais poderes com o Ministério Público" (Capítulo 5, p. 78).

6.2 Críticas ao desenho da rede

Em abordagem que relaciona direito e políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci utiliza como exemplo a dificuldade do controle judicial das políticas públicas ao tentar identificá-las no programa de ação governamental entre um emaranhado de atos normativos, decisões executivas e medidas operacionais nos quais se enovela (BUCCI; RUIZ, 2019). Elinor Ostrom considera que as instituições se expressam por meio de regras e procedimentos. Além das entidades de tipo organizacional, como as pessoas jurídicas, o autor aponta que a figura institucional seria mais representada por uma outra figura, a das regras, normas e estratégias adotadas por indivíduos operando com as instituições ou por meio delas:

> Regras são prescrições compartilhadas (deve, não deve, pode; must, must not ou may) mutuamente compreendidas e previsivelmente aplicadas em situações particulares por agentes responsáveis por monitorar as condutas e impor sanções. Normas são prescrições compartilhadas que tendem a ser aplicadas pelos participantes por si mesmos, por meio de ônus (costs) e induções impostos interna e externamente. Finalmente, estratégias são planos regularizados que os indivíduos fazem no âmbito da estrutura de incentivos produzida pelas regras, normas e expectativas de comportamento semelhante de outros, numa situação afetada por condições físicas e materiais relevantes (OSTROM, 2007, p. 23).

Com uma locução jurídico-institucional Bucci destaca elementos fundamentados na organização (quais os elementos da política e como se relacionam), nos papéis institucionais (quem faz o quê) e finalidade (no sentido político e social), que diz respeito ao sucesso da agregação de interesses operada com a criação e implementação do programa. A autora elabora um quadro de referência que intenciona apoiar a demarcação clara dos limites de um programa de ação que sintetiza uma política pública. Aponta os elementos principais de sua organização interna, sob base jurídica, identificando aspectos políticos, econômicos e de gestão:

> 1. Nome oficial do programa de ação: marca política do programa, identificação político-partidária.

2. Gestão governamental: gestão que criou o programa; permite compreender seu sentido considerando o espectro político-partidário.

3. Base normativa: norma principal que institui o programa; disposições específicas mais importantes. Confere caráter sistemático ao programa, articulando seus elementos, em especial, os vários focos de competência dos quais depende o seu funcionamento. Pode ser de hierarquia variada, em geral lei ordinária ou decreto, embora possa ser também inferior ou superior. Em complemento, a base normativa se compõe de outras normas não exclusivas do programa, nas quais se apoia o seu funcionamento.

4. Desenho jurídico-institucional: Organização do programa, numa visão macro. Descreve em termos gerais seu núcleo de sentido e os papéis institucionais dos principais entes responsáveis pela sua implementação.

5. Agentes governamentais: Identifica, a partir da base normativa, as competências, atribuições e responsabilidades reservadas a cada agente governamental, tanto os principais, como os secundários, isto é, aqueles que administrarão efeitos da conduta dos primeiros.

6. Agentes não governamentais: Identifica os agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, em geral mediante financiamento ou indução de comportamentos.

7. Mecanismos jurídicos de articulação: Modos pelos quais a ação dos vários agentes se interrelaciona, apoiada em mecanismos jurídicos, de gestão e de informação.

8. Escala e público-alvo: magnitude pretendida pelo programa, indicada por dados quantitativos sobre beneficiários (diretos e indiretos), disponíveis em bancos de dados oficiais. A compreensão das ordens de grandeza recomenda a comparação com programas que possam servir de referência, tais como os de outros países e regiões ou programas mais antigos.

9. Dimensão econômico-financeira do programa: recursos financeiros vinculados ao programa, alocação orçamentária, que pode se dar na forma de investimento, custeio ou pessoal. A última, em regra, não é exclusiva do programa, pois os servidores públicos podem atender a diversos serviços e programas.

10. Estratégia de implantação: movimento pretendido pelo gestor público que institui o programa. Combinam-se aqui o planejamento, a capacidade de comunicação e a legitimação do programa, levando

> em conta não apenas as condutas dos agentes governamentais, mas as reações esperadas dos demais agentes, especialmente os antagonistas do programa. Quando se trata de uma transformação significativa, o direito tem um grande potencial de conformar o processo de transição, ao definir a situação das relações jurídicas em curso, o direito intertemporal.
>
> 11. Funcionamento efetivo do programa: compreendido o desenho ideal do programa (itens 4 a 10), poderá o analista confrontá-lo com o seu funcionamento real. É importante basear-se em fontes diversas da governamental, para uma visão crítica.
>
> 12. Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional: análise em detalhe dos elementos jurídicos na estruturação da política, capazes de explicar, pelo menos em parte, as dificuldades de sua implementação (BUCCI; RUIZ, 2019, p. 1146).

Florêncio Filho e Zanon consideram que a Enccla tem como objetivo principal a superação de problemas de articulação, desde sua criação, por meio de um arranjo que propicie a institucionalização de políticas públicas e produziram análise desse arranjo sob a ótima dos elementos do quadro de referências jurídico-institucional elaborado por Bucci. Para os autores embora o modelo de informalidade jurídico da Enccla permita a superação de uma série de entraves burocráticos, essa base de cooperação informal entre os membros gera, por consequência, uma ausência de mecanismos jurídicos formais de articulação como convênios, hierarquia e consórcios. Outra consequência seriam os reflexos sofridos por esse modelo de articulação na descontinuidade e sobreposição de políticas públicas (FLORÊNCIO FILHO; ZANON, 2018). Para os autores:

> Outro fato que corrobora para a percepção de que há necessidade de superação de determinados desafios e obstáculos, no que tange à articulação dos órgãos no âmbito da ENCCLA, é o fato de 05 das 14 ações previstas para o ano de 2016 referem-se ao desenvolvimento de mecanismos de cooperação e integração entre os órgãos participantes, inclusive no que toca ao compartilhamento de informações e que essas preocupações permanecem presentes no rol de ações previstas para 2017. (FLORÊNCIO FILHO; ZANON, 2018, p. 222).

Essa estrutura de arranjo estaria sujeita às fragilidades e influências dos problemas originários dos órgãos membros da rede. Mohallem e Ragazzo exemplificam essa influência como a falta de disposição política para lidar com determinadas questões ou, como costuma acontecer com frequência, as trocas de gestão do órgão ator que possam influenciar negativamente uma ação (MOHALLEM; RAGAZZO, 2017).

A dimensão econômico-financeira ganharia relevância "pois os recursos destinados aos objetivos da Enccla integram a dotação orçamentária do departamento que integra, o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional" (FLORÊNCIO FILHO; ZANON, 2018, p.224). Essa crítica encontra ressonância em Mohallen e Ragazzo, que acreditam que a ausência de recursos pode comprometer a segurança institucional e jurídica da rede e, inclusive, limitar suas atividades, usando como exemplo a consistente redução das ações durante os anos de existência da Estratégia (MOHALLEM; RAGAZZO, 2017).

Felipe Dantas de Araújo, que analisou a Enccla, no entanto, não a considera uma política pública em si, mas um vetor:

> Há que se ressaltar que, embora alguns tenham opinião diversa, a ENCCLA não constitui uma política pública em si, mas, na verdade, guarda íntima relação com essa seara, configurando um vetor de políticas públicas, na medida em que é um protagonista nacional que atua por meio de seus diversos atores articulados em rede, no sentido de catalisar alterações normativas, expedir recomendações e constituir programas de ação visando resultados específicos (ARAÚJO, 2012, p. 68).

Ainda analisando a rede interorganizacional sob a ótica de Bucci, Florêncio Filho e Zanon relacionam alguns pontos críticos do desenho jurídico-institucional da Enccla. O primeiro deles seria a ausência de norma legal, que gera insegurança jurídica. Complementam salientando a criticidade dos meios de comunicação, da gestão de informações e dos mecanismos jurídicos nos quais se baseiam, que seriam insuficientes para viabilizar a integração dos atores (FLORÊNCIO FILHO; ZANON, 2018). Quanto ao quadro de referências a autora salienta:

> Em tempos de redes e trabalho colaborativo, o mais plausível é que o uso do quadro de referência (este ou outros que venham a ser construídos), produza uma evolução na percepção de como se analisam e como se organizam juridicamente as políticas públicas, induzindo a produção de uma nova cultura na gestão pública, em que a presença do direito seja mais integrada e prospectiva (BUCCI, 2016, p. 7)[64].

[64] http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional

6.3 Considerações finais

Um tema identificado tanto na obra sobre os dez anos da Enccla[65], quanto nos relatórios da rede[66], mas principalmente nos relatos dos gestores encontrados no Item 5.2 do Capítulo 5 e no Apenso A foi a personalização da iniciativa. Nesse aspecto, tanto a importância da conscientização do gestor máximo do órgão quanto a pessoa indicada para representar o órgão na rede, passando pela representação de um mesmo indivíduo por anos, tanto na rede quanto em um ministério foram considerados por vários gestores entrevistados como motivos de avanços e dificuldades.

Essa constatação vai ao encontro do que Bucci considera a importância do papel institucional da rede na busca da procura da abstração das subjetividades:

> "considerando que o que o direito faz, ao estruturar a política pública, é despersonalizar a iniciativa. A partir da institucionalização, ou da formalização na regra jurídica, o funcionamento do programa passa a depender, não mais da vontade pessoal de quem tomou a decisão de institui-lo e sim, do cumprimento dos deveres e obrigações previstos nas normas, para as finalidades objeto do programa" (BUCCI, 2016, p. 2).

Vislumbra-se consonância entre os problemas típicos de redes de políticas públicas e os encontrados na presente pesquisa. Não obstante a constatação de evolução da rede Enccla, alguns entraves são consideráveis e podem significar empecilho em seu contínuo desenvolvimento, senão em sua perda de efetividade e protagonismo no enfrentamento à corrupção no Brasil.

A análise das entrevistas, corroborada com a comparação entre estrutura de governança e normatização, acrescidos de fundamentação proporcionada pela literatura nos possibilita encontrar alguns pontos críticos da rede interorganizacional Enccla. O primeiro deles é a utilização da rede para indução de políticas públicas individuais dos órgãos, em detrimento do interesse comum da rede. O segundo, que nos parece quase superado, mas deve ser considerado um problema latente, é a divisão entre os temas lavagem de dinheiro e corrupção, que também foi representado pela divisão entre membros atores. O terceiro é a conscientização da gestão maior do órgão, apontado

[65] Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado / Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). – Ed.comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012. 124 p.

[66] Anexo B.

por vários entrevistados como ponto crítico de instabilidade da rede. O quarto é a falta de base normativa de estruturação e organização da rede.

O quinto ponto crítico a ser enfrentado pela rede é a dificuldade de alteração normativa em temas anticorrupção, provocada por barreiras governamentais de dimensão política e pela ausência de participação efetiva do Poder Legislativo na rede, o que consubstancia o sexto ponto crítico. O sétimo ponto crítico é a solução de continuidade de ações em razão da troca de gestão nos membros atores, o que não deixa de ser reflexo da falta de base normativa. O oitavo e nono pontos estão relacionados e são respectivamente o decréscimo orçamentário/pessoal e a dificuldade nas metas relacionadas à alteração de sistemas computacionais e que demandem investimento.

Da triangulação entre esses tópicos representados pelos dados estatísticos apresentados no Capítulo 4, pelos itens 5.1 e 5.2 do Capítulo 5 e a base teórica encontrada no diagnóstico da capacidade de governança (CALMON; COSTA, 2013), nos elementos principais da organização de um programa de ação que sintetiza uma política pública (BUCCI; RUIZ, 2019), nos problemas de articulação resultantes da ausência de mecanismos jurídicos e normativos (FLORENCIO FILHO; ZANON, 2018) e na falta de disposição política de alguns atores em lidar com determinadas questões (MOHALLEN; RAGAZZO, 2019) foi possível considerar que a rede influencia na formulação de políticas públicas e na governança de seus atores; que os atores mais atuantes formulam arranjos e normas favoráveis aos seus respectivos objetos de atuação e que a participação mais efetiva na rede é correspondida com maior desenvolvimento evolutivo na governança institucional.

7 Conclusão

O problema desta pesquisa se propôs a responder se a governança da rede interorganizacional anticorrupção influencia na gestão institucional dos seus atores.

À medida que a corrupção foi reconhecida enquanto fenômeno transnacional que impacta negativamente o desenvolvimento, na segunda metade do Século XX, surgiram esforços internacionais anticorrupção que culminaram em uma ampla política global de combate. Foram firmadas convenções internacionais sobre o tema (Convenção de Caracas, Convenção de Palermo, Convenção de Mérida) e criado o grupo de ação financeira contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo (Gafi/Fatf), uma organização internacional para promover políticas de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

No Brasil essa onda influenciou algumas instituições a se unirem na constituição de uma rede em 2003, a estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro, criada para suprir a falta de articulação e de atuação estratégica coordenada do Estado no combate à lavagem de dinheiro, nos moldes da configuração proposta por Teixeira e Ouverney quanto a incapacidade dos governos centrais em responder aos problemas sociais, devido à redução do papel das burocracias e de escassez de recursos públicos (TEIXEIRA; OUVERNEY, 2007).

O primeiro objetivo da Enccla foi a recuperação de ativos, garantindo que o crime não compensasse financeiramente, posteriormente agregou o combate à corrupção. O diálogo com a literatura nos permite enquadrar a Enccla como uma rede interorganizacional (O´TOOLE, 1997), flexível (MASUTTI, 2005) e de políticas públicas (CALMON; COSTA, 2013).

Nesses dezoito anos de existência, objetos dessa pesquisa, uma centena de **órgãos foram atores dessa** rede interorganizacional, flexível e de políticas públicas. Conforme indicadores de desempenho elaborados visando identificar os atores mais atuantes, concluímos que vinte e cinco deles coordenaram mais de uma ação por ano e nove deles coordenaram por três ou mais anos. Esses mesmos nove atores fazem parte dos treze membros que mais propuseram normas e também dos doze que mais coordenaram ações como um todo. Houve redução gradativa das ações por ano – que atingiu seu ápice em 2005 com quarenta e oito **ações propostas** - e estabiliza**ção** desse número em aproximadamente onze **ações a partir de 2017.**

Esses nove atores mais atuantes da rede nos proporcionaram um olhar em suas respectivas governanças, em especial em suas estruturas de enfrentamento à lavagem de dinheiro e à corrupção. Da mesma forma, nove gestores oriundos desses membros institucionais da rede foram ouvidos em entrevistas e nos propiciaram absorver suas percepções sobre a Enccla e sobre suas instituições sob o olhar da rede interorganizacional.

O objetivo geral da pesquisa foi identificar a influência da rede na governança anticorrupção de seus atores por meio da análise do processo de formação da Enccla e sua atividade nos últimos dezoito anos.

Buscou-se alcançar esse objetivo geral por meio de cinco objetivos específicos, representados pelos capítulos da pesquisa. Partiu-se da evolução da agenda global anticorrupção, das políticas antilavagem e anticorrupção desde tratados até sua respectiva internalização na normatização nacional.

O terceiro capítulo trouxe análise documental oficial e da literatura específica, visando identificar a construção da Enccla e a formação da rede interorganizacional. O quarto capítulo apresentou a identificação dos atores mais atuantes da rede e a diminuição o escopo de estudo, por meio de indicadores que propiciaram identificar quais os membros que assumiram mais de uma coordenação por ano, quais deles mais propuseram normas e diretrizes e quais mais coordenaram ações.

No quinto capítulo encontram-se expostas as estruturas de governança de cada um dos nove atores escolhidos (CGU, Coaf, PF, RFB, MPF, CNJ, DRCI, TCU, Bacen), representadas por informações, organogramas e tabelas, que propiciaram a compreensão das unidades anticorrupção e antilavagem de cada instituição nos anos de 2004, 2012 e 2021, respectivamente.

Na esteira do empirismo proposto para o capítulo estão as entrevistas realizadas com gestores dos atores, que propiciaram o vislumbre de diferentes percepções, por meio de experiências bem-sucedidas, boas práticas, e as maiores dificuldades e entraves para a implementação das políticas anticorrupção, permitindo a triangulação entre dados estatísticos, governança e a percepção dos gestores.

Finalmente, no sexto capítulo, **é apresentado** um diagnóstico da capacidade de governança da rede interorganizacional sob a lente de seis dimensões e as críticas sobre o desenho da rede.

Ao analisarmos as seis dimensões para o diagnóstico da capacidade de governança das redes de políticas públicas sugeridas por Calmon e Costa, tivemos a oportunidade de observar a rede sob a ótica do seu capital social, sua institucionalização,

sustentabilidade, estrutura e instrumentos de coordenação, sua comunicação e sua capacidade de informação e análise (CALMON; COSTA, 2013). Nesse exercício de tentativa de enquadramento da rede nas referidas dimensões, é possível considerar a Enccla como uma rede de elevado grau de governança, com consistente estruturação de governança nos últimos anos.

Com relação às hipóteses propostas, possível considerar que a rede não só influenciou na formulação de políticas públicas e normas, como foi a propositora de inúmeras dessas iniciativas. Quanto à governança de seus atores, o universo da presente pesquisa limitou-se a nove dos membros mais atuantes da rede. Pudemos observar pela análise normativa e pelas respostas oficiais que praticamente todos providenciaram estruturas de governança específica para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, com exceção do CNJ que não estabeleceu estrutura específica e da RFB que manteve a estrutura desde o início da rede, demonstrando a não influência desta em sua governança (Anexo A).

Por serem mais atuantes, os atores desenvolvem arranjos institucionais, com a rede ampla ou com grupo mais exclusivo, com maior efetividade. Seria razoável afirmarmos que referidos atores buscam arranjos e proposição de normas favoráveis aos seus respectivos objetos de atuação. Dos nove entrevistados, seis confirmaram essa atitude e identificaram as normas resultantes. Isso se verifica pelas análises conduzidas no Capítulo 4, pela intensa atividade exercida pelos atores considerados mais atuantes.

A intensa participação na rede, mencionada no parágrafo anterior pode ter sido correspondida com maior desenvolvimento evolutivo na governança institucional de seus atores. Com exceção do CNJ e RFB, como vimos anteriormente, os demais atores providenciaram considerável estrutura anticorrupção

Observe-se que a influência da comunidade internacional, representada pelas convenções internacionais adotadas pelo Brasil, bem como da possível existência de outras redes interorganizacionais integradas pelos atores ora estudados, pode também ter exercido influência no desenvolvimento evolutivo na governança institucional dos membros da Enccla.

Em relação aos atores mais atuantes, podemos afirmar que a governança da rede anticorrupção influencia em suas respectivas gestões institucionais. Se considerarmos a Enccla como uma rede de elevado grau de governança, conforme demonstrado no Capítulo 6, e que, a maturidade institucional necessária para atingir tal qualidade requer gestão institucional estruturada, permanente e consolidada, então podemos aferir a influência da governança da rede interorganizacional na governança de seus atores.

Dessa forma, conseguimos identificar três achados na presente pesquisa: **a**) confirmação da hipótese de que a rede influencia na formulação de políticas públicas e na governança de seus atores mais atuantes; **b**) identificação de tensão entre os membros especializados em combater a lavagem de dinheiro e aqueles com especialidade em combater a corrupção (aparentemente superada essa diferença, trata-se porém de problema latente); **c**) conclusão, contra o senso comum de deficiência da rede, de que a Enccla tem suficiente maturidade de governança.

O primeiro achado nos permite afirmar que a rede influencia na formulação de políticas públicas e na governança de seus atores mais atuantes. Essa dedução é fruto da triangulação entre os dados estatísticos apresentados no Capítulo 4, os itens 5.1 e 5.2 do Capítulo 5 e a base teórica encontrada no diagnóstico da capacidade de governança.

O segundo achado nos permite identificar tensão entre os membros especializados em combater a lavagem de dinheiro e aqueles com especialidade em combater a corrupção. Referida constatação foi possível pela análise da formação da estrutura da Enccla, que manteve bipartida sua atuação prática nessas duas vertentes, corroborada pela verificação dessa tensão durante as entrevistas dos gestores no item 5.2 do Capítulo 5.

O terceiro achado relaciona-se ao grau de governança. Ao considerar que a Enccla é uma rede de elevado grau de governança, e que a maturidade institucional necessária para atingir tal qualidade requer gestão estruturada, permanente e consolidada oriunda de seus atores, podemos então aferir a influência da governança da rede interorganizacional na governança de seus atores. Importante salientar, nesse caso, que não concluímos pela boa ou má governança, mas que ela existe e é consistente.

Não obstante essa conclusão, impossível não ficar incomodado com os dados do **Índice de Percepção da Corrupção da** organização não governamental Transparência Internacional. Em 2004, eram 146 países e o primeiro colocado foi a Finlândia com nota 9,7. Naquele primeiro ano da Enccla o Brasil pontuou 3,9 e ficou posicionado em 59°. Em 2012, num universo de 176 países, o primeiro colocado foi a Dinamarca com pontuação 90 (a partir desse ano houve alteração da metodologia, por isso a pontuação tão diversa de 2004), o Brasil pontuou 43 e ficou na posição 69°. No mais recente relatório publicado, o primeiro colocado continuou sendo a Dinamarca, com 90 pontos. Nessa última avaliação, num universo de 180 países, o Brasil ficou posicionado em 94°, com 38 pontos. Portanto, abaixo da média de 43 pontos.[67]

[67] https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf

Referências

_____. **Auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil: abordagens colaborativas e baseadas em evidências para melhores resultados**. OECD Publishing, Paris, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f02bdf5e-pt>.

_____. **Brazil: setbacks in the legal and institutional anti-corruption frameworks 2019**. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Berlim, 2019. Disponível em: https://www.transparency.org/en/publications/brazil-setbacks-in-the-legal-and-institutional-anti-corruption-frameworks.

_____. **Brazil: setbacks in the legal and institutional anti-corruption frameworks 2020 update**. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Berlim, 2020. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/.

_____. **Índice de percepção da corrupção 2021**. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, São Paulo, 2021. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/conhecimento/indice-de-percepcao-da-corrupcao.

_____. **Corruption Perceptions Index 2022**. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf.

ALBRECHT, Karl. **Programando o futuro. O trem da linha norte**. São Paulo: Makron, 1994.

ARANTES, Rogério B. **Polícia Federal: entre a justiça e a política**. In: Marco Aurelio Ruediger; Renato Sergio de Lima. (Org.). Segurança Pública após 1988: história de uma construção inacabada. 1ed.Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2021, v. 1, p. 95-136.

ARAUJO, Felipe Dantas de. **Direito anticorrupção no Brasil: internacionalização, política interna e novos paradigmas sancionatórios e institucionais**. Brasília, 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, Brasília, 2010. Disponível em: http://www.uniceub.br/pdf/FELIPE%20DANTAS2.pdf. Acesso em: 20 nov. 2011.

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 Pública, Brasília, v.2, n.1, p. 53-82, jan./jun.2012.

ATKINSON, Michael M.; COLEMAN, Willian D. **Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance**. Governance 5.2 (1992): 154–180. Web.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. **Governança, accountability e responsividade**. São Paulo: Revista de Economia Política, v. 22, n. 1 (85), janeiro-março/2002.

BASTOS, Márcio Thomaz. **Uma estratégia de longo prazo para o Estado brasileiro**. *In*: Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (org.). Ed. Comemorativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

BECHARA, Fábio Ramazzini. **Governança e crime organizado no Brasil: proposta de cooperação interagência para prevenção e repressão da corrupção com apoio na inteligência financeira**. Brazil Institute, Woodrow Wilson Intenational Center for Scholars, abril 2018. 9p.

BIASOLI, Roberto. **ENCCLA: um exemplo de união**. *In*: Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (org.). Ed. Comemorativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. jun. 2009. Disponível em: www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualRespSocial/Arquivos/ManualRespsocialEmpresas_baixa.pdf.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado** / Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). – Ed.comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012. 124 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas** / Tribunal de Contas da União, Instituto Rui Barbosa, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil –

Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc), 2021. 52 p.: il.

BRYMAN, Alan. ***Integrating quantitative and qualitative research: how is it done?*** Qualitative Research. Sage Publications. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi. Vol. 6 (1), 2006, p. 97-113.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. Direito do Estado, n.122, 2016. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional.

BUCCI, Maria Paula Dallari; RUIZ, Isabela. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n.3, p.1142-1167, set./dez. 2019.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur T. M. **Redes e governança das políticas públicas**. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, [S. l.], n. 1, 2013.

CARDOZO, José Eduardo. **ENCCLA 10 anos: o mapa e a bússola**. *In*: Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (org.). 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, 2003.

CASTRO, Tony Gean Barbosa de. **Crime organizado transnacional: cooperação jurídica internacional, direito penal internacional e tutela dos direitos humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2018.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), texto para discussão 2319. Brasília, agosto 2017. http://hdl.handle.net/10419/177535.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. **Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: Campos, 2000. P.115-138.

CHARMAZ, K. ***Constructing grounded theory – a practical guide through qualitative analysis***. Thousand Oaks, CA : Sage. Publicado pela Artmed Editora sob o título **A construção da teoria fundamentada**. 2006.

COCKCROFT, L. **Global corruption: money, power and ethics in the modern world**. New York: I.B. Tauris, 2012.

CORRÊA, L. P. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)**. *In*: Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013.

COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas**. *In*: A política pública como campo multidisciplinar / Eduardo Marques, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

DE CARLI, Carla Veríssimo. **A ENCCLA e o sistema brasileiro antilavagem de dinheiro**. *In*: Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (org.). Ed. Comemorativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

DE CARLI, Carla Veríssimo. **Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e Análise do Discurso**. Rio Grande do Sul, 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC RS, Brasil, 2006. Disponível em: www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp020509.pdf. Acesso em: 20 nov. 2011.

FLICK, Uwe. **An introduction to qualitative research.** (3rd ed.). London: Sage, 2006.

FLICK, Uwe; FOSTER, J. ***Social representations***; in: C. Willig; W. Stainton Rogers (eds.), The Sage Handbook of Qualitative Research in Psychology. London : Sage (in press), 2007.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Tradução Roberto Cataldo Costa; Porto Alegre : Artmed, 2009.

FLORÊNCIO FILHO, Marco Aurélio; ZANON, Patricie Barricelli. **Arranjo institucional no âmbito da ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro**. Delictae, vol.3, n.5, jul-dez 2018, pp.201-235.

FRIEDRICHS, David O. **Trusted Criminals – White colar in contemporary society**. 4, ed. Belmont: Wadsworths, 2010. P. 18.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Financial intelligence units: an overview**. Washington, D.C.: International Monetary Fund; Legal Dept. World Bank; Financial Market Integrity Div., 2004.

GAMBA, Giovanna Maísa. **A (in) existência de política pública de combate à corrupção: case da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA**. Trabalho de conclusão de curso de direito do Centro de Ciências Jurídicas da UFSC, 2018.

GENRO, Tarso. **União de esforços no combate à corrupção**. *In*: Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (org.). Ed. Comemorativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J.; NAÍM, Moisés. **The Globalization of Corruption**. *In*: ELLIOTT, Kimberly Ann. Corruption and the Global Economy. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997.

GOMES, Rodrigo Carneiro. **O crime organizado na convenção de Palermo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GRANOVETTER, M. ***The impact of social structure on economic outcomes***. Journal of Economic Perspectives, ano 19, 2005, p. 33–50.

GRANOVETTER, M. ***The strength of weak ties***. American Journal of Sociology, ano.78, n. 6, p. 1360-1380. 1973.

HAKANSSON, H. e JOHANSON, J., ***The network as a governance structure***. *In*: Grenot Grabher (ed.) The Embedded Firm, On the socioeconomics of industrial networks, Routledge, London, 1993.

HAMANN, Kathleen M.; UROFSKY, Philip; HEALY, Nicole M.; WRAGE, Alexandra; AYRES, Margaret. ***Developments in U.S. and international efforts to prevent corruption***. The International Lawyer, Summer 2006, vol.40, No.2, International Legal Developments in Review: 2005 (summer 2006), pp. 417-431, American Bar Association.

HAMMERSLEY, Martyn. ***The relationship between qualitative and quantitative research: paradigma loyalty versus methodological eclecticism***. in Richardson, J. (ed.) Handbook of Qualitative Research Methods for Psychology and the Social Sciences, Leicester, British Psychological Society, 1996. (p.159-74).

HASSEMER, Winfried. **Segurança pública no estado de Direito**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, ano 2, n. 5, p. 55-69, jan./mar. 1994.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. 327 p.

HOLANDA, José Ilo Rogério de. ***El derecho sancionador para los empleados públicos brasileños por la práctica de hechos de corrupción que impliquem un enriquecimento ilícito***. Dissertação de mestrado em Corrupção e Estado de Direito. Universidade de Salamanca, Espanha. Salamanca, junho 2016.

HUNTINGTON, Samuel P. ***Political Order in Changing Societies***. New Haven: Yale University Press, 1968.

KICKERT, W.; KLIJN, E.; KOPPENJAN, J. ***Introduction: a management perspective on policy networks.*** In: W. J. Kickert; E.-H. Klijn; J. F. Koppenjan, Managing Complex Networks. London: Sage Publications, 1999, p. 1-13.

KICKERT, W.; KOPPENJAN, J. ***Public management and network management: an overview***. In: W. Kickert; E.-H. Klijn; J. Koppenjan, Managing Complex Networks. London: Sage Publications, 1999, p. 35-61.

LECHNER, N. ***Three forms of social coordination***. CEPAL Review, United Nations, v.61, 1997.

LEMOS, Arthur Jr. **ENCCLA: 10 anos de existência: Parabéns ao Brasil**. *In*: Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (org.). Ed. Comemorativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

LIAO, Ricardo. **Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro - ENCCLA**. *In*: Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (org.). Ed. Comemorativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

MACHADO, Bruno Amaral; QUEZADO, Marina. **Corrupção pública pelos olhos da criminologia: dano social e violação dos direitos humanos**. Revista de Estudos Criminais, Porto Alegre, v.17, n.70, p. 133-174, 2018.

MACHADO, Bruno; COSTA, Arthur Trindade Maranhão; ZACKESKI, Cristina (orgs.). **A Investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal**. Tomo I. Brasília : ESMPU, 2016. 310 p. (Série pesquisas ESMPU; v.1,t.1.).

MACHADO, Bruno; COSTA, Arthur Trindade Maranhão; ZACKESKI, Cristina (orgs.). **A Investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos**: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal. Tomo II. Brasília: ESMPU, 2016. 405 p. (Série pesquisas ESMPU; v.1, t.2.).

MACHADO, Bruno. **Controle penal dos crimes de colarinho branco no Brasil. De Sutherland a Baratta – reflexões sobre uma política criminal possível**. Revista da Escola Superior do Ministério Público Federal e Territórios, Brasília, Ano 9, V.18, p.42-72, jul./dez. 2001.

MACHADO, Maíra Rocha. **Internacionalização do Direito Penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena**. São Paulo: 34; Edesp-GV, 2004.

MADRUGA, Antenor. **Origens da ENCCLA**. *In*: Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (org.). Ed. Comemorativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

MANDELL, Myrna. ***Network Management: strategic behavior in the public sector***. *In*: GAGE, Robert and MANDELL, Myrna. Strategies for Managing Intergovernamental Policies and Networks. New York: Praeger, 1990.

MASUTTI, Sérgio Luiz. **Potencial Regional de Desenvolvimento de Redes Interorganizacionais**. Tese de doutorado do programa de pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, 269 páginas, Florianópolis, 2005.

MCGUIRE, M. ***Managing networks: propositions on what managers do and why they do it***. Public Administration Review, ano 62, n. :5, 599-609. 2002.

MIGUELETTO, Danielle Costa Reis. **Organizações em rede**. Dissertação de mestrado em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2001.

MOHALLEM, Michel; RAGAZZO, Carlos Emmnauel Joppert. **Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital. fg v.br/dspa ce/handle/10438/18167>. Acesso em 17 nov. 2017.

MOSCOVICI, Serge. ***Foreword***. In C. Herzlich (Ed.), Health and Illness: A psychological analysis (pp. IX-XIV). London, England: Academic Press. (1973).

MUZZI, Tácio. **Recuperação de ativos: estratégias e desafios**. *In*: 12.850 – A Lei que mudou o Brasil (Doutrina e Prática) / organizador: Clayton da Silva Bezerra / Giovani Celso Agnoletto. 1 ed. – São Paulo: Editora Posteridade, 2018.

NADELMANN, Ethan. ***Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society***. International organization, Cambridge, v. 44, n. 4, p. 479-526, 1990.

NOHRIA, N. ***Is a network perspective a useful way of studying organizations?*** *In*: NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. (Ed.). Networks and organizations: structure, form, and action. Boston: Harvard Business School Press, 1992.

NOONAN Jr. JOHN T. **Subornos**. Tradução Elsa Martins. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1989.

OLIVEIRA JR, Temístocles Murilo; MENDES, Arnaldo Paulo. ***The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government***. Revista do Serviço Público, Brasília 67(3) 291-318, jul/set 2016.

OSTROM, Elinor. ***Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework***. In: SABATIER, Paul A (org.). Theories of the policy process. Colorado: Westview Press, 2007.

O´TOOLE, L.J. ***Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration***. Public Administration Review, v.57, n.1, p.45-53, 1997.

PAIXÃO, Liziane. **O combate à corrupção na ordem jurídica internacional**. Jornal Estado de São Paulo (Blog Fausto Macedo) em parceria com o Instituto Não Aceito Corrupção (Inac), publicado em 05/11/2020.

POHLMANN, Markus; VALARINI, Elizangela. **A luta contra Corrupção no Brasil: um caso de boa governança?**. Universidade de Heidelberg. Tradução e revisão: Lucas Faial Soneghet (IFCS - UFRJ) e André Magnelli (Ateliê de Humanidades). Blog do Labemus, maio 2018.

POLLITT, Christopher. ***Joined-up Government: a Survey***. Political studies review, v. 1, p. 34-49, 2003.

PONTES, Jorge; ANSELMO, Márcio. **Crime.gov: quando corrupção e governo se misturam**. Objetiva, 1 ed., Rio de Janeiro, RJ, 2019.

POWELL, W. W.; SMITH-DOERR, L. ***Networks and economic life***. In: N. Smelser; R. Swedberg, the handbook of economic sociology princeton: Princeton University Press, 1994, p. 368-402.

QUEIROZ, Fabiana Vieira de. **Enfrentamento à corrupção: participação social na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)**. Dissertação de mestrado profissional em Administração Pública. Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasília, 2019.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; SALGADO, Daniel de Resende; ARAS, Vladimir (coordenadores). **Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos**. Editora Juspodivm, 2020.

RODRIGUES, Antonio Gustavo. **ENCCLA 10 anos.** *In*: Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (org.). Ed. Comemorativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

RODRIGUES, Fabiana Alves. **Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça**. São Paulo, 1. Ed.: Editora WMF Martins Fontes, 2020.

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, ano 3, n. 5, p. 70-82, dez. 2008.

SANCHOTENE, Salise Monteiro. **10 anos da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**. *In*: Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (org.). Ed. Comemorativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

SCHNEIDER, V. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas**. Civitas, v.5. n.1, 29-58. 2005.

SOBRINHO, Jorge Hagi. **ENCCLA 10 anos**. In: Enccla: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI (org.). Ed. Comemorativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Os custos da corrupção**. *In*: Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Cadernos Adeunauer/Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, v. 10, dez. 2000, p. 9-46.

SUTHERLAND, Edwin H. **White Collar Crime: the uncut version**. New York: Holt Rinehart and Winston, 1983.

SUTHERLAND, Edwin H.; CRESSEY, Donald R.; LUCKENBILL, David F. **Principles of criminology**. 11. ed. Oxford: General Hall, 1992.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; PASIANI, Rochelle Pastana Ribeiro. **O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados**. Revista Brasileira de Políticas Públicas – UNICEUB. Brasília, volume 8, n.1, abril 2018, p. 290-319.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; CASELATO JR, Dalbertom. **O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros pela sua inobservância**. Cadernos de Dereito Actual, n.11. Número ordinário (2019), pp. 173-185

UNGER, Brigitte. ***Money laundering regulation: from Al Capone to Al Qaeda***. In: Brigitte Unger & Daan van der Linde (ed.), Research Handbook on Money Laundering, chapter 2, pages 19-32, Edward Elgar Publishing, 2013.

TASHJIAN, Lee. ***Partnering against corruption initiative leads industry battle against corruption.*** Leadership and Management in Engineering, 2009, 9(3): 123-124. ascelibrary.org.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury; OUVERNEY, Assis Mafort. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 204p.

VAN DE VEN, A; FERRY, D. L. ***Measuring and assessing organizations***. New York, John Wiley, 1980. Ver espec. cap. 8: The interorganizational field, p. 296-346.

VANNUCCI, Alberto. ***Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications***. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 251-281, mar. 2017.

ZACKSESKI, Cristina. **Da prevenção penal à nova prevenção**. Revista brasileira de ciências criminais, São Paulo, v. 29, p. 167-191, 2000.

ZAGARIS, Bruce. ***Transnational corruption in Brazil: the relevance of the U.S. experience with the Foreign Corrupt Practices Act***. *In*: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (coord.). Temas de Anticorrupção e Compliance. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 55-78.

Apenso A - Referente ao capítulo 5, item 5.2

*Quadro comparativo resultante da transcrição das entrevistas (disponível em .PDF à disposição do UniCEUB).

Anexo A - Referente ao capítulo 5, item 5.1

DRCI (resposta no @stf) – enccla@mj.gov.br – 06/05/22

BACEN (resposta no @pf) – faleconosco@bcb.gov.br – 13/05/22

PF (resposta no @gmail) – sic.dov.gab@pf.gov.br – 17/05/22

MPF (resposta no @gmail) – manifestação-noreply@mpf.mp.br – 23/05/22

CNJ (resposta no @gmail) – não_responda@cnj.jus.br – 31/05/22

CGU (resposta no @gmail) - cgugabin@cgu.gov.br – 09/06/2022

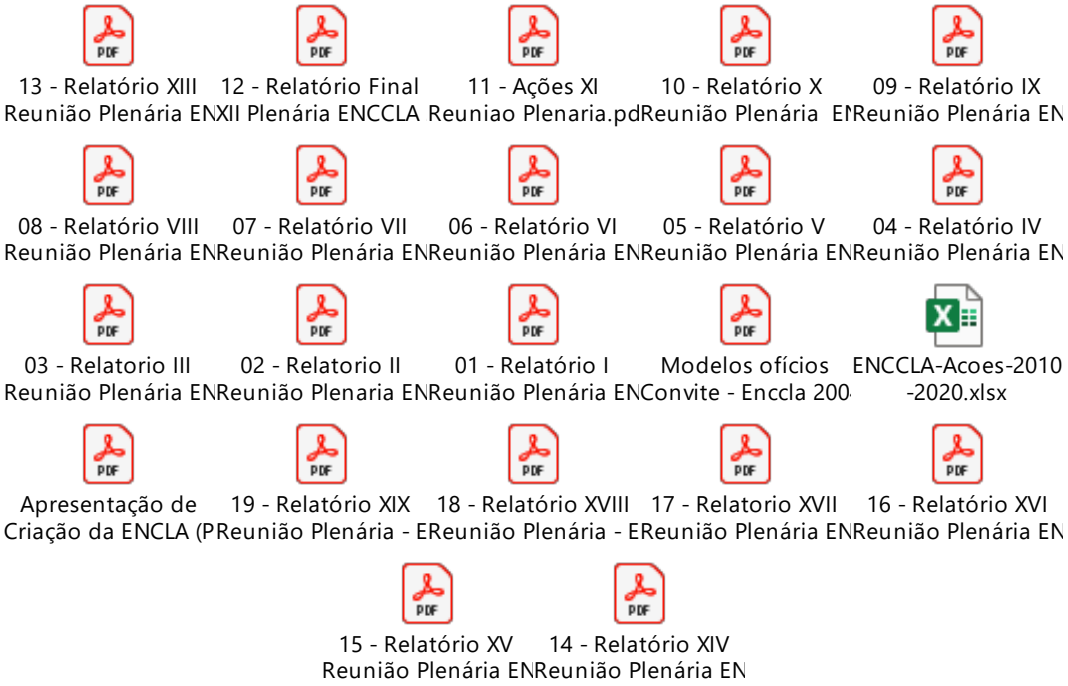
COAF (resposta no @gmail) - marcelo.lingerfelt@coaf.gov.br – 11/08/2022

RFB (resposta no @gmail) - rafael.santana@rfb.gov.br – 23/08/2022

TCU (resposta no @stf) - segecex-assessoria@tcu.gov.br -28/09/2022

*Respostas oficiais completas dos órgãos (disponível em .PDF à disposição do UniCEUB).

Anexo B - Documentos ENCCLA



*Documentos específicos sobre a Enccla (disponível em .PDF, à disposição do UniCEUB).

Anexo C - Normas

1. Leis

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998**. 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, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.143-31, de 02 de abril de 2001**. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2143-31.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103, de 01 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.683, de 09 de julho de 2012**. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.024, de 26 de agosto de 2014**. Institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros do Ministério Público da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13024.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019**. Transforma o Conselho de Controle de Atividades Financeiras na Unidade de Inteligência Financeira. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv893.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.974, de 07 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13974.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

EUA. ***Foreign Corrupt Practices Act of 1977***. Lei que cria figura típica penal para o suborno a servidor público estrangeiro e outras pessoas relacionadas. Washington, DC, EUA: Congresso Nacional dos EUA. Disponível em https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/08/29/corruptrpt-95-213.pdf. Acesso em: 05 fev. 2023.

2. Decretos

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 162, de 14 de junho de 1991**. Aprova o texto da Convenção contra o tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas, aprovada em Viena, em 20 de dezembro de 1988. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1991/decretolegislativo-162-14-junho-1991-358232-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991**. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.267, de 30 de novembro de 1999**. Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, da Resolução 1.267 (1999) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que proíbe o trânsito de aeronaves de propriedade do regime do Taliban, bem como determina o bloqueio de fundos e bens pertencentes aos talibans. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-3267-30-novembro-1999-369998-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL, **Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000**. Aprova o texto da Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2000/decretolegislativo-125-14-junho-2000-368856-exposicaodemotivos-143176-pl.html. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.976, de 18 de outubro de 2001**. Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3976.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002**. Transfere para a Corregedoria Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIl_03/decreto/2002/D4177.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002**. Aprova o texto final, após modificações de cunho vernacular, em substituição àquele encaminhado pela Mensagem 1.259, de 1996, da Convenção interamericana contra a corrupção, concluída originalmente em Caracas, em 29 de março de 1996. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-152-25-junho-2002-459890-convencao-1-pl.html. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 231, de 29 de maio de 2003**. Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional e seus dois protocolos, relativos ao combate ao tráfico de migrantes por via terrestre, marítima e aérea e à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, celebrados em Palermo, em 15 de dezembro de 2000. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-231-29-maio-2003-496863-convencao-1-pl.html. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.785, de 21 de julho de 2003**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Controladoria Geral da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4785.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.136, de 07 de julho de 2004**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5136&ano=2004&ato=292k3ZE5keRpWT963. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005**. Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas em outubro de 2003. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-348-18-maio-2005-536880-convencao-28439-pl.html. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da

Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5683.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 09 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.656 de 20 de novembro de 2008**. Dá nova redação aos arts. 3º, 7º, 11 e 13 do Anexo A e ao quadro "a" do Apenso A ao Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6656-20-novembro-2008-584174-publicacaooriginal-106933-pe.html. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Fazenda. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7482.htm. Acesso em; 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.547, de 04 de agosto de 2011**. Altera o Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e remaneja cargos em comissão. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7547.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.696, de 06 de março de 2012**. Altera o Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda, e remaneja cargos em comissão. Brasília, DF: Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7696.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.662, de 01 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9681.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.209, de 22 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10209.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.562, de 07 de dezembro de 2020**. Altera o Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10562.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.103-de-24-de-junho-de-2022-410391974. Acesso em: 21 nov. 2022.

3. Portarias; Instruções Normativas e Resoluções

BRASIL. **Portaria nº 338, de 08 de agosto de 2003**. Dispõe sobre a vinculação das Coordenações-Gerais da Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, DF: Controladoria Geral da União. Disponível em https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=185700. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 13, de 15 de junho de 2005**. Define as competências específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal e as atribuições de seus dirigentes. Brasília, DF: Departamento de Polícia Federal/MJ. Disponível em https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/inspecao/produtos-vegetal/legislacao-1/biblioteca-de-normas-vinhos-e-bebidas/instrucao-normativa-no-13-de-29-de-junho-de-2005.pdf/view. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 1.443, de 12 de setembro de 2006**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Nacional de Justiça. Brasília, DF: Ministério da Justiça. Disponível em https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=198668. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 591, de 20 de novembro de 2008**. Aprova o regimento interno do Ministério Público Federal. Brasília, DF: Procuradoria Geral da República. Disponível em http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/19881. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 122, de 01 de dezembro de 2011**. Altera a Resolução CSMPF n° 102, de 2 de fevereiro de 2010, que dispõe sobre o Regimento Interno da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, dando nova redação ao artigo 23 e acrescentando os arts. 23-A, 23-B, 23-C, 23-D e 23-E. Brasília, DF: Conselho Superior do Ministério Público Federal. Disponível em http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/35394?show=full. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011**. Aprova o regimento interno do Departamento de Polícia Federal. Brasília, DF: Ministério da Justiça. Disponível em https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1147. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 148, de 01 de abril de 2014**. Altera a Resolução CSMPF n° 20, de 6 de fevereiro de 1996, que dispõe sobre a estrutura de organização temática das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, dando nova redação aos arts. 1º, 2º e 15. Brasília, DF: Conselho Superior do Ministério Público Federal. Disponível em http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/5107. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Ato Conjunto nº 01, de 26 de setembro de 2014**. Regulamenta a Lei nº 13.024, de 26 de agosto de 2014, e fixa diretrizes aos Conselhos Superiores dos ramos do Ministério Público da União, para uniformizar os atos decorrentes deste ato conjunto. Brasília, DF: Procuradoria Geral da República/Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União. Disponível em http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/42. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 1.223, de 21 de dezembro de 2017**. Aprova o regimento interno da Secretaria Nacional de Justiça. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/organogramas/regimento-interno-unidades/08_ri-senajus.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 180, de 06 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre o Regimento Interno da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Brasília, DF: Conselho Superior do Ministério Público Federal. Disponível em https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/legislacao-e-regulamentos/regimento-interno-da-2a-ccr1/documentos/resolucao_180_regimento_interno.pdf/. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 189, de 06 de novembro de 2018**. Aprova o Regimento Interno da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Brasília, DF:

Conselho Superior do Ministério Público Federal. Disponível em https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/institucional/normas/resolucoes/resolucoes_docs/Resolucao%20CSMPF%20189%20de%202018.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 1.863, de 28 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Brasília, DF: Receita Federal do Brasil. Disponível em http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=97729#:~:text=Art.%201%C2%BA%20Esta%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa,da%20Pessoa%20Jur%C3%ADdica%20(CNPJ).&text=Art.%202%C2%BA%20O%20CNPJ%20compreende,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 284, de 27 de julho de 2020**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia. Brasília, DF: Ministério da Economia. Disponível em http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=111265. Acesso em 22 nov. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 324, de 30 de dezembro de 2020**. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/13/00/E8/9A/4BDC67106D09B867F18818A8/BTCU_01_de_04_01_2021_Especial%20%20-%20Cargos,%20Fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20Confian%C3%A7a,%20Estrutura%20e%20Compet%C3%AAncias%20das%20Unidades%20do%20TCU.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 123, de 16 de abril de 2021**. Designa representantes para a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla). Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3873. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 299, de 19 de novembro de 2021**. Designa representantes para a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla). Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4254. Acesso em: 22 nov. 2022

4. Relatórios de Gestão/Atividades

_____. Exporting corruption. Progress report 2020: assessing enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention 2020. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Berlim, 2020. Disponível em: https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2020.

BRASIL. **Relatório de Gestão Exercício 2004**. Trata-se do Relatório de Gestão do exercício de 2004, apresentado aos órgãos de controle interno, externo e à sociedade,

como prestação de contas anual da Controladoria-Geral da União (CGU). Brasília, DF, 2005: Controladoria Geral da União. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38862. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de Atividades 2004**. Brasília, DF, 2005: Conselho de Controle de Atividades Financeiras/Ministério da Fazenda. Disponível em file:///C:/Users/rogerio.galloro/Downloads/relatorio-de-atividades-2004.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de atividades 2004**. Câmara de Coordenação e Revisão, 2. Brasília: Ministério Público Federal, 2005. 16p. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/relatorios. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de atividades 2004**. Câmara de Coordenação e Revisão, 5. Brasília: Ministério Público Federal, 2005. 29p. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/relatorios. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de Atividades do TCU Exercício 2005**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2006, 76p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/45/31/D4/77/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2005.pdf. Acesso em 04 fev. 2023.

BRASIL. **Ata da 140º Sessão Ordinária, de 06 de dezembro de 2011**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1615. Acesso em 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de Gestão Exercício 2012**. Trata-se do Relatório de Gestão do exercício de 2012 apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual a que esta Unidade está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da IN TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, da DN TCU nº 119, de 18 de janeiro de 2012, bem como com a Portaria TCU nº 150, de 03 de julho de 2012. Brasília, DF, 2013: Controladoria Geral da União. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38855. Acesso em 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de Atividades 2012**. Brasília, DF, 2013: Conselho de Controle de Atividades Financeiras/Ministério da Fazenda. Disponível em file:///C:/Users/rogerio.galloro/Downloads/Relatorio%20de%20Atividades%20-%202012.pdf. Acesso em 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de Atividades 2021**. Brasília, DF: Conselho de Controle de Atividades Financeiras/Ministério da Fazenda. Disponível em https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/RACoaf2021publica20220311.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2005**. Brasília, DF, 2005: Tribunal de Contas da União. Disponível em file:///C:/Users/rogerio.galloro/Downloads/CG_2005_Relatorio-PRELIMINAR.pdf. Acesso em 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, DF, 2010: Conselho de Controle de Atividades Financeiras/Ministério da Fazenda. Disponível em: https://www.coaf.fazenda.gov.br/conteudo/processos-de-contas-anuais/downloads/relatorio-de-gestao-coaf/Relatorio%20de%20Gestao_COAF_2009.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI "dos Correios"**. Brasília, DF, 2006: Congresso Nacional. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84897. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2009: ano base 2008**. Brasília, DF: Controladoria Geral da União. Disponível em: www.cgu.gov.br/Publicacoes/AvaliacaoPPA/Arquivos/CadernoSetorial.pdf. Acesso em: 20 nov. 2011.

FATF-GAFI. **Mutual Evaluation Report – Anti-money, laudering and combating the financing of terrorismo**. Federative Republic of Brazil – FATF-GAFI.ORG, June/2010. Disponível em https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de atividades 2012**. Câmara de Coordenação e Revisão, 2. Brasília: Ministério Público Federal, 2013. 112 p. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/relatorios. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de atividades 2012**. Câmara de Coordenação e Revisão, 5. Brasília: Ministério Público Federal, 2013. 68p. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/relatorios. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de atividades 2020**. Câmara de Coordenação e Revisão, 5. Brasília: Ministério Público Federal, 2021. 50p.: il., fots., gráfs. color. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuação-tematica/ccr5/publicacoes/relatorios. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Relatório de atividades 2021.** Câmara de Coordenação e Revisão, 2. Brasília: Ministério Público Federal, 2022. 53p.: il., fots., gráfs. Color. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuação-tematica/ccr2/publicacoes/relatorios. Acesso em: 22 nov. 2022.