TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL Brasil

UNCAC Coalition — CIVIL SOCIETY

RELATÓRIO PARALELO DA SOCIEDADE CIVIL

sobre a implementação dos Capítulos II (Medidas Preventivas) e V (Recuperação de Ativos) da

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

NO BRASIL

pela Transparência Internacional - Brasil

Agradecimentos

Com o objetivo de contribuir para a revisão nacional da UNCAC no Brasil em seu segundo ciclo, este relatório paralelo foi escrito pela Transparência Internacional - Brasil, utilizando os materiais de orientação e o modelo de relatório elaborados pela UNCAC Coalition e pela Transparência Internacional. A produção deste relatório foi apoiada pela UNCAC Coalition, viabilizada com financiamento fornecido pela Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (Norad) e pelo Ministério das Relações Exteriores da Dinamarca (Danida). Este relatório também foi apoiado pelo Instituto Clima e Sociedade (iCS).

As conclusões deste relatório são as dos autores e não refletem necessariamente a opinião da UNCAC Coalition e dos doadores que tornaram este relatório possível.

Foram feitos todos os esforços para verificar a exatidão das informações contidas neste relatório. Acredita-se que todas as informações estavam corretas a partir de 9 de setembro de 2021.

Os autores deste relatório são Guilherme Siqueira, consultor independente, e Vinicius Reis, pesquisador da Transparência Internacional - Brasil. Outras contribuições foram fornecidas por Michael Mohallem, consultor sênior da Transparência Internacional - Brasil, Renato Morgado, coordenador da Transparência Internacional – Brasil, assim como Maria Dominguez e Joachim Stassart, pesquisadores da Transparência Internacional - Brasil. O relatório foi revisado por Danella Newman, Gerente de Projetos da UNCAC Coalition.

Transparência Internacional - Brasil
Rua Dr. Virgílio de Carvalho Pinto, 445, Pinheiros
São Paulo/SP - 05415-030
Brasil
Site: http://transparenciainternacional.org.br/

Twitter: http://twitter.com/ti_interbr
Instagram: http://instagram.com/transparenciainternacionalbr/
Facebook: https://www.facebook.com/transparenciainternacionalbrasil/
LinkedIn: http://linkedin.com/company/transparencia-internacional-brasil

A Transparência Internacional - Brasil atua para promover a integridade e construir uma sociedade livre da corrupção. Entendemos que este é um problema que tem raízes profundas e que é causado por múltiplos fatores. Portanto, agimos acima de tudo para promover mudanças sistêmicas. Para nós, a luta contra a corrupção não é e nunca será um fim em si mesma. Esta é uma luta pela justiça social, prosperidade e paz. É uma luta por direitos.

Tabela de Conteúdos

Abreviaturas 1

Lista de pessoas consultadas 1

I. Introdução 4

II. Resumo Executivo 6

III. Avaliação do Processo de Revisão no Brasil 14

IV. Avaliação da implementação das disposições do Capítulo II e do Capítulo V 17

4.1 Capítulo II 17

4.1.1 Artigo 5º - Políticas e práticas preventivas de combate à corrupção 17

4.1.2 Artigo 6º - Órgãos de prevenção à corrupção 21

4.1.3 Artigo 7.1 - Emprego no setor público 26

4.1.4 Artigo 7.3 - Financiamento político 30

4.1.5 Artigos 7º, 8º e 12 - Códigos de Conduta, Conflitos de Interesses e Declarações de Ativos e Interesses 38

4.1.6 Artigos 8.4 e 13.2 - Mecanismos de Denúncia e de Proteção a Denunciantes 41

4.1.7 Artigo 9.1 - Compras Públicas 44

4.1.8 Artigo 9.2 - Gestão das Finanças Públicas 48

4.1.9 Artigos 10 e 13.1 - Acesso à informação e participação da sociedade 51

4.1.10 Artigo 11 - Poder Judiciário e Ministério Público 57

4.1.11 Artigo 12 - Setor privado 60

4.1.12 Artigo 14 - Medidas para evitar a lavagem de dinheiro 63

4.2 Capítulo V 73

4.2.1 Artigos 52 e 58 - Antilavagem de Dinheiro 73

4.2.2 Arts. 53 e 56 - Medidas de recuperação direta de bens 78

4.2.3 Arts. 54, 55 e 57 - Cooperação internacional para fins de confisco 79

V. Desdobramentos recentes 84

VI. Recomendações 89

VII. Anexo 91

7.1 Solicitações de acesso à informação 91

7.2 Bibliografia 93

Abreviaturas

Abreviatura	Português
AGU	Advocacia-Geral da União
BACEN	Banco Central do Brasil
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPF	Ministério Público Federal
MPU	Ministério Público da União
MRE	Ministério das Relações Exteriores
PF	Polícia Federal
PGR	Procuradoria-Geral da República
RFB	Receita Federal do Brasil
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

Lista de pessoas consultadas

Para este relatório, a Transparência Internacional - Brasil entrevistou 15 especialistas, incluindo estudiosos, advogados, consultores, ex-funcionários públicos e um conselheiro em exercício no Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Suas contribuições, embora não sejam identificadas individualmente ao longo do relatório, permitiram uma compreensão

profunda dos avanços e deficiências do Brasil nas agendas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Além disso, a Transparência Internacional - Brasil convidou 11 órgãos a contribuir para o relatório durante o período de consulta, mas apenas três efetivamente o fizeram: dois com contribuições escritas e um com uma entrevista virtual. Em geral, as contribuições escritas foram baseadas em um questionário adaptado para a instituição específica e enviado com antecedência. Além disso, 17 solicitações de acesso à informação foram enviadas a cinco órgãos diferentes e a maioria delas foi respondida adequadamente, considerando as limitações das informações disponíveis (para mais informações, vide Anexo).

Nome	**Cargo**	**Afiliação**	**Data da entrevista**
Ana Carolina Carlos de Oliveira, Ph.D.	Pesquisadora Sênior	Instituto Max Planck para o Estudo do Crime, Segurança e Direito	27 de julho de 2021
Ana Mara Machado, Ph.D.	Advogada e consultora	N/A	4 de agosto de 2021
Bernardo Antonio Machado Mota	Presidente	Instituto de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo (IPLD)	3 de novembro de 2021
Eduardo Saad-Diniz, Ph.D.	Professor	Universidade de São Paulo	22 de julho de 2021
Élida Graziane Pinto, Ph.D.	Professora	Fundação Getúlio Vargas	6 de dezembro de 2021
Fabiano Angélico	Consultor e pesquisador sênior; Doutorando	UNODC e Banco Mundial; Fundação Getúlio Vargas e Università della Svizzera italiana	16 de novembro de 2021
Fernando Dias Menezes, Ph.D.	Professor	Universidade de São Paulo	25 de outubro de 2021
Georghio Tomelin, Ph.D.	Advogado	N/A	3 de novembro de 2021
Guilherme Jardim Jurksaitis, Ph.D.	Professor de Direito Administrativo	Fundação Getúlio Vargas	11 de agosto de 2021
José Paulo Micheletto Naves	Advogado e Doutorando em Direito Penal	Universidade de São Paulo	2 de dezembro de 2021
Luís Gustavo F. Guimarães	Doutorando	Universidade de São Paulo	29 de outubro de 2021
Marcio Camargo Cunha Filho, Ph.D.	Professor de Direito	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)	1º de novembro de 2021
Mário Guerreiro	Conselheiro e Juiz	Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul	6 de outubro de 2021
Raphael Rodrigues Soré	Advogado	Autor do livro "A Lei Anticorrupção em Contexto": Estratégias para a prevenção e o combate à corrupção corporativa"	21 de julho de 2021

Wallace Paiva Martins Junior, Ph.D.	Professor de Direito; Procurador da República	Universidade Católica de Santos; Ministério Público do Estado de Minas Gerais	1 de novembro de 2021

Cartas oficiais

Instituição	Data de envio	Data da resposta relevante	Resultado
Advocacia-Geral da União (AGU)	26/08/2021	N/A	O órgão não respondeu.
Controladoria-Geral da União (CGU)	26/08/2021	13/10/2021	Reunião com a Controladoria-Geral da União para discutir a contribuição da CGU para o relatório. Nenhuma contribuição efetiva foi recebida depois disso.
Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)	26/08/2021	N/A	O órgão não respondeu.
Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)	26/08/2021	N/A	Nenhuma comunicação além de uma resposta formal reconhecendo que a carta foi recebida.
Polícia Federal (PF)	26/08/2021	N/A	O órgão não respondeu.
Receita Federal (RFB)	26/08/2021	N/A	O órgão não respondeu.
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	26/08/2021	16/11/2021	Contribuição escrita respondendo a perguntas da TI Brasil.
Tribunal de Contas da União (TCU)	26/08/2021	N/A	O órgão não respondeu.
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	26/08/2021	N/A	O órgão não respondeu.
Procuradoria-Geral da República (PGR)	27/08/2021	16/12/2021	Contribuição escrita respondendo a perguntas da TI Brasil.
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	27/08/2021	06/10/2021	Entrevista com o Conselheiro Marcio Guerreiro, membro do CNJ.

Contribuições escritas

- Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AudTCU) - Ofício AUD-TCU nº 07/2021, assinado por Nivaldo Dias Filho, Presidente da Associação, em 17 de novembro de 2021.
- Tribunal Superior Eleitoral - Ofício GAB-SPR nº 4881/2021, assinado por Aline Rezende Peres Osorio, Secretária-Geral da Presidência da Corte, em 16 de novembro de 2021.

- Ministério Público Federal, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Ofício nº 41/2021/GABSUB63-SCD, assinado por Maria Iraneide Olinda Santoro Facchini, Subprocuradora-Geral e Coordenadora da Quinta Câmara, em 16 de dezembro de 2021.

I. Introdução

O Brasil assinou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) em 9 de dezembro de 2003 e a ratificou em 15 de junho de 2005.

Este relatório analisa a implementação pelo Brasil de artigos selecionados do Capítulo II (Medidas Preventivas) e do Capítulo V (Recuperação de Ativos) da UNCAC. O relatório pretende ser uma contribuição para o processo de revisão da implementação da UNCAC, atualmente em andamento, cobrindo esses capítulos. O Brasil foi selecionado pelo Grupo de Revisão da Implementação da UNCAC através de sorteio para revisão no quarto ano do segundo ciclo. Este relatório independente será compartilhado com o governo brasileiro.

Escopo. Os artigos e tópicos que recebem atenção especial neste relatório são aqueles que abrangem políticas e práticas de prevenção à corrupção (Artigo 5º), órgãos de prevenção à corrupção (Artigo 6º), empregos no setor público (Artigo 7.1), financiamento político (Artigo 7.3), códigos de conduta, conflitos de interesse e declarações de ativos (Artigos 7º, 8º e 12), mecanismos de informação e de proteção a denunciantes (Artigos 8.4 e 13.2), compras públicas (Artigo 9.1), gestão das finanças públicas (Artigo 9º), Judiciário e Ministério Público (Artigo 11), transparência no setor privado (Artigo 12), acesso à informação e participação da sociedade (Artigos 10 e 13.1), e medidas para prevenir a lavagem de dinheiro (Artigo 14). Sob o Capítulo V, os artigos e tópicos da UNCAC que recebem atenção especial neste relatório são os que cobrem a luta contra a lavagem de dinheiro (Artigos 52 e 58).

Neste relatório, foi dada especial atenção às questões ambientais relacionadas aos assuntos cobertos pela UNCAC. A corrupção e a lavagem de dinheiro têm consequências dramáticas para o meio ambiente no Brasil, pois fomentam os crimes ambientais, a apropriação de terras e a baixa aplicação das normas ambientais, entre outros. No nível internacional, a Resolução 8/12 da Conferência dos Estados Partes da UNCAC realizada em 2019 enfatizou a importância de prevenir e combater a corrupção relacionada a crimes que têm impacto sobre o meio ambiente. Outras organizações internacionais no campo anticorrupção decidiram analisar os crimes ambientais com mais profundidade. Por exemplo, o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) fez da lavagem de dinheiro relacionado à criminalidade ambiental uma de suas principais prioridades sob a atual Presidência.[1] Da mesma forma, o UNODC, que atua como Secretaria da UNCAC, também se concentrou em crimes ambientais como a pesca ilegal, o corte ilegal de madeira e o tráfico de animais silvestres.[2]

Estrutura. O relatório começa com um resumo executivo, incluindo as descobertas, conclusões e recomendações sobre o processo de revisão e a disponibilidade das informações, bem como a implementação e a aplicação de artigos selecionados da UNCAC. A parte seguinte abrange as conclusões do processo de revisão no Brasil, bem como pedidos de acesso à informação

[1] GAFI (2020). Prioridades para a Força Tarefa de Ação Financeira (GAFI) sob a Presidência Alemã. Objetivos para 2020-2022, https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/German-Presidency-Priorities.pdf, acessadas em 2 de dezembro de 2021.
[2] UNODC (2020). World Wildlife Crime Report, https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wildlife.html, acessado em 2 de dezembro de 2021.

em maiores detalhes. Posteriormente, a implementação da Convenção é revista e são fornecidos exemplos de boas práticas e deficiências. Em seguida, são discutidos desenvolvimentos recentes e, por último, são dadas recomendações de ações prioritárias para melhorar a implementação da UNCAC.

Metodologia. O relatório foi preparado pela Transparência Internacional - Brasil com o apoio técnico e financeiro da UNCAC Coalition. O grupo empenhou esforços para obter informações para o relatório a partir das repartições governamentais e para se envolver no diálogo com os funcionários do governo.

O relatório foi preparado utilizando diretrizes e um modelo de relatório projetado pela UNCAC Coalition e pela Transparência Internacional para uso das organizações da sociedade civil. Essas ferramentas refletiram, mas simplificaram, a lista de verificação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e exigiram avaliações relativamente curtas em comparação com a lista oficial de autoavaliação. O modelo de relatório incluía um conjunto de perguntas sobre o processo de revisão e, na seção sobre implementação, pedia exemplos de boas práticas e áreas que precisavam ser melhoradas no que toca aos artigos do Capítulo II da UNCAC (sobre prevenção) e do Capítulo V (sobre recuperação de ativos).

II. Resumo Executivo

Desde sua ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) em 2005, o Brasil tem visto muitas melhorias em seus sistemas anticorrupção e antilavagem de dinheiro, embora várias deficiências permaneçam. Este relatório analisa a implementação dos Capítulos II e V da Convenção no Brasil, com recomendações para tratar de contratempos e outras questões remanescentes. A conclusão geral é de que o Brasil avançou na implementação das obrigações da UNCAC, mas ainda precisa desenvolver mais suas instituições, políticas e práticas. Ao mesmo tempo, o país deve combater os riscos à democracia e ao Estado de Direito e reverter os retrocessos recentes que prejudicam os desenvolvimentos anteriores.

Descrição do processo

No segundo ciclo do Mecanismo de Revisão da Implementação da UNCAC, o Brasil não conseguiu conceder espaço suficiente para a participação das organizações da sociedade civil e oferecer informações atualizadas sobre o processo de revisão. Embora a revisão tenha sido afetada pela pandemia de Covid-19, com uma visita ao país sendo adiada por anos, nenhum novo desdobramento foi divulgado até que uma visita ao país foi marcada para maio de 2022. Além disso, a Controladoria-Geral da União (CGU) declarou sua intenção de convidar as organizações da sociedade civil a monitorar as etapas futuras do processo, mas não concedeu acesso aos relatórios e documentos relevantes, nem à lista de autoavaliação elaborada pelas autoridades brasileiras. Assim, o status oficial do país no processo de revisão da UNCAC permanece desconhecido.

Disponibilidade de informações

Este relatório foi possível graças a uma análise abrangente da estrutura legal e institucional do Brasil em matéria de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, e foi complementado por muitas solicitações de acesso à informação e contribuições de especialistas e órgãos governamentais.

Implementação na lei e na prática

O Brasil avançou em relação às políticas e práticas anticorrupção preventivas (artigo 5º), criando a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), um esforço para fomentar a cooperação entre as agências anticorrupção. Esse fórum publicou seu primeiro Plano de Ação Anticorrupção em 2018, uma medida importante que, no entanto, ainda carece de especificidade e responsabilidades claras. Além disso, a ENCCLA tem feito esforços para avançar na conexão das ações anticorrupção e na luta mais ampla contra o crime organizado, inclusive em relação aos crimes ambientais. Além da dificuldade de coordenar efetivamente os órgãos e ações anticorrupção, a ENCCLA também sofreu com a falta de institucionalização, uma vez que sua estrutura e seu funcionamento não estão estabelecidos em lei. Mais recentemente, o Brasil passou por outro revés em sua estrutura anticorrupção, com mudanças legislativas que limitaram o escopo da Lei de Improbidade Administrativa.

Com relação aos órgãos de prevenção à corrupção (artigo 6º), o Brasil criou, em 2003, a Controladoria-Geral da União, um elemento central dos esforços do governo federal para combater a corrupção. Esse modelo tem ajudado no desenvolvimento de medidas de integridade dentro da estrutura governamental e tem sido replicado em estados e municípios.

A CGU, no entanto, ainda tem pouco pessoal e carece de base legal que lhe garanta a necessária autonomia institucional, tornando-a vulnerável a interferências indevidas.

O Brasil também tem um serviço público consolidado (artigo 7.1). As regras para acessar posições efetivadas no serviço público e ganhar estabilidade são claras e razoavelmente aplicadas. No entanto, importantes lacunas permanecem quando se trata de cargos livremente nomeados, que muitas vezes estão sujeitos a nepotismo, desfalque, *logrolling* (uma espécie de troca de favores) e outras práticas irregulares. O país carece das devidas referências legais para combater tais práticas, o que afeta negativamente a aplicação das normas anticorrupção. Mecanismos de supervisão, avaliações de risco, padrões claros de contratação e procedimentos de seleção para alguns cargos seriam medidas importantes para lidar com essa questão.

Com relação às medidas anticorrupção no financiamento político (artigo 7.3), o Brasil avançou na transparência das doações legais e em sua capacidade de identificar contribuições ilegais, embora ainda existam deficiências. O Tribunal Superior Eleitoral tem se esforçado para aumentar a transparência, a responsabilidade e o uso de dados abertos, monitorando recursos e despesas durante e após as eleições. No entanto, ainda existem lacunas em relação ao uso do “caixa dois” pelos partidos políticos e campanhas eleitorais, uma prática que foi amplamente descoberta pela Operação Lava Jato. A criminalização do "caixa dois" poderia ser uma forma mais eficiente de identificar e combater essa prática, assim como a transferência da competência criminal da Justiça Eleitoral para os tribunais de jurisdição geral. Além disso, a decisão do Supremo Tribunal Federal que proibiu doações de pessoas jurídicas ajudou a equilibrar o acesso a recursos durante as eleições, mas criou uma pressa para aumentar a quantidade de fundos públicos disponíveis para candidatos e partidos - outra questão que deve ser abordada.

O Brasil também implementou códigos de conduta, mecanismos para prevenir conflitos de interesse e algum monitoramento das declarações de bens dos funcionários públicos (artigos 7º, 8º e 12). A Lei da Ficha Limpa, atualmente em risco, foi uma melhoria importante para regular o direito de concorrer a cargos em procedimentos eleitorais, não permitindo que indivíduos que foram condenados concorressem em duas instâncias. Além disso, o governo federal e muitos governos subnacionais adotaram códigos de conduta, e a Controladoria-Geral da União monitora a evolução das declarações de bens dos funcionários públicos federais. Entretanto, ainda falta um esforço sistematizado para monitorar os conflitos de interesse no Legislativo e no Judiciário, enquanto a política existente da Administração Federal sobre essa questão é mal aplicada.

O país adotou ações insuficientes para implementar mecanismos eficazes e seguros de informação, bem como medidas de proteção aos denunciantes (artigos 8.4 e 13.2). O Brasil não tem um sistema centralizado para a coleta de denúncias de corrupção, mas a Controladoria-Geral da União oferece uma plataforma relativa a casos pertinentes à administração federal. A Lei nº 13.608/2018 promove a adoção de mecanismos de relatórios nos estados e municípios brasileiros, um papel que normalmente é supervisionado por ouvidorias locais ou por encarregados. No entanto, a aplicação continua a ser insuficiente, o que se agrava à luz da falta de medidas eficazes de proteção. Além disso, o Brasil não conseguiu implementar um sistema nacional coordenado para fomentar a denúncia de irregularidades e proteger os denunciantes, atualmente confiando em iniciativas esparsas sem

base legal adequada. Isso é especialmente preocupante devido aos perigos enfrentados por aqueles que decidem denunciar delitos e violações no país.

Em matéria de compras públicas (artigo 9.1), o Brasil possui um sistema complexo formado por múltiplas regras que concentram a regulamentação no nível federal. A transparência e a integridade têm aumentado, com bons níveis de acesso à informação devido aos portais de transparência. A pandemia da Covid-19, entretanto, representou um desafio ao acesso à informação, com mecanismos de supervisão mais relaxados e maiores riscos de corrupção. Em 2021, o Brasil aprovou a Lei nº 14.133/2021, promovendo uma ampla reforma da legislação de compras públicas. Entre as mudanças para modernizar o setor, essa legislação inaugurou uma Plataforma Nacional de Compras Públicas, criou o papel de "oficial de compras" dentro da administração, introduziu a obrigação de empresas terem programas de conformidade e integridade para concorrer a certos contratos, instituiu títulos de desempenho e aumentou as penas criminais para crimes relacionados às compras.

A legislação sobre a gestão das finanças públicas (artigo 9.2) tem sido, em geral, aplicada desde a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000, e o Tribunal de Contas da União construiu importantes conhecimentos nessa área, apesar do fato de seus conselheiros terem vínculos políticos e não terem a independência necessária. Um impasse relevante nas finanças do Brasil diz respeito ao uso de emendas parlamentares ao orçamento como moeda de troca para receber apoio político. Em 2021, foi revelado que o governo estava usando um "orçamento secreto" para conceder apoio no Legislativo. Em troca do poder de definir o uso dos recursos, os membros do Congresso votariam dentro dos interesses do governo. Isso é uma grave violação da transparência e da integridade na gestão das finanças públicas e coloca em jogo o orçamento nacional, representando um revés no compromisso do Brasil de implementar a UNCAC.

O acesso à informação e a participação da sociedade (artigos 10 e 13.1) aumentaram desde a entrada em vigor da Constituição de 1988, mas os obstáculos permanecem. A Lei de Acesso à Informação foi uma conquista importante para a sociedade civil e para a mídia. Embora tenha aumentado a supervisão social dos órgãos governamentais, ainda lhe faltam medidas para conceder a independência necessária às autoridades de acesso à informação em cada nível federativo e para regulamentar exceções à publicidade - um aspecto que recentemente se tornou uma brecha para se exercer o sigilo excessivo. A participação pública também avançou ao longo dos anos, mas os desenvolvimentos nos últimos anos levaram a uma extinção maciça dos órgãos colegiados pelo governo brasileiro. Os órgãos ambientais estão entre os mais afetados, pois o espaço da sociedade civil nessa área tem sido seriamente limitado.

No Brasil, tanto o Poder Judiciário quanto o Ministério Público (artigo 11) são instituições independentes com autonomia funcional e administrativa. Eles são supervisionados por órgãos específicos, a saber, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criados em 2004 para aumentar a transparência, a eficiência e a integridade dentro de ambas as instituições. Os conselhos, entretanto, ainda carecem de um sólido programa de integridade, de mecanismos de informação confiáveis e de sanções eficazes para punir as infrações. Além disso, autoridades de alto nível no Judiciário e no Ministério Público têm sido questionadas por terem conexões com políticos e por não terem a independência necessária para desempenhar suas funções.

No setor privado (artigo 12), a aprovação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) representou um grande passo para evitar a corrupção, tendo levado à celebração de acordos de leniência, à imposição de sanções e à adoção de programas de integridade. No entanto, levantou algumas dúvidas quanto à capacidade dos órgãos de aplicação da lei de implementar a mesma, já que um dos principais desafios diz respeito à extensão incerta dos poderes a eles atribuídos e à sua falta geral de coordenação. Além disso, o Brasil ainda carece de medidas eficazes para promover a transparência benéfica da propriedade, embora já existam regras sobre a coleta de tais dados.

Com relação às medidas para prevenir (artigo 14) e para monitorar e sancionar a lavagem de dinheiro (artigos 52 e 58), a Lei nº 9.613/1998 representou um avanço importante, criando uma estrutura legal abrangente e dando origem ao Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF). A lei foi emendada em 2012 para expandir o âmbito de crimes qualificados, aumentar a eficiência processual, impor obrigações a novas entidades e expandir as que já se aplicam a instituições financeiras e não financeiras.

Algumas questões permanecem, tais como a necessidade de regular as obrigações contra lavagem de dinheiro dos partidos políticos e escritórios de advocacia. Além disso, há uma necessidade crescente de melhorar a regulamentação e a aplicação da lavagem de dinheiro ligada a crimes ambientais, bem como em setores como os de *factoring*, metais preciosos e joias, prestação de serviços relativos a ativos virtuais, entre outros. Além disso, a unidade de inteligência financeira do Brasil, o COAF, carece de recursos para desempenhar adequadamente suas amplas funções e tem sofrido recentes ataques a sua independência e eficácia do Executivo e da Suprema Corte.

Além disso, os serviços financeiros estão sob forte regulamentação de diferentes instituições: o Banco Central do Brasil (BACEN) supervisiona as instituições financeiras e monitora o sistema financeiro, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) supervisiona o mercado de valores mobiliários e o câmbio, e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) supervisiona os mercados de seguros, resseguros, planos de pensão e capitalização. Embora a regulamentação nesse setor pareça atender aos padrões internacionais, há uma falta de dados sobre a aplicação efetiva realizada por tais agências.

Com relação à recuperação direta de bens (artigos 53 e 56), a legislação brasileira permite que outros Estados busquem diretamente a recuperação de bens através dos tribunais nacionais, embora nenhum caso concreto tenha sido encontrado. Isso também se aplica à possibilidade de compartilhar informações proativamente com Estados estrangeiros: embora não haja proibição em lei, nenhum exemplo de tal prática foi identificado.

Por fim, os esforços do Brasil para fomentar a cooperação internacional para fins de confisco (artigos 51, 54, 55, 56 e 59) baseiam-se em sua legislação contra a lavagem de dinheiro, tratados assinados e recentes desenvolvimentos legais, tais como o mecanismo de confisco alargado. A principal autoridade do país no âmbito da cooperação internacional é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), uma divisão dentro da estrutura do Ministério da Justiça, criada em 2004, composta em grande parte por membros da Polícia Federal. O DRCI, embora responsável por importantes avanços durante as investigações da Lavagem de Ativos, ainda carece de recursos e pessoal adequados para desempenhar suas funções e tem baixa independência institucional, sendo vulnerável a interferências políticas, como visto em episódios recentes.

Após anos de desenvolvimento institucional com a consolidação de práticas tanto preventivas quanto sancionatórias, o país enfrenta agora retrocessos que comprometem a democracia, o Estado de Direito e os direitos humanos. Desde 2019, as estruturas legais e institucionais anticorrupção no Brasil sofreram vários golpes, com interferência política nas agências, práticas e políticas corrosivas, conflitos entre as esferas do governo, além de ameaças à sociedade civil e à mídia. Devido a tais desenvolvimentos recentes, a conformidade do Brasil com a UNCAC está em risco, apesar dos desenvolvimentos vistos no passado e agora registrados neste relatório.

TABELA 1: Resumo de implementação e aplicação

Artigos da UNCAC	Status de implementação na lei	Status de implementação e aplicação na prática
Art. 5º - Políticas e práticas preventivas de combate à corrupção	Parcialmente implementado	Bom
Art. 6º - Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção	Parcialmente implementado	Bom
Art. 7.1 - Empregos no setor público	Parcialmente implementado	Moderado
Art. 7.3 - Financiamento político	Parcialmente implementado	Bom
Arts. 7º, 8º e 12 - Códigos de conduta, conflitos de interesse e declarações patrimoniais	Implementado em grande parte	Moderado
Arts. 8.4 e 13.2 - Mecanismo de denúncia e de proteção a denunciantes	Parcialmente implementado	Fraco
Art. 9.1 - Compras públicas	Implementado em grande parte	Bom
Art. 9.2 - Gestão das finanças públicas	Implementado em grande parte	Moderado
Arts. 10 e 13.1 - Acesso à informação e participação da sociedade	Parcialmente implementado	Moderado
Art. 11 - Poder Judiciário e Ministério Público	Parcialmente implementado	Moderado

Art. 12 - Transparência no setor privado	Implementado em grande parte	Moderado
Art. 14 - Medidas para evitar a lavagem de dinheiro	Implementado em grande parte	Moderado
Arts. 52 e 58 - Antilavagem de dinheiro	Implementado em grande parte	Moderado
Arts. 53 e 56 - Medidas de recuperação direta de bens	Totalmente implementado	Fraco
Arts. 51, 54, 55, 56 e 59 - Cooperação internacional para fins de confisco	Implementado em grande parte	Bom

QUADRO 2: Desempenho de instituições-chave selecionadas

Nome da instituição	Desempenho em relação às responsabilidades cobertas pelo relatório	Breve comentário sobre o desempenho
Controladoria-Geral da União (CGU)	Bom	A CGU tem sido importante para criar e implementar ações anticorrupção dentro do governo federal, embora lhe faltem recursos e autonomia institucional.
Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)	Moderado	O COAF desenvolveu expertise no combate à lavagem de dinheiro, mas ainda carece de autonomia e estabilidade institucional, bem como de recursos adequados para desempenhar suas funções.
Ministério Público Federal (MPF)	Bom	O MPF construiu uma forte experiência em anticorrupção e antilavagem de dinheiro. No entanto, a instituição carece de transparência quanto ao seu funcionamento, bem como de medidas de integridade claras e exequíveis.
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	Bom	O TSE trouxe transparência e monitoramento do financiamento político para partidos e campanhas, além de ser responsável pela organização das eleições no Brasil.
Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI)	Moderado	O DRCI tem sido responsável pelos recentes desenvolvimentos na postura do Brasil em relação à cooperação internacional, mas lhe falta autonomia institucional, recursos e pessoal adequados.
Polícia Federal (PF)	Bom	A Polícia Federal se tornou mais independente e desenvolveu forte especialização em investigações

		anticorrupção desde os anos 2000, mas os desenvolvimentos recentes indicam uma perda de autonomia e interferência política mais frequente.
Tribunal de Contas da União (TCU)	Bom	O TCU desenvolveu importantes conhecimentos na supervisão dos gastos do governo e na gestão do orçamento, especialmente no que diz respeito ao trabalho desenvolvido por seus funcionários públicos. Entretanto, os conselheiros ainda carecem de independência, pois sua nomeação está frequentemente relacionada a laços políticos, em vez de se basear na capacidade técnica.
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Moderado	O CNJ tomou medidas para promover a integridade, a transparência e a eficiência, mas elas não foram suficientemente fortes para enfrentar a falta de prestação de contas dentro do Judiciário. Em geral, a instituição carece de independência em relação a outros órgãos judiciais e suas decisões carecem de aplicabilidade e autoridade.
Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)	Moderado	A ENCCLA permitiu a cooperação entre vários órgãos anticorrupção, mas lhe falta base legal e capacidade de aplicação.
Procuradoria-Geral da República (PGR)	Fraco	A PGR carece de independência institucional, pois a nomeação para Procurador-Geral depende exclusivamente do Presidente e do Senado e não está sujeita a critérios objetivos. Devido ao seu papel como chefe da Procuradoria-Geral da República, isso representa um alto risco para a independência e a eficácia da instituição.

Recomendações para Ações Prioritárias

1. Reforçar as garantias institucionais dos órgãos anticorrupção, tais como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União (CGU), e protegê-los de interferências externas, garantindo a base legal, a autonomia, a estabilidade financeira e o pessoal necessário para que prossigam com suas atividades;
2. Alavancar as capacidades e a experiência das instituições anticorrupção e antilavagem de dinheiro para combater crimes ambientais;

3. Adotar e melhorar os mecanismos de supervisão e integridade no serviço público, especialmente aqueles relacionados à evolução dos ativos, aos conflitos de interesse, ao nepotismo e aos cargos livremente nomeados;
4. Desenvolver um programa nacional integrado especificamente dedicado a relatórios de corrupção e à proteção de denunciantes, incluindo defensores da terra e do meio ambiente, fornecendo canais seguros e publicando dados atualizados e transparentes sobre sua eficiência;
5. Incentivar o desenvolvimento de canais de informação seguros e medidas de proteção aos denunciantes no setor privado;
6. Revogar o Fundo Especial de Financiamento de Campanha ou aprovar limitações ao montante de recursos direcionados a ele e à forma como os partidos e campanhas podem utilizá-los;
7. Redistribuir atribuições penais em casos relacionados a crimes eleitorais da Justiça Eleitoral à Justiça Federal, para que os tribunais eleitorais, juízes e promotores possam se concentrar no monitoramento de campanhas e contas partidárias e na organização de eleições;
8. Melhorar a transparência e as práticas de auditoria sobre a aprovação e a execução das emendas parlamentares ao orçamento;
9. Aprovar regras que criem um período de reflexão para a nomeação de indivíduos a cargos públicos, tais como para o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União e outras instituições nacionais e subnacionais;
10. Desenvolver mecanismos mais rigorosos de responsabilização para juízes e promotores, respectivamente, no Conselho Nacional de Justiça e no Conselho Nacional do Ministério Público;
11. Assegurar a divulgação de todos os dados de interesse público, inclusive ambientais, sempre que possível em formato aberto, e respeitar prazos e exigências legais para dar respostas a pedidos de acesso à informação;
12. Reverter as medidas que extinguiram os conselhos, que tiveram o intuito de reduzir a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados públicos, e aumentar o espaço dedicado à participação da sociedade civil nos órgãos anticorrupção e no desenvolvimento de políticas anticorrupção;
13. Aplicar regras sobre o registro de propriedade benéfica e garantir a transparência de tais dados, reunidos num banco de dados on-line acessível ao público em formato aberto e de forma oportuna;
14. Proteger o sistema antilavagem de dinheiro contra interferência externa, aumentar sua integração com os múltiplos órgãos anticorrupção do Brasil e implementar regulamentos específicos antilavagem de dinheiro para bens ambientais.

III. Avaliação do Processo de Revisão no Brasil

O segundo ciclo de revisão do Mecanismo de Revisão da Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção no Brasil foi iniciado em 2019. Dentro do governo brasileiro, o processo foi coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU), mais especificamente pela Assessoria Especial para Assuntos Internacionais. O ponto focal nomeado foi a Sra. Mônica Bulhões e Silva, Auditora Federal de Finanças e Controle na CGU.

Durante a 10ª sessão do Grupo de Revisão de Implementação em Viena, Áustria, em maio de 2019, Portugal e Nicarágua foram selecionados como os países que fariam a revisão do Brasil[3]. Mais tarde, a Nicarágua foi substituída pelo México. Nos meses seguintes, o Brasil iniciou o processo de resposta à lista de autoavaliação[4], que foi apresentada em 22 de janeiro de 2020. Deve-se notar que não há registro de organizações da sociedade civil sendo consultadas durante a preparação da lista de verificação da autoavaliação.

No início de 2020, a CGU anunciou em um boletim oficial que a visita ao país ocorreria entre 31 de março e 2 de abril de 2020, período em que especialistas de Portugal e do México se encontrariam com funcionários brasileiros na sede da CGU, em Brasília.[5] De acordo com um relatório da CGU, durante a fase de revisão da mesa, especialistas dos Estados revisores apresentaram mais de 300 perguntas às autoridades brasileiras a respeito da implementação da UNCAC, cujas respostas foram coordenadas pela CGU.[6]

Devido às medidas de precaução tomadas em resposta à pandemia de Covid-19, e seguindo a orientação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), a visita ao país foi adiada indefinidamente.[7] Desde então, o processo de revisão parecia ter estagnado por um longo período. O boletim publicado a cada dois meses pela Assessoria Especial para Assuntos Internacionais da CGU não havia mencionado nenhum novo desenvolvimento no ciclo de revisão desde a edição de junho/julho de 2020. Da mesma forma, a Lista de Peritos Governamentais disponível no site do UNODC não havia sido atualizada desde março de 2020, apesar das mudanças no pessoal.[8]

---

[3] Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). Assessoria Especial para Assuntos Internacionais (AINT). Boletim CGU Internacional: Edição 2 (maio/junho de 2019), https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34682, acessado em 3 de dezembro de 2021.

[4] Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). Assessoria Especial para Assuntos Internacionais (AINT). Boletim CGU Internacional: Edição 3 (setembro/outubro 2019), https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/39020, acessado em 3 de dezembro de 2021.

[5] Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). Assessoria Especial para Assuntos Internacionais (AINT). Boletim CGU Internacional: Edição 5 (janeiro de 2020), https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43618, acessado em 3 de dezembro de 2021.

[6] Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). Assessoria Especial para Assuntos Internacionais (AINT). Boletim CGU Internacional: Edição 8 (junho/julho 2020), https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46423, acessado em 3 de dezembro de 2021.

[7] Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). Assessoria Especial para Assuntos Internacionais (AINT). Boletim CGU Internacional: Edição 6 (março 2020), https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43967, acessado em 3 de dezembro de 2021.

[8] UNODC. Brasil. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html#?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fbra.html, acessado em 9 de fevereiro de 2022.

Em resposta a um pedido de Acesso à Informação[9], a CGU explicou que ainda está aguardando a definição de uma nova data para a visita ao país. Além disso, a agência informou que organizações da sociedade civil seriam convidadas a se reunir com os especialistas dos Estados revisores, uma vez que houvesse um novo cronograma para sua visita. A CGU forneceu uma lista de seis organizações às quais pretende estender o convite: Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, Transparência Internacional - Brasil, Open Knowledge Brasil e Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (Fundação Getúlio Vargas), e Associação Contas Abertas. Quando a visita finalmente foi confirmada para 12 de maio de 2022, a Transparência Internacional – Brasil foi convidada para participar do encontro com outras organizações da sociedade civil e os Estados revisores.

Por fim, deve-se notar que a CGU também criou um "Painel de Recomendações Internacionais"[10] para divulgar o cumprimento das convenções internacionais anticorrupção do país. De acordo com a avaliação da agência, o Brasil recebeu 25 recomendações relacionadas à UNCAC, das quais 14 foram atendidas, quatro foram parcialmente adotadas, três ainda não foram adotadas e quatro envolvem implementação contínua.

TABELA 3: Transparência do governo e participação das OSCs no processo de revisão da UNCAC

O governo divulgou informações sobre o ponto focal do país?	Sim	O ponto focal nomeado é a Sra. Mônica Bulhões e Silva, Auditora Federal de Finanças e Controle na CGU.
O calendário de revisão foi publicado em algum lugar/foi publicamente conhecido?	Não	O calendário de revisões não foi publicado, mas a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais publicou amplas atualizações em seus boletins bimestrais.[11]
A sociedade civil foi consultada na preparação da lista de verificação da autoavaliação?	Não	
A lista de verificação da autoavaliação foi publicada on-line ou fornecida à sociedade civil?	Não	Em resposta a um pedido de acesso à informação, a CGU não divulgou a lista de verificação da autoavaliação sob o argumento de que se trata de um "documento preparatório", que só pode ser divulgado após a conclusão do processo que pretende subsidiar, conforme o art. 7º, §3º, da Lei de Acesso à Informação.
O governo concordou com uma visita ao país?	Sim	

[9] Pedido de acesso à informação nº 00106.030566/2021-11, de autoria de Vinicius Reis, resposta assinada pela Sra. Daniella Correa da Anunciação, em 29 de novembro de 2021.
[10] http://paineis.cgu.gov.br/recomendacoesinternacionais/index.htm.
[11] Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34049, acessado em 3 de dezembro de 2021.

Foi realizada uma visita ao país?	Sim	Depois de ser adiada em função de restrições causadas pela pandemia de Covid-19, uma visita ao país foi realizada em 12 de maio de 2022.
A sociedade civil foi convidada a fornecer contribuições aos revisores oficiais?	Sim	A CGU informou que as organizações da sociedade civil seriam convidadas a se reunir com os revisores oficiais assim que houvesse um novo cronograma para sua visita. A CGU forneceu uma lista de seis organizações: Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, Transparência Internacional - Brasil, Open Knowledge Brasil e Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (Fundação Getúlio Vargas), e Associação Contas Abertas. Na reunião de 12 de maio de 2022, realizada em função da visita ao país, participaram representantes de quatro dessas organizações: Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, Transparência Internacional – Brasil e Open Knowledge Brazil.
O setor privado foi convidado a fornecer contribuições para os revisores oficiais?	Desconhecido	Não há informações sobre se o setor privado foi ou será convidado a fornecer informações.
O governo se comprometeu a publicar o relatório completo do país?	Não	O governo publicou o relatório para o primeiro ciclo de revisão. Em resposta a uma solicitação de acesso à informação, a CGU informou que a lista de verificação da autoavaliação será tornada pública após a conclusão do processo de revisão, "como aconteceu no primeiro ciclo". Nenhuma declaração semelhante foi feita com relação ao relatório completo, mas pode-se esperar que, caso o mesmo padrão seja aplicado, o relatório completo será publicado.

IV. Avaliação da implementação das disposições do Capítulo II e do Capítulo V

Este capítulo avalia até que ponto o Brasil implementou os Capítulos II e V da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e fornece uma descrição dos mecanismos, leis, políticas e práticas relevantes em vigor, bem como das instituições envolvidas no monitoramento, na execução e na sanção pertinentes às respectivas áreas.

4.1 Capítulo II

4.1.1 Artigo 5º - Políticas e práticas preventivas de combate à corrupção

O artigo 5º da Convenção obriga os Estados Partes a criar e manter políticas eficazes e coordenadas com o objetivo de prevenir a corrupção.

No Brasil, a implementação de políticas anticorrupção deve ser entendida dentro do contexto mais amplo do desenvolvimento institucional impulsionado pelo advento da Constituição de 1988.[12] Desde então, o Brasil tem desenvolvido o que os estudiosos chamam de "sistema de integridade".[13] Está além do escopo deste relatório reconstruir esse complexo processo, sobre o qual existe abundante literatura. Dentre os principais desenvolvimentos na área, deve-se destacar os seguintes:

- A criação e/ou o fortalecimento de agências às quais foi atribuído o controle das despesas públicas e o exercício de funções públicas, como por exemplo:
    - Ministério Público Federal (MPF);
    - Tribunal de Contas da União (TCU);
    - Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
    - Controladoria-Geral da União (CGU);
    - Agências de aplicação da lei, tais como a Polícia Federal (PF), a Receita Federal (RFB) e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).
- Modernização e profissionalização da função pública, com novas regulamentações sobre o acesso a cargos governamentais;
- Desenvolvimento de um sistema eleitoral robusto sob a coordenação do Tribunal Superior Eleitoral;
- Novas regulamentações quanto à gestão das finanças públicas, incluindo leis de compras públicas;
- Reforço da responsabilidade pública através da implantação de novos mecanismos de participação pública e transparência;
- Legislação sobre responsabilidade do setor privado por transgressões referentes à corrupção.

Esses desenvolvimentos serão abordados com mais detalhes ao longo deste relatório. Deve-se notar, no entanto, que tais medidas não surgiram de acordo com uma estratégia centralizada; ao contrário, elas resultam da complexa interação entre as partes interessadas relevantes no Brasil, uma dinâmica que muitas vezes envolve tanto cooperação quanto concorrência. O

[12] Uma tradução inglesa da Constituição, incluindo todas as Emendas aprovadas até 2013, está disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243334, acessada em 9 de novembro de 2021.
[13] Ver, por exemplo, Instituto Ethos (2016). Sistema Nacional de Integridade, http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_bra_visit_4.27.pdf, acessado em 29 de novembro de 2021.

notável progresso alcançado no desenvolvimento de um sistema de integridade, entretanto, ultimamente tem sido ameaçado por uma série de medidas legislativas e executivas, como será discutido ao longo do relatório. Embora o Brasil tenha sido capaz de criar uma estrutura legal bastante robusta, a falta de uma estratégia nacional anticorrupção consistente levou a um número significativo de inconsistências. Além disso, o progresso é extremamente desigual entre os diferentes níveis e esferas de governo, e, mesmo onde as disposições legais são claras e robustas, ainda há múltiplos desafios na implementação e na aplicação dessas regras.

Um desafio particularmente importante para o sucesso dos esforços anticorrupção no Brasil é a necessidade de alcançar algum nível de coordenação entre as múltiplas agências com algum grau de atribuições anticorrupção, um problema que tem sido frequentemente destacado pela literatura existente sobre o assunto.[14] A complexidade desse desafio é consequência não apenas da multiplicidade de agências existentes, mas do fato de que elas estão espalhadas pelos diferentes níveis de governo, ou seja, o federal, o estadual e o municipal.

Vários órgãos tentaram resolver esse problema de coordenação criando, em 2003, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), uma rede que fornece um fórum para o desenvolvimento conjunto de políticas anticorrupção. A ENCCLA reúne mais de 70 agências federais, estaduais e municipais. O grupo realiza uma sessão plenária anual, geralmente em novembro, onde os membros deliberam sobre as "ações" a serem desenvolvidas no ano seguinte. Cada ação é atribuída a um grupo de trabalho, que se reporta ao Gabinete de Gestão Integrada (GGI), composto de um subconjunto das agências afiliadas.[15]

Ao longo de seus anos de atividades, a ENCCLA provou ser um fórum importante, e muitas de suas ações resultaram em melhorias significativas nos esforços anticorrupção.[16] Deve-se ressaltar, entretanto, que sua eficácia é severamente limitada pela falta de institucionalização e pelo caráter não vinculativo de suas decisões e recomendações. A ENCCLA não tem base legal, estatutária ou não, portanto, o sucesso de suas ações depende quase inteiramente do compromisso de cada agência participante. A rede também não conta com pessoal independente e apresenta uma alta rotatividade de funcionários. O mais importante é que as ações empreendidas pelo grupo não representam uma estratégia anticorrupção consistente; na maioria das vezes, elas são o produto de decisões *ad hoc.* Além disso, há uma falta de acompanhamento sobre a eficácia das ações anteriores desenvolvidas através da rede.

Em 2018, o ENCCLA publicou seu primeiro Plano de Ação Anticorrupção, propondo 70 diretrizes em oito áreas estratégicas: (i) fortalecimento das instituições públicas; (ii) governança pública; (iii) transparência; (iv) luta contra a lavagem de dinheiro; (v) cooperação entre agências; (vi) cooperação internacional; (vii) participação pública; e (viii) aplicação da lei.[17] Embora a iniciativa seja um passo importante no desenvolvimento de uma política anticorrupção, ela é

---

[14] Vide, por exemplo: Aranha, Ana Luiza (2020). "Lava Jato e a rede de instituições responsáveis do Brasil: Um ponto de inflexão para o controle da corrupção?" in Corrupção e o Escândalo Lava Jato na América Latina (editado por Paul Lagunes e Jan Svejnar). Londres: Routledge, p. 94-112. Pimenta, Raquel de Mattos (2020). A Construção dos Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda.

[15] ENCCLA. Estrutura, http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao, acessado em 9 de novembro de 2021.

[16] Os resultados dos grupos de trabalho da ENCCLA estão listados em seu site http://enccla.camara.leg.br/resultados, acessado em 9 de novembro de 2021.

[17] ENCCLA (2018). Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção. http://enccla.camara.leg.br/acoes/ENCCLA2018Ao01PlanodeDiretrizesdeCombateCorrupo.pdf, acessado em 9 de novembro de 2021.

nitidamente limitada. Não há nenhuma indicação de como o plano de ação deve ser implementado ou de quem é responsável por ele. A maioria das diretrizes é bastante genérica, não fornecendo indicadores que permitam monitorar o progresso.

O Plano de Ação Anticorrupção da ENCCLA também carece de uma consideração mais completa sobre como a corrupção se relaciona a outros problemas sociais e como os esforços anticorrupção devem interagir com outras políticas sociais. Por exemplo, embora a violência continue sendo um dos maiores desafios para o desenvolvimento humano no Brasil, pouco se sabe sobre a complexa relação entre práticas de corrupção e organizações criminosas, tais como cartéis de drogas ou milícias policiais. Da mesma forma, foi apenas recentemente que a complexa relação entre corrupção e crimes ambientais recebeu maior atenção de ativistas e autoridades. Em 2020, pela primeira vez desde sua criação, o plano de trabalho da ENCCLA incluiu atividades para analisar como as instituições anticorrupção e de combate à lavagem de dinheiro podem ser mais bem mobilizadas para conter os crimes ambientais. Outras ações do passado incluíram uma ligação indireta com questões ambientais como a modernização dos registros de propriedade (que têm uma forte relação com o roubo de terras e o desmatamento relacionado), mas essa foi a primeira vez que os crimes ambientais foram explicitamente abordados. Esses tipos de atividades ainda estão em uma fase muito inicial e a ENCCLA precisará aprofundar seu trabalho para que possa construir e coordenar as capacidades necessárias para efetivamente prevenir, detectar e sancionar tais crimes.

Por fim, deve ser observado que o desenvolvimento do sistema de integridade nas décadas seguintes à promulgação da Constituição de 1988 pareceu seguir uma tendência relativamente estável e positiva, com importantes medidas anticorrupção sendo adotadas em diferentes administrações. Mais recentemente, no entanto, essa tendência geral em direção a um sistema anticorrupção sólido parece estar em perigo. Desde que o Presidente Jair Bolsonaro tomou posse em janeiro de 2019, várias medidas que contrariam as melhores práticas anticorrupção foram adotadas, ameaçando, assim, minar qualquer progresso feito em anos anteriores. Exemplos de tais ações serão apresentados com mais detalhes ao longo do relatório.

A Lei de Improbidade Administrativa

Desde os anos 90, uma peça central dos esforços anticorrupção brasileiros foi a Lei de Improbidade Administrativa (LIA, Lei nº 8.429/1992).[18] A LIA foi aprovada pela primeira vez pelo Congresso em junho de 1992, em meio a múltiplas acusações de corrupção feitas ao então presidente, Sr. Fernando Collor de Mello. A aprovação da lei foi considerada como uma tentativa de sinalizar um compromisso com os esforços anticorrupção, tanto pelo Congresso quanto pelo governo. O estatuto permitiu que o Ministério Público apresentasse queixas cíveis contra funcionários públicos por uma série de condutas amplamente categorizadas como "improbidade administrativa".[19] Se um funcionário for julgado culpado, as sanções incluem repúdio, multas, demissão do serviço público e, mais importante, a suspensão dos direitos políticos.

A lei rapidamente se tornou um dos principais instrumentos utilizados pelo Ministério Público para controlar a ação administrativa, com milhares de processos sendo arquivados a cada ano.

[18] A Lei de Improbidade Administrativa, bem como as reformas promulgadas, estão disponíveis em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm, acessada em 15 de novembro de 2021.
[19] O estatuto também se aplica a indivíduos ou organizações que, embora não ocupem cargo público, concordam com a infração (artigo 3º).

De acordo com os dados do Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, só em 2019, mais de 10 mil queixas foram apresentadas com base na LIA.[20] O uso extensivo da lei, no entanto, nunca foi isento de controvérsia. O estatuto foi frequentemente criticado por sua definição ampla dos tipos de conduta que poderiam levar à responsabilidade civil, o que concedeu grande poder ao Ministério Público.

Em outubro de 2021, o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 14.230/2021, que introduziu uma ampla e controversa reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). As diversas mudanças introduzidas podem ser agrupadas em três áreas principais:

- Primeiramente, a reforma visava reduzir o escopo de aplicação do estatuto. Ela excluiu a responsabilidade por mera negligência, restringindo-a aos casos de comportamento intencional em direção a um objetivo ilícito. A descrição dos delitos também foi tornada mais clara e restrita, particularmente em relação ao artigo 11, que anteriormente permitia a repressão de comportamentos não especificados que violavam os "princípios da administração";
- Em segundo lugar, a reforma amorteceu as sanções em caso de condenação. O valor máximo da multa, por exemplo, foi significativamente reduzido. Enquanto originalmente a lei prescrevia uma multa de até 300% do valor auferido pelo agente em caso de violação dos artigos 9º ou 10, a nova disposição a limita a 100%. A reforma estendeu a suspensão dos direitos políticos de dez para quatorze anos, mas, ao mesmo tempo, limitou-a às infrações relacionadas aos artigos 9º e 10, excluindo-a do artigo 11. A demissão da função pública também foi restringida, tendo em vista que agora se aplica apenas ao mesmo cargo ocupado pelo indivíduo no momento da ofensa. Como exemplo, se uma pessoa que atualmente ocupa um cargo no Congresso for condenada por uma violação cometida enquanto ocupava o cargo de prefeito, a sanção se torna, portanto, inaplicável.
- Em terceiro lugar, a reforma mudou alguns aspectos processuais da acusação. Ela criou requisitos mais rigorosos para congelar ou apreender os bens dos réus (art. 16) e mudou a forma como a restituição deve ser calculada (art. 18). A lei também introduziu a possibilidade de acordos de não-prossecução. Mais controvertido, a reforma impôs uma duração máxima para as investigações e alterou o cálculo do período prescritivo.

Os apoiadores da reforma argumentaram que a LIA criou uma incerteza excessiva para os funcionários públicos e interferiu com sua capacidade de desempenhar suas funções com sucesso, por medo de que um erro de boa-fé fosse mal interpretado como improbidade administrativa.[21] Além disso, alega-se que o novo estatuto não atrapalharia a luta contra a corrupção; ao contrário, aumentaria a qualidade do processo, permitindo que os promotores se concentrassem em casos mais impactantes.[22] Por outro lado, os críticos da reforma, entre os quais se destacam os promotores públicos, argumentaram que a reforma é um duro golpe nos esforços anticorrupção brasileiros, criando obstáculos significativos para a responsabilização

[20] CNJ. Justiça em Números, https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[21] Guimarães, L.G. "Mitos e Verdades da reforma da Lei de Improbidade Administrativa", https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mitos-e-verdades-da-reforma-da-lei-de-improbidade-administrativa-13102021, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[22] Sundfeld, CA. Entrevista a Filipe Vidon. "Concordamos em discordar: nova lei da Improbidade Administrativa", disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/epoca/concordamos-em-discordar-nova-lei-da-improbidade-administrativa-1-25228345, acessada em 2 de dezembro de 2021.

dos funcionários públicos.[23] Em novembro de 2021, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal emitiu uma orientação aos promotores federais na qual argumenta a inconstitucionalidade de uma série de itens reformados.[24] Particularmente significativa é a interpretação da agência de que a reforma, nos casos em que estiver amparada pela Constituição, não se aplica retroativamente aos delitos cometidos antes da entrada em vigor do estatuto.[25]

Boas práticas:

- Criação da ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro como um fórum de cooperação entre as agências anticorrupção.
- Publicação de um Plano de Ação Anticorrupção.

Deficiências:

- Falta de base legal para as atividades da ENCCLA.
- Falta de institucionalização da ENCCLA.
- Dificuldade na coordenação entre agências com atribuições anticorrupção.
- Insuficiente integração entre os esforços anticorrupção e outras políticas sociais.
- A anulação da Lei de Improbidade Administrativa, um mecanismo-chave para as iniciativas anticorrupção no Brasil.

4.1.2 Artigo 6º - Órgãos de prevenção à corrupção

Segundo o artigo 6º da UNCAC, cada Estado Parte deve garantir a existência de um órgão ou órgãos dedicados à prevenção da corrupção. No caso do Brasil, não existe uma única agência anticorrupção responsável pela promoção de políticas anticorrupção. Essa função é exercida por múltiplas instituições.

A Constituição brasileira atribui as mais amplas atribuições anticorrupção ao Ministério Público Federal (MPF) e aos Ministérios Públicos Estaduais (MPEs). O Ministério Público é capaz de buscar soluções cíveis e penais para uma ampla gama de comportamentos ilícitos, incluindo práticas de corrupção. Embora tais atribuições sejam entendidas, em sua maioria, como repressivas, os órgãos do Ministério Público têm se tornado cada vez mais ativos no avanço de medidas preventivas. Um exemplo é o Ranking de Nacional Transparência, um website no qual o MPF avalia o nível de conformidade de todos os estados com as exigências da Lei de Acesso à Informação.[26] O MPF também tem sido um dos principais atores na ENCCLA.

Na Administração Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) que é a responsável pela elaboração e a implementação de políticas destinadas a prevenir a corrupção, particularmente através de sua Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. A CGU foi criada em 2003, com amplas atribuições anticorrupção que incluíram, entre outras coisas, (i) a investigação de irregularidades por funcionários públicos federais; (ii) a promoção da

[23] Nota Técnica nº 4/2020 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[24] Orientação nº 12 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[25] Nota Técnica nº 1/2021 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[26] MPF. Ranking Nacional de Transparência, http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking, acessado em 29 de novembro de 2021.

transparência e da participação pública; (iii) o desenvolvimento de programas de conscientização e treinamento; e (iv) a realização de auditorias internas. Em julho de 2021, a CGU também foi designada como a unidade central do Sistema de Integridade Federal, embora as implicações disso ainda não estejam claras.[27]

Nos últimos anos, o orçamento da CGU oscilou entre R$ 800 milhões e R$ 1 bilhão (cerca de US$ 140 a US$ 175 milhões[28]), como mostra o gráfico abaixo. Em termos de pessoal, a agência atingiu seu pico por volta de 2010, quando tinha cerca de 2.300 funcionários públicos, o que corresponde a aproximadamente 0,41% do total de funcionários federais. Desde então, o pessoal diminuiu para cerca de 1.700 funcionários, o que correspondeu a cerca de 0,28% do total de funcionários federais. A fim de reverter essa tendência, o governo autorizou um processo seletivo de 375 novos funcionários públicos, que deverão ingressar na agência em 2022.[29]

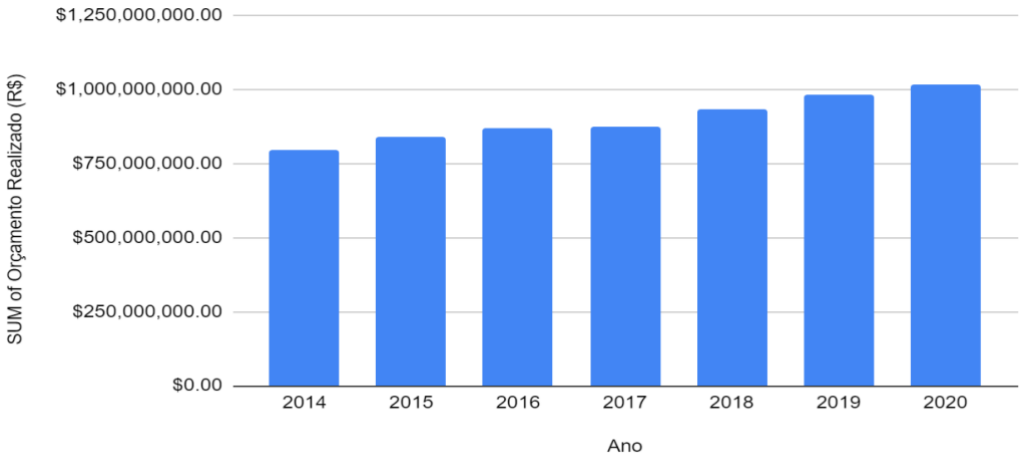

Figura 1 - Orçamento anual da Controladoria-Geral da União (CGU)[30]

[27] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10756.htm, acessado em 1º de dezembro de 2021.
[28] Conforme a taxa de câmbio de novembro de 2021.
[29] Brasil. Diário Oficial da União, 27 de julho de 2021, https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sedgg/men-8.949-de-26-de-julho-de-2021-334557644, acessado em 29 de novembro de 2021.
[30] Portal da Transparência, https://www.portaltransparencia.gov.br , acessado em 24 de fevereiro de 2022.

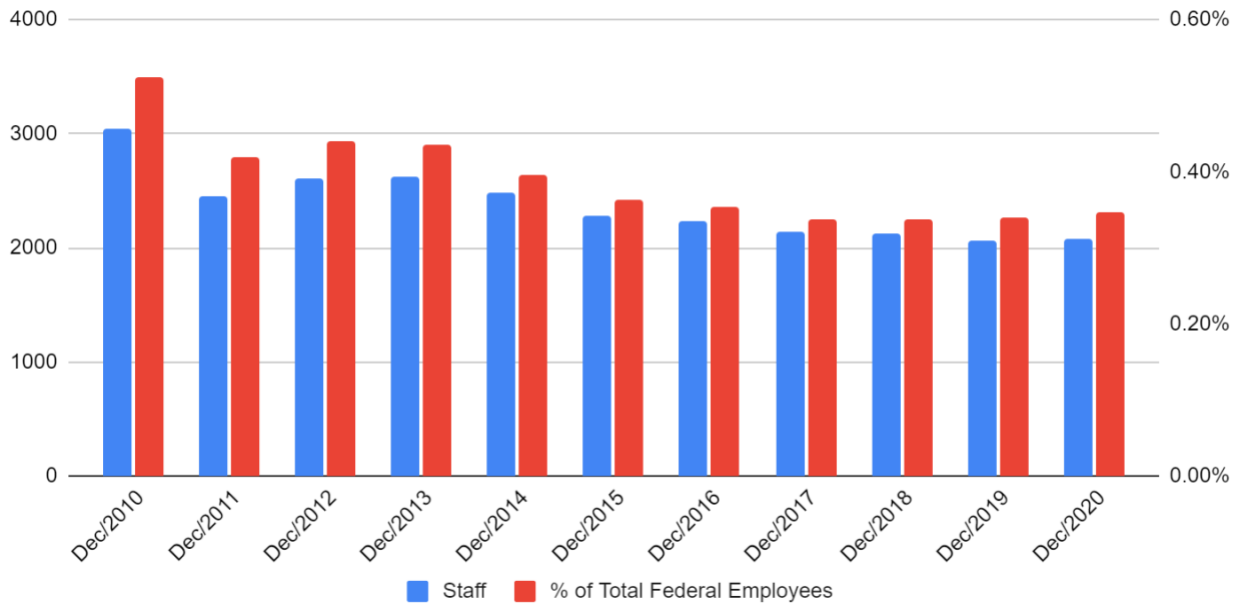

Figura 2 - Pessoal da CGU vs. % do total de funcionários federais no Brasil[31]

Os expressivos recursos alocados à CGU tornaram possível à agência fazer contribuições importantes para os esforços anticorrupção do país, e a CGU rapidamente evoluiu para uma das principais agências anticorrupção no Brasil, fornecendo um modelo que tem sido amplamente replicado pela maioria dos estados e por alguns municípios.[32] Em 2007, as agências de controle interno fundaram o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), um fórum de intercâmbio entre agências municipais, estaduais e federais que desempenham tarefas similares às da CGU.[33]

Desde 2019, a CGU também preside o recém-criado Comitê Interministerial de Combate à Corrupção, integrado por quatro ministérios adicionais, bem como pelo chefe do Banco Central.[34] De acordo com suas atribuições consultivas, o Comitê foi responsável pela elaboração de um plano anticorrupção para o Governo Federal, que foi tornado público em dezembro de 2020 e inclui 142 ações a serem empreendidas até 2025 em múltiplos domínios.[35] Cada ação é atribuída a um órgão específico e tem um prazo proposto que deve facilitar a avaliação de sua execução, embora até o momento não exista uma avaliação do estado atual de implementação.

Apesar de sua notável importância para a política anticorrupção, uma limitação-chave da CGU é a falta de autonomia formal para desempenhar suas funções. De acordo com a lei, o chefe da agência pode ser livremente nomeado pelo presidente, sem qualquer necessidade de aprovação do Congresso, e pode ser destituído à vontade. Isso também se aplica aos chefes de todos os departamentos-chave dentro da agência. Essa falta significante de autonomia tem levantado preocupações, visto que põe em questão a capacidade da agência de tratar de

[31] Relatórios Anuais de Governança, https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38846, acessados em 25 de fevereiro de 2022.
[32] Para uma visão geral da história da CGU, vide Odilla, F. e Rodriguez-Olivari, D. (2021). Controle da corrupção sob fogo: uma breve história da Controladoria-Geral da União no Brasil. In: Pozsgai-Alvarez, J., The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin-America. Londres: Routledge, p. 108-133.
[33] CONACI. Quem somos, http://www.conaci.org.br/quem-somos, acessado em 1º de dezembro de 2021.
[34] Decreto nº 9.755/2019, https://bit.ly/3FUXHGU, acessado em 29 de novembro de 2021.
[35] Disponível em: https://bit.ly/3p4scDu, acessado em 29 de novembro de 2021.

assuntos politicamente sensíveis e de prosseguir com suas investigações com a profundidade e o rigor necessários.

Contratempos críticos

As preocupações com a falta de autonomia institucional da CGU foram alimentadas por uma série de eventos ocorridos desde 2019 que refletem a vontade do atual governo de interferir nos órgãos de controle e limitar sua atividade. Embora o Presidente não tenha interferido diretamente na CGU, o órgão demonstrou algum alinhamento com seus interesses, o que pode ser exemplificado pelo procedimento administrativo aberto contra os professores da Universidade Federal de Pelotas que criticaram o governo.[36] Além disso, o governo federal reduziu seu cumprimento da Lei de Acesso à Informação, aumentando o sigilo e as recusas a solicitações.[37] Sendo o órgão responsável pelo monitoramento e aplicação deste ato na esfera federal, a CGU tem sido indulgente com relação a esse comportamento.

Outros órgãos anticorrupção, entretanto, sofreram múltiplas interferências do Presidente Bolsonaro. Desde 2003, o chefe do MPF vinha sendo nomeado pelo Presidente a partir de uma lista de três promotores eleitos por seus pares. Embora tal procedimento de seleção não fosse exigido por lei, ele havia sido observado por todos os presidentes até 2019, quando o então recém-eleito Presidente Jair Bolsonaro ignorou a lista e nomeou uma figura de sua livre escolha, o Sr. Augusto Aras, levantando a preocupação de que o abandono da tradição implicaria um alinhamento do órgão do Ministério Público com o novo governo. De fato, nos anos seguintes, o mandato do Sr. Aras foi duramente criticado por não ter tomado posição sobre múltiplas decisões controversas tomadas pelo governo. Dados coletados pelas professoras Eloísa Machado e Luiza Pavan Ferraro, ambas da Fundação Getúlio Vargas, indicaram que o Sr. Aras deixou de agir em processos do Supremo Tribunal Federal contra o governo, e que ele frequentemente se posicionou ao lado da Procuradoria Geral da República.[38] Em 2021, o Presidente Bolsonaro ignorou mais uma vez a lista, reconduzindo o Sr. Aras para um segundo mandato de dois anos.[39]

Em várias ocasiões desde que tomou posse, o Presidente Bolsonaro também interferiu nas atividades da Polícia Federal. Em 2019, ele afastou o Sr. Ricardo Saadi do seu cargo de chefe da Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro, uma decisão que enfureceu os investigadores e quase levou a uma renúncia coletiva. Em 2020, o Presidente decidiu demitir o Diretor da Polícia Federal, Sr. Maurício Aleixo. A decisão levou à renúncia do Ministro da Justiça, Sr. Sérgio Moro, que alegou que ela refletia a intenção do Presidente de interferir nas operações regulares da Polícia Federal. O Presidente tentou nomear como Ministro o Sr. Alexandre Ramagem, um investigador conhecido por sua proximidade com a família do

[36] Conjur (2021). Rafa Santos, "Professores tornam-se alvos da CGU após criticarem Bolsonaro", https://www.conjur.com.br/2021-mar-03/professores-tornam-alvo-cgu-criticarem-bolsonaro, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[37] O Globo (2021). Francisco Leali, "Maioria dos ministérios de Bolsonaro reduz atendimento a pedidos de acesso à informação", https://oglobo.globo.com/politica/maioria-dos-ministerios-de-bolsonaro-reduz-atendimento-pedidos-de-acesso-informacao-1-25258921, acessada em 16 de dezembro de 2021.
[38] Folha de São Paulo (2021). Eloísa Machado e Luiza Pavan Ferraro, "PGR e AGU se alinham na defesa de atos de Bolsonaro, aponta estudo sobre ações movidas no Supremo", https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/pgr-e-agu-se-alinham-na-defesa-de-atos-de-bolsonaro-aponta-estudo-sobre-acoes-movidas-no-supremo.shtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[39] Poder 360 (2021). Paulo Roberto Netto, "Bolsonaro ignora lista tríplice e reconduz Aras para mandato de 2 anos", https://www.poder360.com.br/justica/bolsonaro-ignora-lista-triplice-e-reconduz-aras-para-novo-mandato-de-2-anos/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Presidente, mas teve que recuar após uma decisão do STF suspender a nomeação.[40] Outros órgãos de controle também foram sujeitos a interferência política sob o atual governo, incluindo a Receita Federal,[41] o Conselho Administrativo de Defesa Econômica[42] e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras.[43]

Além dessas interferências controversas do atual governo, os órgãos de supervisão também viram sua autonomia em risco com a aprovação de uma Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869/2019[44]) em 2019. Sob o pretexto de melhorar o controle sobre os funcionários públicos, essa legislação deixa margem para interpretações tendenciosas que podem afetar a independência de juízes, promotores e investigadores. O estatuto contém uma série de disposições vagas que criam incerteza para os encarregados da aplicação da lei. O potencial impacto dessa lei sobre os esforços anticorrupção levou o Grupo de Trabalho Antissuborno da OCDE a emitir avisos contra o Brasil, convocando-o a "pôr fim às ameaças à independência e à capacidade dos aplicadores da lei de combater a corrupção".[45]

Esses retrocessos significativos à interdependência dos órgãos anticorrupção dão ensejo a sérias preocupações. É crucial preservar o progresso obtido na consolidação de uma forte estrutura institucional anticorrupção no Brasil, constatada desde a Constituição de 1988.

Boas práticas:

- Criação de uma agência anticorrupção no Governo Federal com amplas atribuições - a Controladoria-Geral da União (CGU).
- Publicação de um Plano Anticorrupção para o Governo Federal, com ações e prazos claros (2021-2025).
- Replicação do modelo CGU nos estados e municípios.
- Criação do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI).

Deficiências:

- Falta de autonomia da CGU.

---

[40] G1 (2020). Andréia Sadi, "Ministro do STF suspende nomeação de Alexandre Ramagem para diretor-geral da PF", https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2020/04/29/ministro-do-stf-suspende-nomeacao-de-alexandre-ramagem-para-a-diretoria-geral-da-pf.ghtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.

[41] G1 (2019). "Governo demite chefe da área de inteligência fiscal da Receita Federal", https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/09/24/governo-demite-chefe-da-area-de-inteligencia-fiscal-da-receita-federal.ghtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.
Estadão (2019). Daniel Weterman e Breno Pires, "Com cargo ameaçado, delegado da Receita relata em carta interferência de 'forças externas'", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,com-cargo-ameacado-delegado-da-receita-relata-em-carta-interferencia-de-forcas-externas,70002971995, acessada em 1º de dezembro de 2021.

[42] Estadão (2019). Lorenna Rodrigues, Breno Pires e Daniel Weterman, "Por aliados, Bolsonaro retira indicações ao Cade", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,por-aliados-bolsonaro-retira-indicacoes-ao-cade,70002951625, acessada em 29 de novembro de 2021.

[43] G1 (2019). Juliana Lima, Filipe Matoso e Guilherme Mazui, "Bolsonaro edita medida provisória e transfere Coaf do Ministério da Economia para o Banco Central", https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/19/bolsonaro-edita-medida-provisoria-e-transfere-coaf-para-o-banco-central-informa-bc.ghtml, acessado em 29 de novembro de 2021.

[44] Disponível em: https://bit.ly/3xHDhOH, acessada em 29 de novembro de 2021.

[45] OCDE (2019). "O Brasil deve acabar imediatamente com as ameaças à independência e à capacidade da aplicação da lei para combater a corrupção", https://www.oecd.org/newsroom/brazil-must-immediately-end-threats-to-independence-and-capacity-of-law-enforcement-to-fight-corruption.htm, acessada em 29 de novembro de 2021.

- Falta de pessoal da CGU.
- Tentativa de interferir nas agências de supervisão através da aprovação da Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869/2019).
- A recente interferência do Presidente Bolsonaro nos órgãos anticorrupção.

4.1.3 Artigo 7.1 - Empregos no setor público

O artigo 7º da Convenção prevê que os Estados Partes devem criar sistemas para "recrutamento, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de funcionários públicos e, quando apropriado, de outros funcionários públicos não eleitos".

Segundo a Constituição de 1988, existem duas amplas categorias de cargos não eletivos de função pública, cada uma com uma forma diferente de acesso. Por um lado, existem os *cargos de livre provimento*, ou seja, cargos que podem ser preenchidos pela autoridade competente com ampla margem discricionária. Tais cargos são limitados à alta administração, à assistência direta à alta administração ou a funcionários eleitos.[46] Em segundo lugar, existem os *cargos efetivos*, que só podem ser acessados através de um processo competitivo de seleção pública.

Posições efetivas

Os cargos efetivos na função pública são preenchidos por meio de um processo competitivo de seleção pública.[47] De acordo com a legislação, o processo seletivo deve ser amplamente divulgado e envolve um exame no qual os candidatos devem ser avaliados com base em critérios objetivos e previamente estipulados. Os candidatos são classificados com base em seu desempenho e os cargos devem ser preenchidos de acordo com essa classificação. Os candidatos podem interpor recursos contra decisões no processo seletivo, tanto perante a administração como perante o judiciário. Em geral, o processo seletivo de funcionários públicos efetivos no Brasil é considerado bastante objetivo e transparente,[48] embora muitas vezes sejam feitas críticas quanto à sua eficiência na seleção dos melhores candidatos.[49]

Os funcionários públicos selecionados adquirem estabilidade após três anos em seu cargo, protegendo-se assim de demissões sumárias. Nas últimas duas décadas, particularmente no nível federal, houve um esforço conjunto para estruturar as carreiras dos funcionários públicos de forma mais eficiente, o que levou a uma significativa profissionalização da administração.

Apesar dessas tendências positivas, ainda há muitos pontos a serem melhorados no que diz respeito à política anticorrupção de acesso à função pública. Uma fraqueza fundamental deriva do fato de que ainda é raro que a administração pública realize uma análise de risco abrangente

---

[46] Artigo 37, V, da Constituição Federal. Esses cargos podem ser divididos em "cargos de confiança" e "cargos comissionados". Aqueles só podem ser ocupados por funcionários públicos efetivos; enquanto estes podem ser ocupados por qualquer indivíduo com a qualificação necessária.
[47] Artigo 37, II, da Constituição Federal.
[48] Para uma visão geral da evolução dos processos de recrutamento no Brasil e como as regras atuais contribuíram para uma significativa profissionalização da função pública, vide Loureiro, M.R. et al (eds.) (2010). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora. Em particular, vide: Marconi, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas, e Pacheco, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil.
[49] Por exemplo, Coelho, F.S. e Menon, I. (2018). A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção - os concursos públicos. Revista do Serviço Público, v. 69, https://bit.ly/3llShgm, acessado em 29 de novembro de 2021.

para identificar o grau de vulnerabilidade à corrupção de cada cargo público. Isso impede o desenvolvimento de intervenções estratégicas destinadas a reduzir esses riscos, tais como requisitos especiais de treinamento ou procedimentos de rotação de empregos.

Cargos de livre provimento

Os cargos de livre provimento têm sido fonte de muita preocupação quando se trata de esforços anticorrupção. O amplo poder discricionário atribuído às autoridades tem sido muitas vezes mal utilizado para promover os interesses privados na administração pública. Quatro tipos de comportamentos se destacam como particularmente problemáticos.

Nepotismo. O poder de nomear livremente indivíduos para cargos públicos tem sido frequentemente usado para favorecer pessoas com vínculos pessoais com a autoridade nomeadora. Isso tem sido um problema generalizado por muitos anos. Uma medida importante para combater tal prática foi introduzida pelo Supremo Tribunal Federal em 2008. Através da Súmula Vinculativa nº 13, o STF decidiu que a nomeação de sócios ou parentes[50] da autoridade nomeadora ou de qualquer gerente sênior do mesmo órgão governamental viola a Constituição.

A decisão do STF foi uma medida importante para refrear o uso indevido da autoridade pública. Entretanto, ela ainda apresenta limitações consideráveis. Primeiro, porque não se aplica a "cargos políticos", entendidos como os cargos que respondem diretamente ao chefe do Poder Executivo (tais como ministros ou secretários). Embora existam argumentos razoáveis a favor dessa exceção, vários casos chamaram a atenção do público. De acordo com relatos da mídia, por exemplo, após vencer as eleições municipais de 2020, o prefeito de um município do estado do Rio de Janeiro nomeou sete parentes - irmã, noiva, cunhado, tio e três primos - para cargos seniores no governo - incluindo secretário das finanças, secretário da educação, secretário do trabalho, secretário da infraestrutura.[51] Segundo, porque não cobre todas as formas possíveis de relações pessoais que poderiam ser caracterizadas como nepotismo. Muitas vezes as autoridades são capazes de negociar a nomeação de parentes para cargos em diferentes agências, uma prática às vezes referida como "nepotismo cruzado". Em 2019, por exemplo, a mídia informou que um desembargador estava sob investigação federal após o surgimento de gravações em que o magistrado negociou a nomeação de seu filho e de sua esposa para cargos públicos.[52] Em resumo, embora os especialistas apontem frequentemente para o impacto positivo da decisão na luta contra o nepotismo, há uma escassez de dados empíricos sobre o sucesso da medida.

Desfalque e clientelismo. O poder discricionário para nomear indivíduos para cargos públicos também tem sido usado como estratégia para promover o desfalque ou relações clientelistas. Uma prática amplamente difundida consiste em nomear indivíduos em troca de uma cota da sua remuneração, um esquema que é popularmente conhecido como "*rachadinha"*. Em muitos casos, isso é atrelado ao nepotismo, quando a autoridade nomeia um parente ou um amigo e recebe uma parte do seu salário. Nos casos mais flagrantes, os indivíduos indicados não desempenham sequer nenhuma das funções associadas ao cargo e sua única função é

[50] Essa regra abrange os parentes em linha reta e colaterais até o terceiro grau.
[51] G1 (2021). “Por nepotismo, MP recomenda que prefeito de Magé exonere quatro parentes do próprio secretariado”, https://glo.bo/32OhVE9, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[52] G1 (2020). Thais Pimentel, "Desembargador investigado por corrupção passiva toma posse como presidente do TRE em Minas Gerais", https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/06/18/desembargador-investigado-por-corrupcao-passiva-toma-posse-como-presidente-do-tre-em-minas-gerais.ghtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.

fornecer uma justificativa para coletar parte do salário ou executar serviços pessoais ou eleitorais para a autoridade em questão. Esses são frequentemente chamados de "funcionários fantasmas".[53]

Embora as "rachadinhas" possam ocorrer em todas as esferas do governo, elas parecem ser mais difundidas no Poder Legislativo, particularmente nos níveis estadual e municipal, nos quais os parlamentares gozam de amplo poder discricionário para nomear indivíduos para seus cargos políticos, estando sujeitos a quase nenhum controle, em parte porque, pela natureza da atividade legislativa, o horário de trabalho não segue as mesmas regras que outras áreas do serviço público.

É importante ressaltar que, desde 2018, uma série de acusações de "rachadinha" e nepotismo surgiram contra o presidente em exercício Jair Bolsonaro e dois de seus filhos, Carlos e Flávio Bolsonaro.[54] As acusações abrangem um período de quase 30 anos no qual Jair Bolsonaro foi deputado federal (1991-2018), Flávio foi deputado estadual no Rio de Janeiro (2003-2018) e Carlos foi vereador na cidade do Rio de Janeiro (2000-presente). Embora o atual Presidente tenha imunidade penal para ações anteriores à tomada de posse, o Ministério Público estadual do Rio de Janeiro tem conduzido investigações sobre Flávio e Carlos Bolsonaro.[55]

Logrolling. Uma prática controversa associada ao poder de nomear livremente funcionários públicos é o *logrolling* (uma forma de troca de favores), no qual o chefe do Executivo concorda em nomear aliados de legisladores para cargos-chave em troca de seu apoio a projetos propostos pelo governo. Deve-se notar que a negociação de posições-chave do governo em troca de apoio político pode ser uma parte legítima do processo de construção de coalizões em uma democracia multipartidária; entretanto, a natureza *ad hoc* de muitas dessas transações e sua desconexão com qualquer discussão política frequentemente levanta preocupações quanto à real motivação por trás desses acordos.

O fato de que é difícil distinguir o *logrolling* dos esforços legítimos de construção de coalizões faz com que seja difícil combater a prática, olhando por uma perspectiva de aplicação da lei. Por essa razão, especialistas têm frequentemente apontado para a necessidade de reformas no sistema político que fortaleçam os partidos políticos e simultaneamente reduzam seu número, a fim de encorajar um processo mais transparente e programático de formação de coalizões governamentais no Poder Legislativo.[56] Além disso, as "Novas Medidas contra a Corrupção", uma coleção de projetos de lei patrocinados por uma coalizão de organizações da sociedade civil sob a liderança da Transparência Internacional - Brasil, inclui uma proposta para

[53] BBC Brasil (2019). Giuliana Vallone, "O que é a 'rachadinha' e por que é tão difícil investigar casos como o de Queiroz", https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50842595, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[54] BBC Brasil (2021). "De rachadinha a inquéritos no STF, relembre acusações e investigações contra Bolsonaro e filhos", https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57730263, acessado em 7 de dezembro de 2021.
[55] UOL (2021). Carolina Brígido, "Por que rachadinha de Carlos avança e as de Flávio e Jair Bolsonaro não", https://noticias.uol.com.br/colunas/carolina-brigido/2021/09/02/sem-foro-rachadinha-carlos-acelerar-mais-flavio-bolsonaro.htm, acessada em 10 de fevereiro de 2022.
[56] Nexo Jornal (2020). Maria do Socorro Sousa Braga, "O Brasil está no caminho para reduzir o número de partidos?". Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/O-Brasil-est%C3%A1-no-caminho-para-reduzir-o-n%C3%BAmero-de-partidos, acessado em 1º de dezembro de 2021.

introduzir critérios técnicos e de integridade na seleção de indivíduos para cargos de livre provimento (Medida 31).[57]

Interferência política nos órgãos públicos. Os cargos de livre provimento também têm sido utilizados para interferir nas atividades das instituições públicas. Essa tática tem sido usada para deixar de lado funcionários que se mantiveram fiéis a sua missão institucional e defenderam posições técnicas mesmo quando estas colidiam com o discurso político do Governo Federal. Por exemplo, o Diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) foi demitido em 2019 após muitas tentativas do governo de desacreditar e interferir nos dados de desmatamento produzidos pelo Instituto. A demissão do diretor seguiu uma discussão sobre o aumento das taxas de desmatamento desde o início do governo Bolsonaro, evidenciado pelo INPE, uma instituição de referência nesse campo.[58] Da mesma forma, funcionários públicos de agências ambientais de alto escalão foram substituídos por pessoas com estreitos laços ideológicos e políticos com o governo, mas com pouca experiência em questões ambientais[59], enquanto outros foram intimidados por seus novos superiores. O TCU criticou algumas dessas nomeações, já que, de acordo com o Tribunal, os indivíduos nomeados não preenchem os critérios mínimos de qualificação para seus cargos.[60]

Medidas preventivas contra o uso indevido dos poderes de nomeação. Como resposta aos abusos no exercício dos poderes de nomeação, algumas medidas foram adotadas na tentativa de coibir tal comportamento. Vários serviços dos Ministérios Públicos estaduais começaram a dedicar mais esforços à investigação das "rachadinhas" nos legislativos locais.[61] Nos últimos anos, o Judiciário tem desempenhado um papel cada vez mais proativo no exame da legalidade das nomeações para cargos públicos.[62] Em 2010, o Congresso aprovou a Lei da Ficha Limpa

---

[57] Medida nº 31 das Novas Medidas contra a Corrupção, https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas/processo-seletivo-para-cargos-em-comissao/, acessada em 16 de dezembro de 2021.
[58] G1 (2019). "Exoneração de diretor do Inpe é publicada no 'Diário Oficial'", https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/07/exoneracao-de-diretor-do-inpe-e-publicada-no-diario-oficial.ghtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[59] IstoÉ Dinheiro (2020). "Servidores do Ibama protestam contra nomeações de militares por Salles", https://www.istoedinheiro.com.br/servidores-do-ibama-protestam-contra-nomeacoes-de-militares-por-salles/, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[60] TCU (2021). "Aumento do desmatamento e redução na aplicação de sanções administrativas", https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumento-do-desmatamento-e-reducao-na-aplicacao-de-sancoes-administrativas.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[61] Por exemplo: MPRS (2021). "Operação Rachadinha: MPRS cumpre mandados de busca e apreensão em Uruguaiana", https://www.mprs.mp.br/noticias/criminal/52702/, acessada em 1º de dezembro de 2021. MPSC (2021). "Bloqueados R$ 1,79 milhão do atual Prefeito e de ex-Prefeito de Guaraciaba por suposta 'rachadinha' de salário de comissionados", https://www.mpsc.mp.br/noticias/bloqueados-r-179-milhao-do-atual-prefeito-e-de-ex-prefeito-de-guaraciaba-por-suposta-rachadinha-de-salario-de-comissionados, acessada em 1º de dezembro de 2021. MPPR (2021). "A pedido do MPPR, Justiça manda bloquear bens de ex-vereadora de Curitiba e seu companheiro, acionados por prática de 'rachadinha', https://mppr.mp.br/2021/10/24041,11/A-pedido-do-MPPR-Justica-manda-bloquear-bens-de-ex-vereadora-de-Curitiba-e-seu-companheiro-acionados-por-pratica-de-rachadinha.html, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[62] Por exemplo: G1 (2019). "Justiça suspende nomeação de secretários de Nova Timboteua por nepotismo", https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/03/13/justica-suspende-nomeacao-de-secretarios-de-nova-timboteua-por-nepotismo.ghtml, acessada em 1º de dezembro de 2021. MPPA (2019). "A pedido do MPPA, Justiça suspende nomeação de dois secretários por nepotismo", https://www2.mppa.mp.br/noticias/a-pedido-do-mppa-justica-suspende-nomeacao-de-dois-secretarios-por-nepotismo.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021. MPRS (2021). "São José dos Ausentes: a pedido do MPRS, Justiça suspende a nomeação de namorada do prefeito por nepotismo", https://www.mprs.mp.br/noticias/53197/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

(Lei Complementar nº 135/2010[63]), que ampliou muito as condições de inelegibilidade no Brasil, abrangendo uma série de práticas de corrupção ou má gestão. Devido à pressão pública, vários estados decidiram incluir esses critérios de inelegibilidade entre as condições de acesso aos cargos de livre provimento. Mais recentemente, a administração federal adotou a mesma norma.[64] Outra medida importante foi a aprovação da Lei nº 13.303/2016[65], que regulamentou a indicação para cargos de diretoria e gerência em empresas estatais, introduzindo uma série de restrições direcionadas a restringir conflitos de interesses e aumentar a profissionalização.

Boas práticas:

- Processos seletivos públicos e competitivos para carreiras dentro da administração pública.
- Adoção de critérios de inelegibilidade na seleção de indivíduos para cargos de livre provimento.
- Proibição do nepotismo pelo STF através da Súmula Vinculativa nº 13.
- Lei nº 13.303/2016, que regulamentou o acesso a cargos de diretoria e gerência em empresas estatais.

Deficiências:

- Ausência de uma avaliação de risco abrangente destinada a identificar os cargos particularmente vulneráveis à corrupção.
- Falta de controle sobre os indivíduos em cargos de livre provimento, particularmente no Legislativo.
- A prática contínua do nepotismo nas nomeações para cargos dentro da administração pública.

4.1.4 Artigo 7.3 - Financiamento político

O artigo 7.3 da Convenção incentiva os Estados Partes a adotarem medidas que "aumentem a transparência no financiamento das candidaturas a cargos públicos eleitos e, quando aplicável, no financiamento dos partidos políticos". Esta seção descreve a estrutura jurídica e institucional brasileira relativa ao financiamento das candidaturas e dos partidos políticos. Esta seção também apresenta um esboço da estrutura existente, que é seguido por uma breve discussão das investigações da Operação Lava Jato, que revelou uma ampla rede de corrupção em grande parte voltada para a geração de fartas contribuições eleitorais para alguns dos maiores partidos políticos.

Estrutura jurídica e institucional

As eleições brasileiras são organizadas e realizadas pela Justiça Eleitoral, um ramo do Poder Judiciário criado em 1932 e que recebeu um papel de destaque na Constituição de 1988. O órgão máximo da Justiça Eleitoral é o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), composto por sete

[63] Disponível em: https://bit.ly/3Eb0ds3, acessada em 29 de novembro de 2021.
[64] Decreto nº 9.727/2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm, acessado em 1º de dezembro de 2021;
Decreto nº 9.916/2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9916.htm, acessado em 1º de dezembro de 2021.
[65] Disponível em: https://bit.ly/3riY2Ps, acessada em 29 de novembro de 2021.

magistrados, incluindo dois ministros do Supremo Tribunal Federal, um dos quais atua como presidente. Desde a Constituição de 1988, o TSE é creditado por ter desenvolvido um sistema eleitoral robusto e confiável, incluindo o uso intensivo do voto eletrônico.

No Brasil, o financiamento político é regulamentado principalmente pela Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995)[66] e pela Lei de Eleições (Lei nº 9.504/1997).[67] Em 2015, uma grande mudança na regulamentação do financiamento político ocorreu quando o STF decidiu que a permissão jurídica para contribuições eleitorais de empresas privadas era inconstitucional.[68] Até então, as empresas eram autorizadas a contribuir para campanhas políticas até o limite de 2% de sua receita no ano anterior à eleição.[69] A decisão majoritária, entretanto, concluiu que as contribuições das empresas nesses termos distorciam o processo político e representavam uma violação da igualdade política.

Atualmente, portanto, as pessoas jurídicas não estão autorizadas a fazer contribuições eleitorais. As pessoas físicas ainda podem fazer doações, limitadas a 10% de sua renda no ano anterior à eleição (Artigo 23, §1º). Os candidatos também podem subsidiar sua campanha com seus próprios recursos, mas esse valor não pode exceder 10% do limite máximo legal para despesas de campanha para o cargo em questão. As doações de particulares também deixaram margem de manobra para contribuições volumosas de empresários, que atuam como representantes de suas empresas.[70]

Além das contribuições privadas, os partidos dependem de financiamentos públicos organizados através de duas fontes principais: (i) o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário); e (ii) o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Fundo Eleitoral).

O primeiro foi incluído no artigo 17, §3º, da Constituição e foi instituído em sua forma atual pela Lei dos Partidos Políticos de 1995 (Capítulo II). Embora, inicialmente, o Fundo Partidário fosse acessível a todos os partidos registrados, a Emenda Constitucional nº 97/2017 condicionou o acesso a critérios de desempenho nas eleições nacionais. Em 2021, o orçamento alocado para o fundo ficou ligeiramente abaixo de um bilhão de reais (cerca de 180 milhões de dólares). [71]

O Fundo Eleitoral, por outro lado, foi criado em 2017 (Leis nº 13.487 e 13.488), seguindo a decisão do STF que proibia contribuições de empresas. O fundo é constituído a partir de transferências do Tesouro Nacional, de acordo com os valores aprovados no orçamento federal. Os fundos são distribuídos aos partidos de acordo com critérios definidos por lei, geralmente na proporção dos votos recebidos nas eleições anteriores.[72] Nas eleições de 2018, esse fundo

---

[66] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[67] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[68] Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[69] Artigo 81 da Lei nº 9.504/1999.
[70] UOL (2018). Aiuri Rebello e Leonardo Martins, "Empresários ampliam doações e assumem lugar de suas empresas nas eleições", https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/14/empresarios-doacoes-de-campanha-eleicoes-2018.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[71] TSE (2022). "Partidos políticos receberam R$ 939 milhões do Fundo Partidário em 2021", https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Janeiro/partidos-politicos-receberam-r-939-milhoes-do-fundo-partidario-em-2021, acessada em 10 de fevereiro de 2022.
[72] TSE. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) [2020], https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc, acessado em 1º de dezembro de 2021.

continha mais de 1,7 bilhões de reais (cerca de 320 milhões de dólares), enquanto que, em 2020, esse montante aumentou para 2 bilhões de reais (cerca de 380 milhões de dólares).[73] Em 2021, o Congresso aprovou um fundo de 5,7 bilhões de reais (cerca de 1 bilhão de dólares) para as eleições de 2022, mas o montante foi vetado pelo Presidente Bolsonaro, que apresentou uma nova proposta de 2,12 bilhões de reais (cerca de 380 milhões de dólares), atualmente em consideração.[74] O Fundo Eleitoral tem sido criticado por muitos por alocar grandes somas de recursos públicos a campanhas e partidos em vez de políticas sociais[75]; além disso, o tamanho do Fundo tem sido usado como moeda de troca nas negociações entre o governo e o Congresso.

O TSE tem se esforçado para aumentar a transparência e a responsabilidade relacionadas ao financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Os candidatos devem centralizar todas as contribuições recebidas - privadas ou de seus partidos - em uma única conta bancária, e os recursos e despesas são monitorados pelo Tribunal Superior Eleitoral, tanto durante quanto após a eleição. O TSE disponibiliza online uma ampla gama de informações, incluindo relatórios dos partidos políticos sobre suas despesas do Fundo Partidário[76], bem como informações detalhadas sobre despesas de campanha incorridas tanto pelos partidos políticos quanto pelos candidatos individuais.[77] Além disso, os candidatos são obrigados a fornecer uma declaração de bens, que também é disponibilizada publicamente.[78] O TSE também tomou medidas significativas para promover os dados abertos. No âmbito da Parceria para Governo Aberto, o órgão promoveu a introdução do tópico "participação pública na melhoria dos dados eleitorais abertos" no 5º Plano de Ação do Brasil, atualmente em elaboração. Também emitiu a Portaria nº 93/2021[79], que cria uma Política de Dados Abertos para o Tribunal Superior Eleitoral.

Financiamento ilegal e Operação Lava Jato

Em 17 de março de 2014, o Ministério Público Federal e a Polícia Federal lançaram a Operação Lava Jato, uma das investigações anticorrupção mais influentes do país. Ao rastrear operações financeiras ilegais de negociantes clandestinos de dinheiro, a força tarefa descobriu uma

---

[73] TSE. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) [2020], https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc, acessado em 1º de dezembro de 2021. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) [2018], https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc, acessado em 1º de dezembro de 2021.
[74] Agência Senado (2021). Nelson Oliveira, "Veto de Bolsonaro mantém expectativa sobre valor do fundo eleitoral", https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/08/valor-do-fundo-eleitoral-gera-debate-sobre-financiamento-de-campanhas, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[75] Por exemplo: Congresso em Foco (2021). "Aprovação do "fundão" é alvo de críticas: "Retrocessos Graves", https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/aprovacao-do-fundao-e-alvo-de-criticas-retrocessos-graves/, acessada em 16 de dezembro de 2021.
Estado de Minas (2021). "Randolfe critica 'Fundão Eleitoral' de R$ 4 bi: 'Dinheiro pra aliado!'", https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/07/27/interna_politica,1290311/randolfe-critica-fundao-eleitoral-de-r-4-bi-dinheiro-pra-aliado.shtml, acessado em 16 de dezembro de 2021.
[76] https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas.
[77] Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de Contas - Eleições 2018, https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1, acessada em 1º de dezembro de 2021.
G1 (2020). Fábio Vasconcellos, "Candidatos gastam mais de R$ 2,8 bilhões na campanha eleitoral de 2020", https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/12/18/candidatos-gastam-mais-de-r-28-bilhoes-na-campanha-eleitoral-de-2020.ghtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[78] As informações estão disponíveis em https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/, acessadas em 1º de dezembro de 2021.
[79] Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-93-de-12-de-fevereiro-de-2021, acessada em 2 de dezembro de 2021.

complexa teia de financiamento ilegal de campanhas, suborno, desvio de fundos, fraudes em licitações e lavagem de dinheiro que envolveu, inicialmente, a Petrobras, empresas de construção civil, intermediários e autoridades estaduais.[80]

Como as investigações revelaram esquemas de corrupção para fins políticos e eleitorais, a operação também teve um impacto significativo na percepção dos cidadãos sobre seus representantes eleitos. O financiamento de campanhas tornou-se uma questão controversa que envolveu acusações de suborno e desvio de verbas, mas também doações não registradas feitas através de fundos secretos, popularmente conhecidos como "caixa dois"[81], com valores estimados em bilhões de dólares.[82] Os candidatos acusados de tais práticas encontraram diferentes níveis de dificuldade em suas tentativas de serem eleitos em 2014, 2016 e 2018. Nas eleições de 2018, o discurso anticorrupção foi fortemente impulsionado pelos cidadãos e por alguns candidatos. Esse forte sentimento anticorrupção, entretanto, não parece ter sido traduzido em políticas e, como foi apontado, o Brasil tem passado po uma série de retrocessos em seus esforços anticorrupção sob a presidência de Jair Bolsonaro.[83]

Em mais de seis anos, a Operação Lava Jato teve 79 fases, com mais de 1.450 mandados de busca, 295 prisões temporárias, 179 processos judiciais e 553 indivíduos acusados. As investigações espalharam-se de Curitiba para vários locais no Brasil, como Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. Além disso, estima-se que a operação tenha recuperado mais de 14 bilhões de reais (2,5 bilhões de dólares) em ativos.[84] A Operação Lava Jato também motivou investigações em mais de 40 países, incluindo Suíça, Estados Unidos, Peru e Angola. Durante a operação, as autoridades brasileiras fizeram 597 solicitações de cooperação internacional a 58 países e receberam 653 solicitações de 41 países.[85]

Desde 2019, a Operação Lava Jato sofreu um golpe com o vazamento de informações, durante o episódio conhecido como "Vaza Jato"[86], bem como com as investigações conduzidas pela Operação Spoofing[87] sobre tais vazamentos. Em ambos os casos, supostas conversas entre o ex-juiz Sergio Moro, o ex-procurador Deltan Dallagnol e outros membros do grupo de trabalho vieram à tona depois que seus relatos no aplicativo Telegram foram invadidos. Embora os envolvidos contestem a autenticidade de tais conversas, sua revelação foi suficiente para manchar alguns dos casos sob a Operação Lava Jato. A consequência mais notória foi a

---

[80] Reis, V. C.; France, G. "Operation Car Wash and the fight against corruption in Brazil". In Relational Leadership - Case Studies from Brazil, editado por Julika Baumann Montecinos, Jessica Geraldo Schwengber e Josef Wieland. Transcultural Management Series, Vol. 7, Marburg: Metropolis-Verlag, 2021.
[81] A expressão "caixa dois" refere-se à prática de manter livros contábeis paralelos em campanhas eleitorais e outros contextos, uma ideia de certa forma equivalente ao conceito de "slush fund". O "caixa dois" é um ponto de destino para verbas oriundas de suborno e doações ilegais, dando aos partidos e candidatos uma oportunidade de gastar dinheiro ilícito para além dos limites estabelecidos por lei. Essa prática ilegal coloca em risco o equilíbrio eleitoral e cria oportunidades perigosas para a captura do Estado e a corrupção.
[82] Transparência Internacional Brasil (2020): Brasil: Contratempos na Estrutura Jurídica e Institucional Anticorrupção - Atualização 2020. Obtido em https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/.
[83] Transparência Internacional Brasil (2021). Retrospectiva Brasil 2020. Obtida em https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2020.
[84] MPF. Resultados - Caso Lava Jato, http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados, acessados em 20 de novembro de 2021.
[85] MPF. Efeitos no Exterior - Caso Lava Jato, http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/efeitos-no-exterior, acessado em 20 de novembro de 2021.
[86] Intercept Brasil. As mensagens secretas da Lava Jato, https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/, acessadas em 21 de novembro de 2021.
[87] G1 (2019). "O que se sabe sobre a Operação Spoofing e o hacker que interceptou mensagens de autoridades", https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/24/o-que-se-sabe-sobre-a-operacao-spoofing-e-os-suspeitos-de-interceptar-mensagens-de-autoridades.ghtml, acessada em 21 de novembro de 2021.

decisão do STF que considerou o ex-juiz Moro parcial devido à forma como ele conduziu o caso contra o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva envolvendo um apartamento tríplex na cidade de Guarujá. Embora a decisão tenha sido oficialmente baseada no uso de medidas coercitivas e na suspensão do sigilo das conversas gravadas do Sr. Lula, ela também foi influenciada pelos diálogos vazados do Sr. Moro com os promotores da Lava Jato, bem como pela sua decisão de aceitar uma nomeação ao Ministério da Justiça no governo Bolsonaro.[88] Desde então, a investigação e suas táticas têm sido alvo de críticas desenfreadas, com repercussões em outros procedimentos judiciais. Além disso, a decisão do Procurador-Geral Augusto Aras de trocar o chamado "modelo de força tarefa" pelo "modelo Gaeco" enfraqueceu ainda mais a operação. Sob esse formato, as investigações foram incorporadas em grupos descentralizados dedicados a visar organizações criminosas em cada estado (Gaecos). Os Gaecos, no entanto, carecem de estrutura, pessoal e exclusividade para os promotores, que eram alguns dos aspectos que levaram as forças-tarefa a obter tanto êxito nas operações passadas.[89]

Monitoramento e contribuições clandestinas

Desde a Constituição de 1988, sob a supervisão do Tribunal Superior Eleitoral, o Brasil tem conseguido desenvolver um sistema eleitoral robusto, com regras eleitorais claras e sofisticadas. No entanto, como a Operação Lava Jato trouxe à luz, esse sofisticado sistema eleitoral coexistiu com amplas contribuições clandestinas associadas a uma série de práticas de corrupção. Nos últimos anos, tais práticas se tornaram mais complexas: em 2018, executivos comerciais pagaram por pacotes de mensagens em massa para promover candidatos e difamar rivais, o que incluiu o uso de notícias falsas.[90] Visto que tais pagamentos não foram declarados, eles constituem uma forma de financiamento ilegal.

Doações ilegais de campanhas podem levar à captura de decisões políticas por grupos de interesse, o que pode resultar em decisões prejudiciais ao interesse público. Por exemplo, o financiamento político ilegal tem distorcido as decisões e as licitações do projeto da barragem de Belo Monte, uma enorme usina hidrelétrica na região amazônica mergulhada em escândalos de corrupção. Como resultado, além do fato de que o projeto não era tecnicamente viável, ele causou impactos devastadores para o meio ambiente e as comunidades locais, incluindo os povos indígenas.[91] Até mesmo o financiamento legal de campanhas pode promover riscos de captura de políticas e regulamentações. Por exemplo, na campanha eleitoral de 2014, 20 dos 27 parlamentares que faziam parte da Comissão Especial para o novo Código de Mineração receberam fundos de empresas privadas do setor de metais e mineração. [92]

---

[88] G1 (2021). Rosanne D'Agostino, "Plenário do STF reconhece decisão da Segunda Turma que declarou Moro parcial ao condenar Lula", https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/23/plenario-do-stf-reconhece-decisao-da-segunda-turma-que-declarou-moro-parcial-ao-condenar-lula.ghtml, acessada em 16 de dezembro de 2021.
[89] Conjur (2020). Thiago Crepaldi, “Gaecos trarão institucionalidade às investigações do MPF’, afirma Aras”, https://www.conjur.com.br/2020-dez-14/gaecos-trarao-institucionalidade-investigacoes-mpf-aras, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[90] Folha de São Paulo (2018). Patrícia Campos Mello, "Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp", https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml, acessada em 16 de dezembro de 2021.
[91] France, Guilherme (2020). Grand Corruption and the SDGs: Belo Monte and the devastating impact of corruption in the Amazon, https://knowledgehub.transparency.org/product/grand-corruption-and-the-sdgs-belo-monte-and-the-devastating-impact-of-corruption-in-the-amazon, acessado em 1º de dezembro de 2021.
[92] Oliveira, Clarissa Reis (2014). Quem é quem nas discussões do Novo Código da Mineração, https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/quem_e_quem_-_comite_0.pdf, acessado em 1º de dezembro de 2021.

Considerando os altos níveis de corrupção no contexto eleitoral, um exame minucioso das vulnerabilidades do sistema eleitoral é crucial para entender como foi possível que tais práticas de corrupção invasivas passassem despercebidas pelas autoridades eleitorais, apesar de sua considerável sofisticação. Dentre as múltiplas razões para essa falha no nível de aplicação da lei, duas se destacam. Primeiro, o grande número de partidos políticos e candidatos cria um vasto volume de informações, enquanto a Justiça Eleitoral depende de recursos humanos e financeiros limitados para realizar suas atividades. O Brasil conta atualmente com 33 partidos políticos registrados no TSE, 23 dos quais têm acesso ao Fundo Partidário. Nas eleições gerais brasileiras de 2018, a média de candidatos por assento no Parlamento foi de 16,7[93], contra uma média de 8,4 nas eleições gerais alemãs de 2021[94] e uma média de 7,5 nas eleições americanas de 2020.[95] Em segundo lugar, os altos custos de candidatura, que são em parte consequência do sistema eleitoral brasileiro, criam fortes incentivos para que os candidatos ampliem suas fontes de contribuição para a campanha eleitoral.[96]

Até certo ponto, tais problemas só poderão ser resolvidos completamente através de mudanças no sistema eleitoral, com o objetivo de (i) reduzir o número de partidos e de candidatos; e (ii) reduzir os custos de campanha. Nos últimos anos, algumas medidas foram adotadas para atingir esses objetivos, tais como a introdução de limiares eleitorais para acessar o Fundo Eleitoral e a redução do tempo de campanha eleitoral.[97] Essas reformas, juntamente com a proibição de doações por empresas privadas, contribuíram para uma redução das despesas de campanha nas eleições de 2018.[98]

Embora essa tendência pareça positiva, deve-se observar que a frequência e o volume das contribuições clandestinas são desconhecidos e, portanto, não é possível avaliar plenamente o impacto das reformas recentes. De fato, a decisão do STF de proibir contribuições de empresas foi criticada por muitos como sendo algo que encorajaria o "caixa dois", particularmente porque não foi acompanhada de nenhuma medida significativa para combater tal prática.[99] Como forma de abordar essa preocupação, foram feitas várias propostas nos últimos anos para criminalizar as contribuições não contabilizadas. As "Novas Medidas contra a Corrupção" lideradas pela sociedade civil, por exemplo, incluem uma proposta para a criminalização dessa prática (Proposta 20).[100]

---

[93] TSE. Estatísticas Eleitorais, https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais, acessadas em 16 de dezembro de 2021.
[94] Der Spiegel (2021). Maren Hoffman, "Das ist der deutsche Durchschnittspolitiker", https://www.spiegel.de/karriere/thomas-michael-christian-das-sind-die-haeufigsten-vornamen-deutscher-politiker-a-f21c63c0-5ce4-47ce-8bfa-c3e2d0dce0e6, acessada em 16 de dezembro de 2021.
[95] Ballotpedia. Eleições para a Câmara de Representantes dos Estados Unidos, 2020, https://ballotpedia.org/United_States_House_of_Representatives_elections,_2020#Filed_candidates_by_political_party, acessado em 16 de dezembro de 2021.
[96] Biderman et al. (2019) Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência, http://www.cepesp.io/publicacoes/os-custos-da-campanha-eleitoral-no-brasil-uma-analise-baseada-em-evidencia/, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[97] Rádio Senado (2018). Floriano Filho, "Novas regras eleitorais restringem acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita", https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2018/02/01/recursos-eleitorais-e-tempo-de-radio-e-tv-vao-depender-do-desempenho-dos-partidos-politicos, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[98] Vide Biderman et al (2019), Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência.
[99] Agência Brasil (2015). Pimentel, C. "Proibição de financiamento empresarial favorece caixa 2, diz Gilmar Mendes", https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-09/veto-financiamento-empresarial-favorece-caixa-dois-diz-gilmar-mendes, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[100] Disponível em: https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/, acessada em 9 de dezembro de 2021.

O TSE reconheceu que a proibição de doações por empresas suscita preocupações sobre a possibilidade de contribuições ilegais ou do uso de intermediários para disfarçar a origem empresarial das contribuições da campanha.[101] Para enfrentar esse risco, o TSE criou em 2016 o Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral (NIJE), num esforço para melhorar o compartilhamento de informações entre múltiplos órgãos, tais como TCU, RFB, COAF e Polícia Federal. Em 2020, a ENCCLA elaborou uma proposta para institucionalizar o NIJE como uma política anticorrupção permanente[102], que está atualmente sendo considerada pelo tribunal.

Apesar desses esforços, os especialistas anticorrupção expressaram preocupação com a disfuncionalidade da atual estrutura institucional relativa à detecção e ao julgamento de contribuições ilegais de campanha, particularmente no que diz respeito à concentração de ambas as tarefas nos tribunais eleitorais. A Justiça Eleitoral não é formada por juízes e promotores em tempo integral, mas por agentes de outros tribunais e órgãos do Poder Judiciário que dedicam parte de seu tempo a casos eleitorais. Os tribunais são encarregados de organizar e supervisionar as eleições, monitorar os gastos de campanha e emitir decisões sobre assuntos controversos. Além disso, os tribunais eleitorais também foram encarregados da responsabilidade de julgar crimes eleitorais. Especialistas concordam, entretanto, que a Justiça Eleitoral não está devidamente equipada para lidar com questões criminais, o que seria tratado mais adequadamente nos tribunais penais regulares.[103] O julgamento de crimes eleitorais desvia esforços e recursos das áreas tão importantes de auditoria e monitoramento, funcionando assim como um gargalo para a produtividade. Por essas razões, quando em 2019 o STF decidiu, por 6 votos a 5, reafirmar a atribuição penal da Justiça Eleitoral, a decisão foi vista por especialistas como um duro golpe nos esforços nacionais anticorrupção[104]. Visto que essa decisão é recente, não é possível comparar os dados disponíveis até agora e confirmar se a nova atribuição penal prejudicou o processamento de casos criminais.

Seguindo a decisão controversa do STF, o TSE emitiu a Resolução nº 23.618[105], que autorizou os tribunais regionais a concentrarem o julgamento de casos criminais em determinadas zonas eleitorais, em um esforço para fomentar a especialização e desenvolver os recursos necessários. Tal estratégia, entretanto, é limitada pelo fato de que legalmente cada Zona Eleitoral só pode ter um juiz, que deve então acumular tanto as responsabilidades eleitorais quanto as penais.[106] Até agora, pelo menos onze tribunais regionais (de 27) decidiram seguir a diretriz e concentrar os julgamentos criminais em um número limitado de zonas eleitorais. Em

---

[101] Mensagem SEI/TSE nº 1843875, "Contribuições ao relatório independente sobre o cumprimento da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção no Brasil", assinada por Aline Rezende Peres Osorio, Secretária-Geral da Presidência do TSE.
[102] Disponível em: http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2020/proposta-de-resolucao, acessada em 9 de dezembro de 2021.
[103] Gazeta do Povo (2020). "Lava Jato perde celeridade na Justiça Eleitoral: nenhuma condenação em 16 meses", https://www.gazetadopovo.com.br/republica/lava-jato-perde-celeridade-justica-eleitoral/, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[104] Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4.435, https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750577279, acessado em 1º de dezembro de 2021.
DW (2019). "STF decide que Justiça Eleitoral pode julgar crimes comuns", https://www.dw.com/pt-br/stf-decide-que-justi%C3%A7a-eleitoral-pode-julgar-crimes-comuns/a-47927233, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[105] https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2020/resolucao-no-23-618-de-7-de-maio-de-2020.
[106] Mensagem SEI/TSE nº 1843875, "Contribuições ao relatório independente sobre o cumprimento da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção no Brasil", assinada por Aline Rezende Peres Osorio, Secretária-Geral da Presidência do TSE.

novembro de 2020, o TSE criou um grupo de trabalho para sugerir melhorias a essa estratégia[107], e uma proposta de reforma está sendo considerada.

Por fim, outro conjunto de reformas importantes está relacionado ao papel dos partidos políticos. Especialistas argumentam que o sistema atual quase não cria incentivos para que os partidos exerçam controles de integridade sobre seus candidatos. Nesse sentido, foram feitas propostas com o objetivo de exercer pressão adicional sobre os partidos políticos, no intuito de contribuir para a prevenção de práticas eleitorais ilegais. Os ativistas têm argumentado, por exemplo, a favor da inclusão dos partidos políticos entre as pessoas jurídicas responsáveis nos termos da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).[108] Outra proposta sugere sujeitar os partidos políticos às exigências de combate à lavagem de dinheiro.[109] No entanto, uma terceira proposta, que está atualmente em discussão no Senado, envolve obrigar os partidos políticos a criar programas de conformidade dentro de suas organizações.[110] Embora cada uma dessas propostas envolva uma série de considerações complexas, parece ser nítida a necessidade de os partidos políticos desempenharem um papel mais ativo na prevenção e no combate a atividades ilícitas realizadas por seus afiliados.

Boas práticas:

- Proibição de doações por empresas e limitação de doações individuais e de candidatos.
- Transparência nas doações e despesas de campanha.
- Transparência nas declarações de bens dos candidatos.
- Criação do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral (NIJE).

Deficiências:

- Monitoramento insuficiente dos gastos de campanha.
- Os candidatos podem concorrer a cargos mesmo que seus relatórios de despesas sejam rejeitados pelo Tribunal Eleitoral.
- Comprometimento de grandes somas de recursos públicos com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.
- Atribuição cumulativa do Tribunal Eleitoral no julgamento de crimes eleitorais.
- Falta de envolvimento dos partidos políticos para garantir o cumprimento dos regulamentos eleitorais por parte dos candidatos.

---

[107] Portaria TSE nº 825/2020, https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-825-de-18-de-novembro-de-2020, acessada em 2 de dezembro de 2021.

[108] A Medida nº 15 das Novas Medidas Contra a Corrupção procura promover a transparência e a democracia em torno de decisões e contas em nível partidário, propondo regras de responsabilidade e sanções caso ocorra alguma atividade irregular, https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas/transparencia-responsabilidade-e-democracia-partidarias/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

[109] A medida nº 19 das Novas Medidas contra a Corrupção estende as regras contra a lavagem de dinheiro aos partidos políticos, incluindo obrigações preventivas e ativas que se aplicam a empresas e bancos, https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas/estende-os-deveres-da-lei-de-lavagem-de-dinheiro-para-partidos-politicos/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

[110] Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 429/2017, https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429, acessado em 1º de dezembro de 2021.

4.1.5 Artigos 7º, 8º e 12 - Códigos de Conduta, Conflitos de Interesses e Declarações de Ativos e Interesses

O artigo 7.2 da Convenção prevê que os Estados Partes devem considerar a adoção de medidas para "prescrever critérios relativos à candidatura e à eleição para cargos públicos".

No Brasil, os critérios de elegibilidade para candidatura e eleição para cargos públicos são regulamentados pela Lei Complementar nº 64/1990.[111] A lei foi significativamente alterada pela Lei Complementar nº 135/2010,[112] originada de uma iniciativa legislativa dos cidadãos e popularmente conhecida como a "Lei da Ficha Limpa". O estatuto considera inelegíveis aqueles que, entre outras coisas, (i) foram condenados criminalmente por um órgão judicial, mesmo que uma decisão final de um tribunal superior ainda esteja pendente; (ii) foram considerados culpados pela Justiça Eleitoral de abuso de poder econômico ou político; (iii) tiveram seus registros financeiros rejeitados pelo órgão de controle competente; ou (iv) foram considerados culpados de improbidade administrativa por um órgão judicial.

A lei é geralmente creditada por ter contribuído para uma maior responsabilidade pública, embora tenham sido levantadas preocupações sobre a razoabilidade de algumas de suas disposições. O estatuto levou o Conselho Nacional de Justiça a criar o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade [113], um banco de dados que reúne informações sobre condenações por improbidade administrativa, facilitando assim a implementação das regras de inelegibilidade.

Em dezembro de 2020, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Nunes Marques, nomeado pelo Presidente Bolsonaro, emitiu uma decisão controversa e unilateral reduzindo o período de inelegibilidade prescrito pela lei.[114] A decisão foi criticada por organizações da sociedade civil e pelo Ministério Público[115] por contradizer os precedentes estabelecidos pelo STF[116] e pelo Tribunal Superior Eleitoral. [117]

A UNCAC estabelece, ainda, que os Estados Partes devem instituir sistemas para prevenir conflitos de interesse (art. 7.4), incluindo a implementação de códigos de conduta (art. 8.2) e declarações de bens e conflitos de interesses (art. 8.5).

---

[111] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[112] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[113] Disponível em: https://bit.ly/3pc65ek, acessado em 30 de novembro de 2021.
[114] Conjur (2020). Tiago Angelo, "Marques suspende trecho da Ficha Limpa que permite inelegibilidade indeterminada", https://www.conjur.com.br/2020-dez-20/liminar-nunes-marques-suspende-trecho-lei-ficha-limpa, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[115] DW (2020). Bruno Lupion, "Nunes Marques reduz alcance da Lei da Ficha Limpa", https://www.dw.com/pt-br/nunes-marques-reduz-alcance-da-lei-da-ficha-limpa/a-56014054, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[116] Em 2012, ao analisar a constitucionalidade da Lei de Ficha Limpa, o STF discutiu a questão e decidiu que o período de inelegibilidade previsto na lei era constitucional (ADC 29/ADC 30/ADI 4578, Opinião da Maioria do Min. Luiz Fux, emitida em 2 de fevereiro de 2012, disponível em https://bit.ly/3I4qlHn, acessada em 30 de novembro de 2021).
[117] Vide Declaração Sumária nº 61, do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em https://bit.ly/3rkUnAT, acessada em 30 de novembro de 2021.

A Lei nº 8.112/1990[118] cria as disposições gerais para os funcionários públicos da administração federal, incluindo incompatibilidades e deveres. O Decreto nº 1.171/1992[119] estabelece o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. O cumprimento do código de ética é monitorado por um sistema de comitês de ética, que é coordenado pela Comissão de Ética Pública, um órgão colegiado que atua como um conselho consultivo para o Presidente. Essa Comissão também supervisiona a implementação do Código de Conduta da Alta Administração Federal. As agências também têm a autoridade para estabelecer códigos de conduta mais detalhados dentro de suas organizações.[120] Embora tal sistema esteja em vigor há mais de 20 anos, ele geralmente é criticado por sua falta de eficácia e especificidade. Além disso, a existência de um sistema federal inspirou alguns governos subnacionais a adotarem códigos de conduta e regras contra conflitos de interesse, mas essas medidas permanecem em uma fase incipiente.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.249/1992)[121] exige que as pessoas que ocupam cargos públicos forneçam uma declaração anual de bens. Os funcionários públicos que não fornecerem a declaração em tempo hábil ou que fornecerem informações falsas estão sujeitos a demissão.[122] Na Administração Federal, as declarações de bens são regulamentadas pelo Decreto nº 10.571/2020[123], segundo o qual as declarações são reunidas em um banco de dados sob o controle da Controladoria-Geral da União (CGU) e não estão disponíveis para o público. A CGU está autorizada a monitorar a evolução dos bens; caso haja suspeitas fundamentadas de enriquecimento injustificado, ela pode abrir uma investigação. A reforma de 2021 da Lei de Improbidade Administrativa excluiu a necessidade de a declaração de bens incluir informações sobre os cônjuges dos funcionários públicos e seus filhos. O Ministério Público Federal argumenta que tal exclusão é inconstitucional e viola a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.[124]

Em relação à Alta Administração Federal - ou seja, ministros, chefes de agências e o alto escalão da administração - há um sistema similar em vigor. De acordo com a Lei nº 12.813/2013,[125] os altos funcionários devem apresentar à CGU ou à Comissão de Ética Pública uma declaração anual de bens e de potenciais conflitos de interesses. O estatuto também estabelece períodos de reflexão para certas atividades profissionais após o período no serviço público.

Três episódios recentes lançaram luz sobre o trabalho da Comissão de Ética Pública. Em 2020, depois que o então Ministro Sérgio Moro pediu sua demissão, o órgão entendeu que ele deveria se abster de praticar a lei por um período de seis meses, durante o qual só lhe era permitido

---

[118] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[119] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm, acessado em 1º de dezembro de 2021.
[120] Lei nº 13.848/2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[121] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[122] Art. 13, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa.
[123] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10571.htm, acessado em 1º de dezembro de 2021.
[124] Nota Técnica nº 1/2021 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[125] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.

dar cursos e escrever artigos de opinião.[126] Essa decisão visava evitar conflitos de interesse devido a sua condição de alto funcionário do governo. Entretanto, dois outros casos evidenciaram a insuficiência de ações da Comissão de Ética Pública para assegurar o cumprimento das normas de integridade no nível federal. O escândalo dos "Pandora Papers" revelou que o Ministro da Economia, Paulo Guedes, e o Presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, tinham contas *offshore* nas Ilhas Virgens Britânicas e no Panamá, respectivamente. A Comissão, embora notificada desses fatos em 2019, não conseguiu evitar o que é claramente entendido como um potencial, senão real, conflito de interesses.[127] Mais tarde, foi revelado que as contas do Sr. Campos Neto foram fechadas, mas as do Sr. Guedes não foram. Esse escândalo gerou uma crise temporária, mas ambos conseguiram se manter no cargo.

Em uma tentativa de centralizar questões relativas a conflitos de interesse, a CGU desenvolveu um Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI), através do qual os funcionários públicos podem formalizar consultas ou solicitar autorização para exercer atividades em paralelo à sua posição pública. No Plano Federal Anticorrupção, as ações 11 a 14 da CGU dizem respeito à melhoria do controle de conflitos de interesses, incluindo a questão de novas regulamentações sobre o assunto e novas atividades de monitoramento.

Embora o sistema da Administração Federal referente ao controle de conflitos de interesses e declarações de bens tenha potencial para melhorar, deve-se observar que ele é muito mais robusto do que os controles exercidos no Legislativo ou no Judiciário. Ainda que os requisitos de declaração de ativos também se apliquem a essas esferas, não há um esforço sistematizado para monitorar a evolução dos ativos ou para controlar conflitos de interesses, o que constitui uma séria lacuna nos esforços anticorrupção.

Boas práticas:

- Declaração de bens obrigatória para todos os funcionários públicos.
- Monitoramento da evolução das declarações de bens, por parte da CGU, dos funcionários públicos na Administração Federal.

Deficiências:

- Falta de esforço sistematizado para monitorar a evolução dos ativos ou para controlar conflitos de interesses no Legislativo e no Judiciário.
- Falta de controle sistematizado dos conflitos de interesses dos funcionários públicos na Administração Federal.

[126] O Globo (2020). Guilherme Amado, "Comissão de Ética da Presidência mantém quarentena a Moro", https://oglobo.globo.com/epoca/guilherme-amado/comissao-de-etica-da-presidencia-mantem-quarentena-moro-24639297, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[127] Congresso em Foco (2021). Lucas Neiva, "Comissão de Ética Pública confirma conhecimento de *offshores* de Guedes", https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/corrupcao/comissao-de-etica-publica-confirma-conhecimento-de-off-shores-de-guedes/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

4.1.6 Artigos 8.4 e 13.2 - Mecanismos de Denúncia e de Proteção a Denunciantes

A Convenção também contém uma série de disposições relativas à instituição de mecanismos de denúncia (arts. 8.4 e 13.2) e medidas para proteger testemunhas (art. 32) e denunciantes (art. 33).

Mecanismos de informação

O Brasil não possui um sistema centralizado de coleta de relatórios sobre corrupção. A maioria dos estados mantém uma linha direta para receber denúncias sobre atividades criminosas, incluindo crimes contra a administração pública. Ao utilizar a linha direta, os indivíduos podem optar por permanecer anônimos ou revelar sua identidade; neste último caso, a identidade deve ser mantida em segredo pela autoridade. O artigo 4º da Lei nº 13.608/2018[128] autoriza os Estados a oferecer recompensas por denúncias. Embora alguns estados tenham indicado um aumento significativo no número de relatórios recebidos,[129] há uma escassez de dados sobre a eficácia dessas linhas diretas. A maioria dos estados não fornece regularmente estatísticas sobre os relatórios recebidos e as medidas tomadas em resposta a eles. Portanto, permanece desconhecida qual fração das atividades criminosas relatadas está relacionada a práticas de corrupção.

O Brasil também instituiu um sistema de ouvidorias, cujas atribuições incluem o recebimento de relatórios sobre irregularidades administrativas. Segundo a Lei nº 13.608/2018, emendada pela Lei nº 13.964/2019,[130] todas as agências governamentais devem manter uma repartição desse tipo, com os recursos necessários para receber tais denúncias.[131] No nível federal, uma plataforma centralizada é mantida pela CGU (Fala.BR)[132], permitindo aos cidadãos comunicar irregularidades na administração federal, até de forma anônima. Desde 2014, a CGU registrou 178.210 denúncias de infrações, das quais 157.427 foram respondidas e 3.196 foram encaminhadas a órgãos externos para medidas adicionais. Não é possível inferir, entretanto, quais casos de corrupção foram descobertos por esse mecanismo.[133]

Por fim, vale ressaltar que, nos termos da Lei nº 8.112/1990,[134] os funcionários públicos têm a obrigação de comunicar qualquer irregularidade de que tenham conhecimento, seja a seus superiores ou a um órgão competente (artigo 116).

---

[128] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13608.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[129] No estado do Espírito Santo, por exemplo, o número de relatórios anuais passou de menos de 6.000 em 2004 para mais de 60.000 em 2020, https://disquedenuncia181.es.gov.br/estatistica2021, acessado em 1º de dezembro de 2021.
[130] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[131] A existência das ouvidorias, no entanto, é anterior a essa lei. Por exemplo, em 1986, a cidade de Curitiba criou a primeira Ouvidoria Pública do Brasil no nível municipal, enquanto que, em 1992, o Ministério da Justiça criou a Ouvidoria Geral da República: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria/index.php?option=com_content&view=article&id=726&Itemid=38, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[132] CGU. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[133] CGU. Painel Resolveu?, http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm, acessado em 10 de fevereiro de 2022.
[134] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Proteção a testemunhas e denunciantes

A Lei nº 9.807/1999[135] criou um serviço de proteção às vítimas e testemunhas de esquemas de corrupção, sob a supervisão do Ministério da Justiça. Além disso, o Decreto nº 6.044/2007[136] criou o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. Esses programas, por mais importantes que sejam em seus respectivos campos, são bastante restritos e não oferecem proteção significativa aos denunciantes.

Recentemente, a Lei nº 13.964/2019,[137] que emendou a Lei nº 13.608/2018, introduziu mecanismos de proteção para denunciantes, entre os quais os seguintes aspectos estão incluídos:

- Confidencialidade: a identidade do denunciante deve permanecer secreta e só pode ser revelada em caso de "interesse público relevante ou interesse concreto para elucidação dos fatos" (Artigo 4-B), após acordo prévio do denunciante;
- Imunidade: a menos que os denunciantes forneçam intencionalmente informações falsas às autoridades, eles são imunes à responsabilidade civil ou criminal;
- Proteção contra retaliações: a lei inclui algumas disposições destinadas a proteger os denunciantes contra retaliações, incluindo (i) a ameaça de sanções, incluindo demissão, para funcionários que adotarem medidas de retaliação; e (ii) a concessão de danos em dobro por quaisquer perdas resultantes de ações de retaliação.

Por fim, o estatuto também introduz a possibilidade de uma recompensa financeira de até 5% do valor dos ativos recuperados como resultado da denúncia. A lei foi complementada pelo Decreto nº 10.153/2019,[138] que incluiu outras disposições sobre como as denúncias de infração devem ser tratados dentro da Administração Federal.

Apesar da importância de tais medidas legislativas, muitos obstáculos continuam a dificultar a proteção efetiva aos denunciantes.[139] Em primeiro lugar, muitas dessas disposições são caracterizadas por uma linguagem excessivamente vaga. As exceções à confidencialidade pertinente à identidade dos denunciantes, por exemplo, são descritas de forma muito ampla e nenhum detalhe é fornecido quanto ao que poderia constituir um "interesse público relevante". Embora o Decreto nº 10.153/2019 crie algumas medidas adicionais para proteger a identidade dos denunciantes, a regra só é válida dentro do Poder Executivo Federal. Da mesma forma, não há indicação de como as recompensas financeiras devem ser implementadas, um tópico sobre o qual o decreto também não conseguiu se expandir.

---

[135] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9807.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[136] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[137] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.
[138] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10153.htm, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[139] Em 2018, a Transparência Internacional - Brasil desenvolveu, com a colaboração de mais de 200 especialistas, um pacote de 70 propostas legislativas para reformas administrativas e institucionais anticorrupção, denominado Novas Medidas contra a Corrupção. Com base nas melhores práticas nacionais e internacionais anticorrupção, as medidas buscam promover o debate público e propor soluções de longo prazo para o problema da corrupção. Entre tais propostas, a Medida nº 8 preconiza um sistema para incentivar as denúncias e conceder proteção aos denunciantes, tanto no setor público quanto no privado: https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas/protecao-do-reportante-de-suspeita-de-irregularidades-whistleblower/, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Um segundo problema é que as regras parecem ser desenhadas com a administração pública em mente, de modo que fica incerto se e como essas regras devem ser aplicadas no setor privado. Embora a proibição da retaliação também possa ser estendida a organizações privadas, um conjunto mais abrangente de regras dirigidas ao setor privado seria crucial, tendo em vista que muitas vezes as denúncias de irregularidades têm origem em funcionários de empresas privadas.

Porém, mais importante ainda, as medidas criam principalmente deveres *negativos* para a administração, ou seja, deveres de não se envolver em certas ações, como revelar a identidade do denunciante, por exemplo. Entretanto, muitos contextos exigem um papel proativo da administração para garantir a proteção da integridade física e mental dos denunciantes. Isso é ilustrado pela situação de muitos ativistas ambientais e fundiários no Brasil, que constantemente enfrentam ameaças por denunciar abusos ambientais e fundiários,[140] que são frequentemente associados a práticas de corrupção e lavagem de ativos. O Brasil consistentemente figura entre os lugares mais perigosos para os defensores do meio ambiente e da terra.[141]

Além de canais seguros e confidenciais para denunciar delitos, os defensores do meio ambiente e da terra precisam de acesso efetivo à justiça. Embora o sistema brasileiro ofereça arranjos institucionais para garantir formalmente esse acesso, a experiência vivida mostra que o Judiciário tem dificuldades para dar uma solução oportuna aos conflitos e para proteger efetivamente os defensores do meio ambiente e da terra.[142] A proteção desses ativistas também depende da integridade e das medidas anticorrupção dentro das forças de aplicação da lei. Vários casos demonstraram que os policiais podem ser corrompidos por organizações criminosas envolvidas na pilhagem de recursos naturais e contribuir diretamente para a violência e com os atos de intimidação contra os defensores da terra e do meio ambiente.[143]

Deve-se notar que, em setembro de 2018, o Brasil assinou o *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe*, que, entre outras coisas, cria proteções aos ativistas ambientais. O Acordo de Escazú,

---

[140] G1 (2019). "Ativistas ambientais são vítimas de ameaças pelo Brasil; Fantástico mostra histórias", https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2019/04/28/ativistas-ambientais-sao-vitimas-de-ameacas-pelo-brasil-fantastico-mostra-historias.ghtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.

[141] Global Witness (2019). Enemies of the State? Disponível em: https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemies-state/; Global Witness (2020). Defending Tomorrow, https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/; Human Rights Watch (2019). Máfias do Ipê: Como a Violência e a Impunidade Impulsionam o Desmatamento na Amazônia Brasileira, https://www.hrw.org/pt/report/2019/09/17/333519, todos acessados em 2 de dezembro de 2021.

[142] Nesse sentido, o Acordo de Escazú, assinado, mas não ratificado pelo Brasil, fornece diretrizes sólidas para proteger os defensores do meio ambiente e da terra, e poderia apoiar o desenvolvimento de instituições mais fortes. Para maiores informações, vide Morgado, R., Dominguez, M. e Reis, V. (2020). Acordo de Escazú: uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil. Transparência Internacional - Brasil, Policy Paper, https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/111:acordo-de-escazu?stream=1, acessado em 2 de dezembro de 2021 .

[143] Por exemplo, MPF (2019). "Operação Karipuna": Força-Tarefa Amazônia denuncia nove pessoas por invasão e loteamento da terra indígena Karipuna", https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/743955593/forca-tarefa-amazonia-denuncia-nove-pessoas-por-invasao-e-loteamento-da-terra-indigena-karipuna, acessada em 10 de fevereiro de 2022. PGR (2019). "PGR cria força-tarefa no Amapá para investigar esquema de corrupção vinculado a políticos, empresários e servidores", http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-cria-forca-tarefa-no-amapa-para-investigar-esquema-de-corrupcao-vinculado-a-politicos-empresarios-e-servidores, acessada em 10 de fevereiro de 2022.

como é mais conhecido, entrou em vigor em abril de 2021, mas o Brasil ainda não o ratificou, já que o Presidente Bolsonaro ainda não enviou o acordo para aprovação do Congresso.[144]

Boas práticas:

- Aprovação da Lei nº 13.964/2019, que criou normas mínimas para a proteção dos denunciantes.

Deficiências:

- Falta de dados sobre linhas diretas de comunicação no nível estadual.
- Ambiguidade quanto à aplicação da proteção aos denunciantes no setor privado.
- Proteção insuficiente aos denunciantes, particularmente de ativistas da terra e do meio ambiente.
- Ausência de um programa nacional robusto para incentivar a denúncia e conceder proteção aos denunciantes dos setores público e privado.
- Não ratificação do Acordo de Escazú.

4.1.7 Artigo 9.1 - Licitações

Estrutura geral

O Brasil tem um sistema bastante complexo de regras que regem as compras públicas e os contratos públicos. De acordo com disposições constitucionais, a União tem o poder de estabelecer "regras gerais para todos os tipos de licitações e contratações" para os órgãos governamentais, que serão complementadas por regras mais específicas emitidas pelos estados e municípios (artigo 22, XXVII). Sob o pretexto de estabelecer o quadro geral para as compras públicas, no entanto, a União emitiu regulamentações detalhadas sobre o tema, deixando pouco espaço para as entidades subnacionais inovarem em seus procedimentos de compras. Como consequência, a regulamentação das compras é bastante concentrada.

Até recentemente, a legislação mais abrangente sobre compras públicas era a Lei 8.666/1993,[145] que, desde 1993, foi emendada várias vezes. Junto a ela, outras legislações importantes incluem:

- Lei nº 8.987/1995,[146] que regulamenta o fornecimento de serviços públicos;
- Lei nº 10.520/2002,[147] que prevê uma forma particular de aquisição - o pregão;
- Lei nº 11.079/2004,[148] que estabelece regras para parcerias público-privadas;
- Lei nº 12.232/2010,[149] que estabelece regras para a aquisição de serviços de publicidade;

[144] El País Brasil (2021). Teresa de Miguel, "Acordo de Escazú entra em vigor para frear mortes de ambientalistas na América Latina, sem participação do Brasil". Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2021-04-23/acordo-de-escazu-entra-em-vigor-para-frear-assassinatos-de-ambientalistas-na-america-latina-sem-a-participacao-do-brasil.html, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[145] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[146] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm, acessadoa em 2 de dezembro de 2021.
[147] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[148] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[149] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.

- Lei nº 12.462/2011,[150] que cria o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, aplicável principalmente às compras relativas a projetos de infraestrutura;
- Lei nº 12.598/2012,[151] que estabelece regras especiais para a aquisição de bens e serviços relacionados à defesa;
- Lei nº 13.303/2016,[152] que estabelece regras especiais para aquisições em empresas estatais;
- Leis que autorizam determinados órgãos governamentais a elaborarem seus próprios procedimentos de aquisição.[153]

A nova Lei de Licitações

Em 2021, o Congresso aprovou a Lei nº 14.133/2021,[154] uma ampla legislação que visa substituir a Lei nº 8.666/1993 e modernizar a regulamentação das compras públicas. Embora a nova lei já esteja em vigor, os legisladores optaram por estabelecer um período de transição, de modo que a maior parte da legislação existente permanecerá em vigor até abril de 2023.[155]

A legislação recentemente aprovada consolida as práticas anteriores ao mesmo tempo em que traz inovações dignas de nota, que podem ter um impacto positivo na redução dos riscos de corrupção relativos às aquisições públicas. Dentre as medidas introduzidas pela lei, cabe destacar:

- A criação de uma Plataforma Nacional de Compras Públicas, que centralizará e divulgará dados sobre compras públicas em todos os níveis de governo (artigo 174). Espera-se que essa medida traga maior transparência aos contratos governamentais e melhore a qualidade das informações sobre os gastos públicos;[156]
- A criação de uma nova função dentro da administração, o "agente de contratação", que será responsável pela condução dos procedimentos de aquisição. Espera-se que essa medida melhore a qualidade da tomada de decisões, permitindo uma maior especialização dentro da administração, bem como a redução dos conflitos de interesses, separando as autoridades de compras de outras atividades da administração que possam resultar em uma maior vulnerabilidade do funcionário público com relação aos interesses privados;
- A exigência de que as empresas que recebem contratos acima de R$ 200 milhões (cerca de 35,5 milhões de dólares) tenham um programa de conformidade e integridade (artigo 25, §4º);

---

[150] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[151] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12598.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[152] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[153] Por exemplo, as Leis 9472/1997, 9478/1997 e 9961/2000, que preveem aquisições dentro da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Petróleo (ANP) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), respectivamente.
[154] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[155] A nova lei revoga totalmente a Lei nº 8666/1993, a Lei nº 10520/2002 e a Lei nº 12462/2011, mas se aplica a outros regulamentos de várias maneiras diferentes.
[156] A medida nº 3 das Novas Medidas contra a Corrupção propôs a criação de um website para concentrar os dados das compras públicas nacionais e subnacionais, https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/, acessada em 2 de dezembro de 2021.

- A introdução de garantias de execução de até 30% do valor do contrato em projetos de grande escala (artigos 97 a 102). Esse mecanismo de seguro, que na legislação anterior tinha aplicabilidade muito limitada, deve contribuir para mitigar problemas na execução dos contratos, reduzindo, assim, o comportamento oportunista das partes contratantes;[157]
- O aumento das sanções penais para crimes relacionados aos procedimentos de aquisição (artigo 178).[158]

O sistema de compras públicas

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 consolida um sistema de compras bastante robusto no Brasil, que regulamenta extensivamente todas as etapas dos procedimentos de licitação e contratação, desde a fase preparatória até a execução do contrato. Existem limites claros e razoáveis para quando um contrato deve ser adjudicado por procedimentos competitivos. Os procedimentos são, em sua maioria, públicos e há garantias substanciais quanto à acessibilidade das informações relativas à licitação e à contratação. Aos participantes no processo de licitação são garantidos direitos significativos de revisão e recurso contra decisões desfavoráveis. É importante ressaltar que o procedimento de licitação normalmente fica sob uma supervisão potencial em dois níveis, uma vez que tanto a adjudicação do contrato quanto sua execução podem ser inspecionadas por órgãos de controle interno (por exemplo, a Controladoria-Geral da União, que pertence à Administração Federal) e órgãos de controle externo (mais notadamente, os tribunais de contas).

Apesar dessas características positivas, a própria amplitude e o nível de detalhes que que dão robustez ao sistema de compras brasileiro também suscitam preocupações. Como foi apontado pelos críticos, as regras em vigor são excessivamente centralizadas e atribuem peso desproporcional à experiência da administração federal, sem levar em consideração a heterogeneidade que caracteriza a ação governamental em níveis subnacionais e entre diferentes setores.[159] Além disso, a intrincada regulamentação, espalhada por múltiplas legislações, resulta em um sistema de compras altamente complexo de difícil navegação, criando, assim, uma série de desafios, tanto para o setor público quanto para o privado.[160]

Para as agências governamentais, muitas vezes é difícil cumprir todas as minúcias do sistema de compras. Isso é particularmente verdadeiro para órgãos governamentais com acesso limitado a recursos técnicos, como é o caso de muitos municípios e até estados. A complexidade das regras de compras pode levar ao aumento da litigiosidade em torno dos procedimentos, bem como a um número significativo de irregularidades involuntárias, ambas

---

[157] A Medida nº 12 das Novas Medidas contra a Corrupção abrangia a obrigação de contratação de títulos de desempenho, embora em proporções distintas da Lei nº 14, 133/2021, https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[158] A Medida nº 59 das Novas Medidas contra a Corrupção também propôs um aumento nas sanções penais para refletir melhor a gravidade das violações à legislação brasileira de compras públicas, https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[159] Vide, por exemplo, Azevedo Marques, F. (2019), Do Contrato Administrativo à Administração Contratual, in Revista do Advogado, nº 107, p. 74-82, na qual o autor se refere à "maldição do regime unitário". Vide também Rosilho, A. J. (2012). As licitações segundo a Lei nº 8.666 - Um jogo de dados viciados. Revista de Contratos Públicos, v. 2, p. 9-38.
[160] Em 2004, um relatório do Banco Mundial sobre o sistema de compras do Brasil reconheceu a necessidade de uma "entidade normativa" com mandato específico para supervisionar, padronizar e regular documentos e procedimentos relacionados a compras em todo o país, https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14590, acessado em 2 de dezembro de 2021.

contrárias aos esforços anticorrupção, na medida em que dificultam a diferenciação das inconsistências de boa-fé das decisões de má-fé. Embora frequentemente retratadas como um meio de reduzir o poder discricionário dos funcionários públicos, regras altamente complexas podem muitas vezes servir ao propósito oposto, proporcionando aos tomadores de decisão mais habilidosos maneiras de direcionar o procedimento de contratação na direção do resultado que desejam. Além disso, o sistema é tão complexo que as agências são frequentemente impedidas de introduzir inovações nos procedimentos de contratação com o potencial de aumentar sua eficiência geral. Mesmo quando recebem autorização jurídica para se afastarem da regulamentação mais detalhada da Lei nº 8.666/1993, as agências frequentemente preferem reproduzir os procedimentos padrão estabelecidos na estrutura atual, sem dúvida por medo de que as tentativas de inovação encontrem resistência excessiva dos órgãos de controle, tanto interno quanto externo.[161]

A complexidade do sistema de compras também tem efeitos prejudiciais para o setor privado. Seu alto nível de complexidade e a incerteza que muitas vezes o acompanha afastam os potenciais licitantes. Isso leva a maior grau de concentração do mercado, e a concorrência é frequentemente restrita a empresas especializadas na obtenção de contratos públicos. Tal quadro leva não somente à ineficiência, mas também ao aumento dos riscos de corrupção, devido ao fato de que os funcionários públicos acabam interagindo repetidamente com o mesmo conjunto de empresas.

A Lei nº 14.133/2021 deveria abordar esse problema, modernizando a legislação a fim de reduzir a complexidade desnecessária, aumentar a competitividade nas licitações e facilitar a participação internacional nas compras governamentais.[162] Entretanto, a legislação aprovada parece ficar aquém das expectativas e, em sua maioria, consolida o sistema já em vigor. Como discutido acima, a lei introduz algumas inovações, mas muitas delas têm aplicabilidade limitada. As garantias de execução, por exemplo, são meramente opcionais e, mesmo assim, só podem ser utilizadas em contratos acima de R$ 200 milhões. Esse mesmo limite se aplica à obrigação da empresa contratada de ter um sistema de conformidade em vigor. Em resumo, embora o Brasil tenha desenvolvido um sistema de aquisição robusto, subsistem dúvidas quanto a regras e práticas específicas.

Boas práticas:

- Aprovação da Lei nº 14.133/2021, uma nova e melhorada legislação, para consolidar o sistema de compras públicas do Brasil e avançar nas medidas anticorrupção.
- Transparência das compras públicas, com bons níveis de acesso à informação.

Deficiências:

- Falta de esforços para avançar em dados abertos relativos às compras públicas.

---

[161] Em um estudo das empresas estatais, às quais é dada maior margem de manobra na concepção de seus próprios procedimentos de aquisição, Pedro Ivo Peixoto da Silva encontrou "um baixo grau de inovação implementado pelas empresas estatais em seus regulamentos de licitação, e variações consideráveis nos graus de repetição", https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27262, acessado em 30 de novembro de 2021.

[162] Em 18 de maio de 2020, o Brasil solicitou a adesão ao Acordo Global de Compras Públicas da Organização Mundial do Comércio, sendo o primeiro país latino-americano a apresentar uma solicitação. O Brasil se comprometeu a reformar e modernizar suas regras e seus procedimentos de compras para esse fim, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/gpro_19may20_e.htm, acessada em 30 de novembro de 2021.

- Regras de compras excessivamente centralizadas, que refletem mais a realidade da administração federal.
- Procedimentos complexos de aquisição que funcionam como uma barreira de entrada e limitam a concorrência.
- Dificuldade em adotar inovações em compras públicas.
- Adoção excessivamente limitada de garantias de execução.

4.1.8 Artigo 9.2 - Gestão das Finanças Públicas

Nos termos do artigo 9º da Convenção, os Estados Partes devem tomar medidas para promover a transparência e a responsabilidade na gestão das finanças públicas.

Desde o advento da Constituição de 1988, o Brasil desenvolveu progressivamente um sistema robusto para a gestão das finanças públicas. A Constituição organiza as finanças públicas em torno de três documentos principais: (i) o Plano Plurianual; (ii) a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e (iii) a Lei Orçamentária Anual. Cada um deles é introduzido pelo Executivo Federal e deve ser aprovado pelo Congresso.

Um marco na gestão das finanças públicas foi alcançado com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000),[163] que criou regras e parâmetros rigorosos para a elaboração e a execução de orçamentos de quaisquer entidades públicas no Brasil, com severas sanções por violação dessas normas. Outro passo importante para uma maior transparência orçamentária foi alcançado com a aprovação da Lei Complementar nº 131/2009,[164] que criou uma obrigação para a União, os estados e os municípios de disponibilizar on-line todas as informações orçamentárias relevantes. O não cumprimento das exigências de transparência sujeita a entidade, seja município, estado ou mesmo a União, às sanções dispostas pelo artigo 23, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que incluem a proibição de receber transferências de outras unidades federais ou de se envolver em transações de crédito. Isso levou à criação dos chamados *Portais de Transparência*,[165] que permitem aos cidadãos acompanhar os gastos públicos quase em tempo real.

O monitoramento das finanças públicas é amplamente realizado pelos Tribunais de Contas, que fornecem assistência ao Congresso, tanto em nível nacional quanto estadual, no exame das despesas do Executivo.[166] Nas últimas décadas, os Tribunais de Contas desempenharam um papel cada vez mais importante no exercício do controle externo das despesas dos órgãos governamentais, em parte devido à profissionalização e à expansão desses órgãos.[167] Apesar da sua importante contribuição para o monitoramento dos gastos públicos, os Tribunais de Contas são particularmente vulneráveis à influência política, devido aos procedimentos opacos

---

[163] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[164] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[165] O Portal Federal de Transparência está disponível em https://www.portaltransparencia.gov.br/, acessado em 30 de novembro de 2021.
[166] O Brasil tem 36 Tribunais de Contas: o Tribunal de Contas da União (TCU), 27 Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal, e oito Tribunais de Contas dos municípios, incluindo um para a cidade de São Paulo e um para a cidade do Rio de Janeiro.
[167] Para uma visão geral do perfil dos Tribunais de Contas do Brasil, vide ATRICON, Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo, https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON-_-Diagnostico-Digital.pdf, acessado em 30 de novembro de 2021.

e altamente políticos relativos à nomeação de seus membros, muitos dos quais são ex-parlamentares.[168] A proximidade entre conselheiros e políticos muitas vezes levanta questões quanto à sua imparcialidade. Em novembro de 2021, por exemplo, o Conselheiro Raimundo Carreiro foi nomeado pelo Presidente Bolsonaro para ser o embaixador brasileiro em Portugal; até sua confirmação pelo Senado, entretanto, o Sr. Carreiro mantém sua posição como conselheiro, inclusive como relator em uma investigação de gastos públicos da Presidência, uma situação que os críticos têm caracterizado como um conflito de interesses.[169]

A reputação dos tribunais de contas também tem sido afetada negativamente por escândalos de corrupção. Em 2017, por exemplo, cinco dos sete conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro foram presos após investigações anticorrupção da Polícia Federal e do Ministério Público Federal.[170] No Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, um conselheiro e ex-presidente permanece suspenso desde 2014 como consequência de investigações anticorrupção.[171]

Nos últimos anos, muitas propostas foram feitas para tentar reforçar a autonomia dos Tribunais de Contas, concedendo-lhes mais independência em relação aos atores políticos. As "Novas Medidas contra a Corrupção", lideradas pela sociedade civil, por exemplo, incluem uma proposta de reforma do procedimento de nomeação de conselheiros.[172]

Um elemento ainda crítico da gestão das finanças públicas diz respeito às "emendas parlamentares". Tanto em nível federal quanto local, os legisladores têm o direito de fazer um número limitado de emendas ao orçamento anual proposto pelo Executivo, a fim de promover os interesses de suas bases políticas locais. Embora os apoiadores das emendas parlamentares argumentem que elas democratizam o orçamento público, permitindo aos legisladores atender melhor às necessidades de seus constituintes, esse mecanismo tem uma longa história de escândalos públicos. O escândalo dos "Anões do Orçamento" de 1993, por exemplo, um dos mais conhecidos casos de corrupção na história brasileira, envolveu um grupo de parlamentares que usaram sua posição na Comissão de Orçamento para direcionar recursos para empresas fantasmas ou organizações sem fins lucrativos, manipulando emendas. A investigação levou à expulsão de seis congressistas.[173] Desde então, apesar das inspeções mais atentas do Tribunal de Contas e da mídia, surgiram múltiplas reportagens de legisladores, em todos os níveis do governo, alavancando sua influência sobre o orçamento para receber

---

[168] Por exemplo, vide Machado, A. J. P. (2017). "Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições", https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24059/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Aud%c3%a1lio%20Machado.pdf, acessado em 10 de fevereiro de 2022.
[169] Poder 360 (2021). Bernardo Gonzaga e Gabriella Soares, "Ministro do TCU sinaliza que pode julgar cartão de Bolsonaro", https://www.poder360.com.br/economia/ministro-do-tcu-diz-que-nao-esta-impedido-de-julgar-cartao-de-bolsonaro/, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[170] G1 (2017). Bruno Albernaz, Daniel Silveira e Gabriel Barreira, "Presidente e 4 conselheiros do TCE do RJ são presos em operação", https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/alvos-de-operacao-contra-fraude-no-tribunal-de-contas-do-rj-sao-presos.ghtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[171] SBT News (2021). Ricardo Chapola, "Conselheiro do TCE gera R$ 54,3 mi de prejuízo aos cofres de SP", https://www.sbtnews.com.br/noticia/justica/158585-conselheiro-do-tce-gera-r-543-mi-de-prejuizo-aos-cofres-de-sp, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[172] Proposta nº 28, https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas/criterios-de-selecao-dos-ministros-e-conselheiros-dos-tribunais-de-contas/, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[173] Terra (2013). Daniel Favero, "Lembre do escândalo dos Anões do Orçamento que completa 20 anos", https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-do-orcamento-que-completa-20-anos,3f1376212bd42410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html, acessada em 2 de dezembro de 2021.

propinas.[174] Em outubro de 2021, por exemplo, os meios de comunicação revelaram que três representantes e um senador estavam sob investigação da Polícia Federal por cobrar uma "comissão" para dirigir suas emendas a projetos particulares.[175]

As emendas parlamentares também foram criticadas por encorajar uma relação clientelística entre os legisladores e o Executivo. Embora os legisladores tenham o direito de incluir despesas na proposta de orçamento, a execução desses projetos depende, em grande parte, dos esforços da administração. Isso foi frequentemente usado pelo governo como moeda de troca na negociação de apoio a projetos de lei promovidos pelo governo. Em 2015 e 2019, o Congresso emendou a Constituição implementando emendas obrigatórias ao orçamento parlamentar, reduzindo, assim, seu poder de negociação.[176] No entanto, como o governo ainda controla a velocidade em que os recursos são disponibilizados, o mecanismo continua sendo um aspecto fundamental das negociações, particularmente dada a quantidade de recursos disponíveis. Em 2019, por exemplo, as emendas parlamentares somaram até 12,9 bilhões de reais (cerca de 2,3 bilhões de dólares).[177]

No início de 2021, jornalistas investigativos revelaram que o governo e seus aliados no Congresso haviam encontrado uma forma de contornar as limitações impostas pelas emendas constitucionais de 2015 e 2019. Para isso, eles fizeram uso das "emendas do relator", ou seja, emendas ao orçamento propostas pelo relator-geral do orçamento do Congresso.[178] Ao contrário das emendas parlamentares individuais, as emendas do relator não precisam ser executadas de forma equitativa entre os partidos políticos e não são obrigatórias, o que amplia o poder discricionário do governo. Além disso, por serem apresentadas pelo relator, não são facilmente rastreáveis a um determinado legislador.[179] O relator, em outras palavras, trabalha como uma articulação entre o governo e seus aliados no Congresso, que recebem tratamento preferencial na execução do orçamento em troca de apoio político. Devido à falta de informações sobre como o dinheiro será gasto pelos municípios e sobre quais representantes foram responsáveis pela alocação de tais emendas, o mecanismo foi logo rotulado na mídia como o "orçamento secreto".[180]

---

[174] Vide, por exemplo: G1 (2013). Mariana Oliveira, "PGR denuncia deputado João Magalhães por fraude em licitações", http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2013/03/pgr-denuncia-joao-magalhaes-pela-operacao-joao-de-barro.html, acessada em 2 de dezembro de 2021; IstoÉ (2011). Alan Rodrigues e Pedro Marcondes de Moura, "Balcão de negócios", https://istoe.com.br/164368_BALCAO+DE+NEGOCIOS/, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[175] Estadão (2021). Breno Pires, "PF investiga 4 parlamentares por venda de emenda", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pf-investiga-parlamentares-emenda,70003863195, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[176] Emenda Constitucional nº 86/2015, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021. Emenda Constitucional nº 100/2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[177] Com base na taxa de câmbio de 30 de novembro de 2021.
[178] Estadão (2021). Breno Pires, "Orçamento secreto de Bolsonaro: entenda o passo a passo do esquema", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-secreto-de-bolsonaro-entenda-o-passo-a-passo-do-esquema,70003708734, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[179] Poder 360 (2021). "Conheça os argumentos a favor e contra as emendas de relator ao Orçamento", https://www.poder360.com.br/congresso/conheca-os-argumentos-a-favor-e-contra-as-emendas-de-relator-ao-orcamento/, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[180] Estadão (2021). Breno Pires, "Orçamento secreto de Bolsonaro: entenda o passo a passo do esquema", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-secreto-de-bolsonaro-entenda-o-passo-a-passo-do-esquema,70003708734, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Segundo investigações da mídia, somente em 2021, o governo Bolsonaro canalizou pelo menos R$ 9 bilhões (cerca de US$ 1,7 bilhão)[181] para sua base política através desse mecanismo. Grande parte desse orçamento paralelo foi destinado à compra de tratores e equipamentos agrícolas a preços até 259% acima dos valores de referência estabelecidos pelo governo.[182] Em novembro de 2021, após vários episódios de distribuição de fundos através do "orçamento secreto", a Ministra Rosa Weber do Supremo Tribunal Federal emitiu uma liminar para suspender a prática[183], uma decisão posteriormente endossada pelo plenário do STF[184] . Em sua opinião, o "orçamento secreto" carecia de critérios objetivos e transparentes. A Ministra Rosa Weber também determinou a liberação de documentos que fundamentassem a alocação de fundos do "orçamento secreto". Posteriormente, o Senado e a Câmara dos Deputados solicitaram ao STF a reversão desta decisão, alegando riscos para a prestação contínua de serviços públicos. A Ministro Weber emitiu mais uma vez uma liminar para deferir esse pedido enquanto o caso é analisado pelo plenário.[185]

Boas práticas:

- A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).
- Implementação de Portais de Transparência acessíveis ao público.

Deficiências:

- Falta de transparência e controle sobre as emendas parlamentares ao orçamento, agravada pelo chamado "orçamento secreto".
- Regras insuficientes para a nomeação de membros para os tribunais de contas e falta de regras contra conflitos de interesses.

4.1.9 Artigos 10 e 13.1 - Acesso à informação e participação da sociedade

A fim de aumentar a responsabilidade pública, elemento crucial na luta contra a corrupção, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção inclui disposições que visam aumentar a transparência (artigo 10) e a participação da sociedade (artigo 13). Esta seção analisa as duas dimensões.

Transparência

A Constituição brasileira de 1988 prevê que todas as pessoas têm direito à informação:

---

[181] Poder 360 (2021). "Conheça os argumentos a favor e contra as emendas de relator ao Orçamento", https://www.poder360.com.br/congresso/conheca-os-argumentos-a-favor-e-contra-as-emendas-de-relator-ao-orcamento/, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[182] Estadão (2021). Breno Pires, "Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[183] Agência Brasil (2021). "STF: Rosa Weber suspende execução de emendas do relator", https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-11/stf-rosa-weber-suspende-execucao-de-emendas-do-relator, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[184] Congresso em Foco (2021). Guilherme Mendes e Rudolfo Lago, "Por oito votos a dois, STF conclui julgamento que barrou orçamento secreto", https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/8-a-2-stf-suspende-orcamento-secreto-em-2021/, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[185] G1 (2021). Rosanne D'Agostino, "Supremo começa a julgar se mantém liberação de emendas do 'orçamento secreto'", https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/14/supremo-comeca-a-julgar-se-mantem-liberacao-de-emendas-do-orcamento-secreto.ghtml, acessada em 16 de dezembro de 2021.

"Artigo 5. ...

XXXIII - todas as pessoas têm o direito de receber, dos órgãos públicos, informações de interesse privado a tais pessoas, ou de interesse coletivo ou geral, que deverão ser fornecidas dentro do prazo estabelecido por lei, sujeito à responsabilidade, exceto as informações cujo sigilo seja essencial para a segurança da sociedade e do Estado".

Entretanto, foi somente em 2011 que os legisladores aprovaram um marco legal para o exercício desse direito - a Lei nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação.[186] A lei representou uma importante conquista para a sociedade civil, estabelecendo amplas obrigações de transparência para as entidades públicas. A lei é aplicável a todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e aos três níveis de governo (União, estados e municípios). Ela também pode ser usada para solicitar informações de organizações controladas pelo governo, como empresas ou fundações estatais, bem como de organizações sem fins lucrativos que se beneficiam de subsídios públicos. A lei estabelece procedimentos para solicitações de informações, incluindo horários para a divulgação de informações e mecanismos de apelação caso o acesso às informações seja negado. Os peticionários que não estiverem satisfeitos podem recorrer contra a decisão em quatro níveis diferentes: o oficial imediatamente superior àquele que respondeu a um pedido, o oficial mais graduado do órgão ou da entidade, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). A lei também tenta limitar as circunstâncias que podem justificar a recusa de divulgação de informações, especificando os procedimentos necessários para que as informações sejam classificadas como secretas. Documentos classificados como secretos só podem ser retidos do acesso público por um período máximo de vinte e cinco anos. Além disso, a lei cria obrigações de divulgação proativa de informações, particularmente informações relativas a gastos públicos e contratos.

Em geral, a Lei de Acesso à Informação é considerada bastante potente. Na Classificação Global do Direito à Informação,[187] essa lei brasileira está classificada na 29ª posição entre 129 países, com uma pontuação de 108 pontos de um máximo de 150. A principal força do estatuto está em sua amplitude, tanto em termos das entidades enquadradas por ele quanto do tipo de informação que deve ser divulgada. Por outro lado, dois pontos fracos importantes foram apontados: a falta de independência da agência de supervisão e a falta de regulamentação apropriada sobre as exceções legítimas à publicação.

A implementação da Lei de Acesso à Informação é supervisionada pela Controladoria-Geral da União (CGU), que também atua como um órgão de recurso. Os peticionários também podem recorrer das decisões da CGU, cenário em que o caso é apresentado à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, um órgão colegiado composto por funcionários públicos selecionados de vários ministérios. Nem os tomadores de decisão da CGU nem os membros da Comissão estão isolados de interferências políticas, o que levanta preocupações sobre a capacidade das agências de tomar decisões de forma independente.

O outro motivo de preocupação é o laxismo jurídico sobre as exceções às solicitações de acesso à informação. A própria lei regulamenta apenas duas hipóteses de recusa legítima de

[186] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[187] Centre for Law and Democracy. Global RTI Rating, https://www.law-democracy.org/live/rti-rating/global/, acessado em 2 de dezembro de 2021.

divulgação de informações, a saber: (i) informações cuja divulgação representaria uma ameaça à segurança pública; e (ii) informações relacionadas à privacidade. A lei fornece uma regulamentação bastante detalhada da primeira hipótese; entretanto, a lei é muito mais vaga quando se trata de informações relacionadas à privacidade, que, de acordo com a lei, podem ser retidas por até cem anos. Além disso, o estatuto pode ter sua aplicação sustada por virtude de outras disposições de sigilo, tais como as de sigilo bancário, comercial ou judicial, cuja regulamentação permanece fora do escopo da lei.

Enquanto a estrutura legal é considerada adequada, a implementação do estatuto provou ser desigual e muitas vezes problemática. Estudos têm demonstrado que o nível de cumprimento da lei em nível subnacional (estados e municípios) continua sendo altamente deficiente.[188] Mesmo no nível federal, os solicitantes enfrentam uma série de desafios, principalmente quando se trata de obter uma resposta oportuna das agências. Uma das limitações mais severas na implementação da lei tem sido a quase absoluta inexistência de sanções por falta do cumprimento da mesma.

O laxismo dos regulamentos de sigilo, combinado com a ausência de sanções confiáveis por violação do estatuto, parece contribuir para uma tendência crescente das autoridades públicas de se recusarem a revelar informações por motivos altamente controversos, particularmente sob o atual governo do Presidente Jair Bolsonaro. Em 2019, o governo tentou expandir o número de funcionários com autoridade para classificar informações como secretas, mas recuou após uma forte reação do Congresso.[189] Em 2020, o governo restringiu o acesso aos pareceres jurídicos emitidos por advogados públicos, bem como às despesas públicas do gabinete do Presidente.[190] No contexto da pandemia de Covid-19, o Presidente emitiu uma Medida Provisória[191] suspendendo todos os cronogramas para pedidos de acesso à informação, o qual foi posteriormente considerado inconstitucional pelo STF.[192] Em 2021, também restringiu as informações sobre decisões administrativas e de pessoal dentro da Polícia

[188] Michener, G.; Contreras, E. e Niskier, I. (2018) Da opacidade à transparência? Avaliando o acesso à informação no Brasil cinco anos depois. Revista de Administração Pública, v. 52, n. 4, p. 610-629, https://doi.org/10.1590/0034-761220170289, acessada em 30 de novembro de 2021.
[189] Terra (2019). "Bolsonaro revoga decreto sobre sigilo de dados oficiais", https://www.terra.com.br/noticias/brasil/bolsonaro-revoga-decreto-sobre-sigilo-de-dados-oficiais,c0cbfa39b47ff7b481535877c8a1e922kivove9g.html, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[190] G1 (2020). "Governo amplia sigilo de documentos solicitados via Lei de Acesso à Informação", https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/governo-amplia-sigilo-de-documentos-solicitados-via-lei-de-acesso-a-informacao.ghtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.
Estadão (2020). Thiago Faria, "Governo coloca em sigilo até taxa aeroportuária paga por cartão corporativo de Bolsonaro", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-coloca-em-sigilo-ate-taxa-aeroportuaria-paga-por-cartao-corporativo-de-bolsonaro,70003305771, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[191] O artigo 62 da Constituição estabelece que a Medida Provisória é um ato normativo com status de lei que só pode ser emitido pelo Presidente da República, produzindo efeitos imediatos sobre o mesmo. Uma Medida Provisória pode ser editada em situações excepcionais que, devido a sua relevância e urgência, indicam a necessidade de ação imediata por parte do Poder Executivo. Em qualquer caso, ela deve ser imediatamente submetida ao Congresso para escrutínio e aprovação ou rejeição final.
[192] Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6347, nº 6351 e nº 6353 do STF.

Federal.[193] Da mesma forma, o governo se recusou a divulgar registros sobre o acesso de políticos a edifícios públicos.[194]

Os retrocessos na transparência também afetam amplamente os dados socioambientais: segundo um estudo realizado pelas organizações da sociedade civil Imaflora, Artigo 19 e ISA, de dez agências relevantes para dados ambientais, apenas três tinham uma política de dados aberta atualizada em 2020. O estudo também avaliou que apenas 15,5% das respostas aos pedidos de acesso à informação poderiam ser consideradas "satisfatórias", pois muitas respostas estavam incompletas e as restrições não tinham uma base legal relevante.[195]

Além disso, vale a pena mencionar as longas lacunas encontradas na divulgação dos dados necessários para detectar, monitorar e combater crimes ambientais, particularmente a falta de rastreabilidade das cadeias de abastecimento críticas (por exemplo, madeira[196], ouro[197] e gado[198]). Todas essas mercadorias estão profundamente associadas a crimes ambientais, e a transparência na cadeia de abastecimento é essencial para garantir que a sociedade civil, as empresas privadas no setor de *downstream*, mas também as instituições públicas, possam examinar a origem e o processo dessas mercadorias. Da mesma forma, ainda existem brechas relativas à posse da terra e transparência da propriedade que impedem a responsabilidade social e abrem o caminho para a apropriação da terra e para os crimes ambientais associados a ela, tais como desmatamento e corte ilegal de madeira.[199]

Participação do público

O artigo 13 da UNCAC trata da necessidade de promover a participação pública da sociedade como uma forma de combater a corrupção. A Constituição brasileira contém disposições importantes para permitir a participação dos cidadãos nos processos decisórios em todos os níveis de governo.[200] Nas décadas desde sua promulgação, o Brasil viu um desenvolvimento progressivo da participação pública, que se deu através de vários mecanismos, tais como audiências públicas, consultas abertas sobre projetos de regulamentação, orçamento participativo e participação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados. Esta

---

[193] O Globo. Malu Gaspar, "Polícia Federal fecha acesso público a seus documentos", https://blogs.oglobo.globo.com/malu-gaspar/post/policia-federal-fecha-acesso-publico-seus-documentos.html, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[194] Jornal do Brasil (2021). "Governo Bolsonaro ignora Controladoria e dificulta acesso a dados sobre visitas ao Planalto", https://www.jb.com.br/pais/justica/2021/09/1032631-governo-bolsonaro-ignora-controladoria-e-dificulta-acesso-a-dados-sobre-visitas-ao-planalto.html, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[195] Artigo 19, Imaflora e Instituto Socioambiental (2021). Mapeamento dos retrocessos e transparência e participação social na política ambiental brasileira - 2019 e 2020, https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[196] Morgado, Renato (2020). "The Use of Open Data to Tackle Illegal Logging in Brazil", https://forestgovernance.chathamhouse.org/publications/open-data-in-brazil-the-challenges-and-opportunities-for-tackling-illegal-logging, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[197] Observatório da Mineração (2021). Maurício Angelo, "Rastrear a cadeia do ouro: tarefa urgente que não comporta soluções simples", https://observatoriodamineracao.com.br/rastrear-a-cadeia-do-ouro-tarefa-urgente-que-nao-comporta-solucoes-simples/, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[198] WWF - Brasil (2020). "Uma visão sobre a rastreabilidade da cadeia da carne bovina no Brasil", https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/sumario_portugues_final_versao_web.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[199] TI Brasil (2021). "Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras". Disponível em: https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terra, acessado em 8 de dezembro de 2021.
[200] Por exemplo, art. 14, art. 37, §3º, e art. 104, II, da Constituição Federal.

última estratégia mostrou-se particularmente bem-sucedida, na medida em que abriu fóruns para a participação direta de ativistas e organizações da sociedade civil no processo decisório da administração. Em 2014, o governo tentou criar uma Política Nacional de Participação Pública (Decreto nº 8.243/2014[201]), mas encontrou uma resistência significativa por parte do Congresso, o que impediu a iniciativa.

Na arena anticorrupção, a participação pública ainda é limitada. A ENCCLA, órgão colegiado responsável pela coordenação dos esforços anticorrupção, não inclui representantes da sociedade civil entre seus membros credenciados, embora periodicamente abra consultas para propostas de ativistas e organizações e algumas das reuniões possam ser observadas por convidados.[202] A Controladoria-Geral da União tem em sua estrutura um Conselho de Transparência, composto por sete funcionários públicos e sete representantes da sociedade civil; no entanto, o conselho tem um papel meramente consultivo. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a mais alta instância no que diz respeito ao acesso à informação pública, também é totalmente ocupada por funcionários públicos.

Vale destacar, entretanto, que a participação pública pode contribuir para a luta contra a corrupção de forma mais geral, sujeitando os processos de tomada de decisão ao olhar vigilante de múltiplos interessados e impedindo que eles sejam capturados por interesses particulares. Nesse sentido, todas as formas de participação pública podem ter um impacto, ainda que indireto, na redução dos riscos de corrupção. Por essa razão, o recente esforço do governo Bolsonaro para reduzir significativamente a participação pública é motivo de preocupação. Através de uma série de decretos,[203] o governo extinguiu inúmeros órgãos colegiados e reduziu severamente a participação pública em outros. O impacto foi mitigado por uma decisão do STF que limitou a aplicabilidade dos decretos a órgãos colegiados que não tinham base legal. No entanto, a iniciativa do governo impediu severamente a participação pública.

Os órgãos colegiados relacionados às políticas socioambientais foram particularmente afetados pela redução da participação social. De 22 órgãos relevantes, quatro foram extintos e nove foram reestruturados para reduzir a representação da sociedade civil ou para dificultar sua participação nos processos decisórios.[204] Um exemplo notável dos efeitos relativos a tais medidas é fornecido pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), um importante órgão colegiado com autoridade para emitir regulamentações pertinentes à proteção do meio ambiente. Além da redução do número de representantes da sociedade civil, o processo seletivo também foi alterado: em vez de serem eleitos para um mandato de dois anos (com possibilidade de reeleição por mais dois anos), os representantes são agora escolhidos por sorteio para um mandato de um ano (improrrogável). Esse novo sistema de seleção impede que a sociedade civil escolha livremente como é representada e não fornece o tempo e as

---

[201] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[202] ENCCLA. Estrutura, http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[203] Decreto nº 9.759/2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm; Decreto nº 9.784/2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9784.htm; Decreto nº 9.806/2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm, todos acessados em 2 de dezembro de 2021.
[204] Artigo 19, Imaflora e Instituto Socioambiental (2021). Mapeamento dos retrocessos e transparência e participação social na política ambiental brasileira - 2019 e 2020, https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

capacidades necessárias para que os representantes contribuam com o aprofundamento necessário para que se conduza adequadamente o processo decisório.[205] A reforma preparou o caminho para uma série de medidas controversas emitidas pelo conselho, como a revogação de numerosas regulamentações tocantes à proteção ambiental.

O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima é outro exemplo onde a participação da sociedade civil foi extinta[206], embora seja fundamental para o controle da alocação de recursos públicos, pois é o principal instrumento financeiro da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Por fim, o Fundo Amazônia, que canalizou recursos internacionais para apoiar projetos que combatem o desmatamento e contribuem para a preservação do meio ambiente na floresta amazônica, teve os comitês técnicos e de supervisão participativos responsáveis pela alocação de seus recursos dissolvidos pelo Ministro do Meio Ambiente em 2019.[207] Consequentemente, o Fundo está agora paralisado e quase R$ 3 bilhões (cerca de US$ 570 milhões) de doações que poderiam ser mobilizados para combater a crise ambiental e climática permanecem inutilizados.[208]

Em resumo, embora as décadas desde o advento da Constituição de 1988 apresentaram um notável desenvolvimento nos mecanismos de participação pública nas políticas públicas, as tendências recentes promovidas pelo atual govenro levantam preocupações significativas e comprometem os avanços obtidos pelos governos anteriores.

Boas práticas:

- A qualidade da Lei de Acesso à Informação do Brasil, com nível de conformidade satisfatório.
- Extensão da Lei de Acesso à Informação a empresas estatais, bem como a organizações sem fins lucrativos que se beneficiam de subsídios públicos.
- A capacidade do país de criar alguns espaços importantes para a participação social, apesar dos recentes reveses.

Deficiências:

- Falta de mecanismos sancionatórios para casos de recusa de acesso a informações solicitadas nos termos da Lei de Acesso à Informação.
- Esforços do atual governo para extinguir os conselhos e restringir a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados públicos, especialmente na área ambiental.

---

[205] Artigo 19, Imaflora e Instituto Socioambiental (2021). Mapeamento dos retrocessos e transparência e participação social na política ambiental brasileira - 2019 e 2020, https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[206] O Eco (2020). Daniele Bragança, "Bolsonaro retira sociedade civil do Fundo Nacional do Meio Ambiente", https://www.oeco.org.br/noticias/bolsonaro-retira-sociedade-civil-do-fundo-nacional-do-meio-ambiente/, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[207] Folha de São Paulo (2021). Phillippe Watanabe, "Gestão Salles teve desmate e queimada recordes, fim do Fundo Amazônia e ataques a ONGs", https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/06/gestao-salles-teve-desmate-e-queimada-recordes-fim-do-fundo-amazonia-e-ataques-a-ongs.shtml, acessada em 10 de fevereiro de 2022.
[208] Instituto Socioambiental (2020). “Dinheiro paralisado por governo Bolsonaro no Fundo Amazônia chega a quase R$ 3 bilhões”, https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/dinheiro-paralisado-por-governo-bolsonaro-no-fundo-amazonia-chega-a-quase-r-3-bilhoes, acessada em 10 de dezembro de 2021.

- Ausência de órgãos anticorrupção com a participação de organizações da sociedade civil.

4.1.10 Artigo 11 - Poder Judiciário e Ministério Público

O artigo 11 da Convenção obriga os Estados Partes a tomarem medidas para "fortalecer a integridade e prevenir oportunidades de corrupção entre os membros do judiciário" (parágrafo 1º), bem como entre os membros do ministério público quando estes não fazem parte do judiciário (parágrafo 2º).

No Brasil, o Ministério Público é uma instituição independente, com autonomia funcional e administrativa para desempenhar suas atribuições constitucionais (artigo 127 da Constituição). O Ministério Público compreende, no nível federal, o Ministério Público da União,[209] assim como os 26 Ministérios Públicos estaduais (art. 128). Da mesma forma, o Poder Judiciário é composto tanto pela Justiça Federal como pela Justiça Estadual. Dentro da estrutura constitucional, tanto o Judiciário quanto o Ministério Público têm ampla autonomia e amplas atribuições. O artigo 5º, XXXV, atribui amplas atribuições ao Judiciário para revisar todas as ações do Executivo e do Legislativo.

Apesar das disposições constitucionais, a independência de tais instituições, na prática, tem frequentemente gerado preocupações significativas. Um ponto central de disputa, por exemplo, é o procedimento de nomeação para cargos superiores no Judiciário e no Ministério Público. Embora a Constituição estabeleça um conjunto de limitações para a maioria dos Tribunais Superiores, as nomeações para o Supremo Tribunal Federal são caracterizadas por um amplo poder discricionário, uma vez que o presidente da República é livre para nomear qualquer pessoa com mais de 35 anos de idade, "de notável saber jurídico e reputação ilibada". Embora a indicação deva ser confirmada pelo Senado, foram levantadas preocupações quanto à independência dos juízes que, antes de sua nomeação, serviram como ministros no gabinete do presidente que os indicou. Em novembro de 2021, por exemplo, três dos dez juízes (um lugar está atualmente vago) estavam atuando como ministros no momento de sua nomeação para o STF - o Ministro Gilmar Mendes, o Ministro Dias Toffoli e o Ministro Alexandre de Moraes. Recentemente, o Presidente Bolsonaro nomeou o Sr. André Mendonça, que exerceu os cargos de Ministro da Justiça e de Procurador-Geral no seu governo.[210]

A proximidade entre juízes e políticos tem sido o centro de uma série de incidentes controversos. Em 2017, por exemplo, a Polícia Federal divulgou registros de conversas entre o Senador Aécio Neves, então sob investigação por corrupção, e o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes. Em sua conversa, o senador e o ministro coordenaram o lobby para um projeto de lei controverso relativo ao abuso de autoridade, que foi considerado por muitos como uma tentativa de refrear as investigações anticorrupção.[211] O Sr. Neves havia concorrido à presidência em 2014 como candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o

[209] O Ministério Público da União está dividido, ainda, em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios.
[210] G1 (2021). "Por 47 votos a 32, plenário do Senado aprova indicação de André Mendonça para ministro do STF", https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/01/por-47-votos-a-32-plenario-do-senado-aprova-indicacao-de-andre-mendonca-para-ministro-do-stf.ghtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[211] G1 (2017). "Em transcrição de áudio da PF, Aécio pede ajuda a Gilmar Mendes sobre lei de abuso de autoridade", https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/em-transcricao-de-audio-da-pf-aecio-pede-ajuda-a-gilmar-mendes-sobre-lei-de-abuso-de-autoridade.ghtml, acessada em 16 de dezembro de 2021.

mesmo partido do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que, em 2002, nomeou o Sr. Mendes para o Supremo Tribunal Federal. O atual presidente do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, também esteve envolvido em alegações de conduta inadequada. Ele foi nomeado para o STF em 2011 pela Presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), em um momento em que o tribunal se preparava para o julgamento amplamente divulgado do Processo Penal nº 470, que envolvia alegações de corrupção contra uma série de membros do alto escalão do PT. Em 2013, após o julgamento, surgiram relatos de que o Sr. Fux, ao negociar sua nomeação para o tribunal, havia prometido absolver os réus.[212] Embora as opiniões do Sr. Fux sobre o julgamento acabassem não refletindo as supostas promessas, as alegações mancharam a reputação do tribunal.

A fim de atender a essas preocupações, foram feitas múltiplas propostas, dentre as quais destacam-se especialmente as regras contra conflitos de interesse, impondo períodos de reflexão, restringindo as nomeações de indivíduos que atuaram no governo nos anos anteriores à sua nomeação, bem como a nomeação para cargos públicos de ex-ministros do STF.[213]

Com relação à Procuradoria-Geral da República, o Presidente tem o poder de nomear o chefe da instituição para um mandato de dois anos, com o consentimento do Senado. Segundo a Constituição, a escolha do nomeado deve ser feita entre os promotores de carreira com mais de trinta e cinco anos de idade. Como explicado acima, desde 2003, os presidentes têm selecionado seu candidato a partir de uma lista de três procuradores resultantes de uma eleição interna, um procedimento que reflete um requisito constitucional para os Ministérios Públicos Estaduais (artigo 128, §3º). Recentemente, no entanto, a tradição foi quebrada pelo Presidente Bolsonaro, que já ignorou a lista duas vezes, levantando preocupações sobre a autonomia da instituição.

Apesar dessas preocupações legítimas, a autonomia bastante ampla dessas instituições, garantida pela Constituição de 1988, as tornou um ator-chave no controle externo de ações ilegais no Executivo e no Legislativo. Ao mesmo tempo, porém, os especialistas anticorrupção apontaram as severas limitações à responsabilidade pública dos membros tanto do Poder Judiciário quanto do Ministério Público, o que cria oportunidades para o abuso do poder a eles confiado. Para tratar disso, o Congresso aprovou em 2004 a Emenda Constitucional nº 45/2004,[214] que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) - ambos órgãos colegiados, com funções de supervisão sobre o Poder Judiciário e o Ministério Público, respectivamente.

Após mais de 16 anos de atividades, essas agências conseguiram progredir pouco no estabelecimento de um sistema de controle interno eficaz para evitar o abuso de poder por parte dos membros do Judiciário e do Ministério Público. Ambas as instituições ainda carecem de um programa robusto de integridade, de mecanismos confiáveis de denúncias e de

---

[212] UOL (2013). Fábio Brandt, "'Fux disse que ia me absolver', diz Dirceu", https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/04/10/fux-disse-que-ia-me-absolver-diz-dirceu.htm, acessada em 16 de dezembro de 2021.

[213] A Proposta nº 29 das Novas Medidas Contra a Corrupção cria uma lista obrigatória de cinco nomes para preencher vagas no Supremo Tribunal Federal e impõe regras contra conflitos de interesse para a nomeação de Ministros - proibindo, por exemplo, que os recentes Advogados-Gerais, Procuradores-Gerais e Ministros sejam nomeados pelo Presidente, https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas/transparencia-na-selecao-de-ministros-do-stf/, acessada em 2 de dezembro de 2021.

[214] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm, acessado em 2 de dezembro de 2021.

investigação e punição eficazes dos membros envolvidos em atos ilícitos. Dados de 2017 revelam que, até então, o CNMP havia aplicado sanções a promotores de justiça apenas 189 vezes, das quais apenas 19 resultaram em demissão, enquanto o número total de promotores de justiça fica em torno de 13.000.[215] Da mesma forma, até 2020, o CNJ havia aplicado sanções a apenas 104 juízes, de um total de mais de 18.000 juízes. A sanção mais comum aplicada aos juízes é a "aposentadoria compulsória", uma forma de sanção que tem sido amplamente criticada como desproporcionalmente branda quando defrontada com a gravidade das infrações cometidas.[216] Por exemplo, a Operação Faroeste, ainda em andamento, lançou em 2019 uma rara investigação sobre má conduta dos magistrados, jogou luz sobre os impactos dramáticos das práticas de suborno no Judiciário e ilustrou como juízes mal-intencionados podem ser atores-chave em organizações criminosas. A operação desmantelou um esquema de corrupção de amplo alcance no Superior Tribunal de Justiça, envolvendo dezenas de juízes e advogados que supostamente receberam milhões de dólares em subornos para emitir decisões sem fundamentação, facilitando uma apropriação ilegal de terras de mais de 360 000 hectares.[217]

Vale ressaltar também que, como mencionado acima, embora todos os funcionários públicos, incluindo juízes e promotores, tenham que fornecer uma declaração anual de seus bens, nenhuma agência é responsável por monitorar continuamente a evolução dessas declarações de bens. Da mesma forma, não há um controle ativo de situações que possam caracterizar conflitos de interesse.

Foi apenas recentemente que o CNJ e o CNMP sinalizaram uma intenção de desenvolver um sistema de integridade coeso. Desde 2020, os dois órgãos criaram grupos de trabalho para elaborar um programa de conformidade a ser implementado dentro do Judiciário e do Ministério Público.[218] Seguindo as recomendações do seu grupo de trabalho, o CNJ emitiu a Resolução nº 410/2021,[219] que estabelece diretrizes gerais para sistemas de integridade dentro do Judiciário. O CNJ também emitiu novas diretrizes sobre auditorias internas, com padrões elevados a serem observados pelos Tribunais Federais e Estaduais. As diretrizes, entretanto, são extremamente genéricas e não parecem indicar uma mudança substancial dentro das práticas do Poder Judiciário.

Boas práticas:

- Autonomia constitucional concedida ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

---

[215] CNMP. Sanções Aplicadas pelo CNMP, https://www.cnmp.mp.br/portal/images/San%C3%A7%C3%B5es_Aplicadas_pelo_CNMP_Vers%C3%A3o_Simplificada_e_Padronizada.pdf, acessadas em 2 de dezembro de 2021.
CNMP (2021). MP um Retrato, https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[216] Folha de São Paulo (2020). Matheus Teixeira, "Investigações de juízes e procuradores travam em órgãos de controle; CNJ pune menos de 1% dos casos", https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/investigacoes-de-juizes-e-procuradores-travam-em-orgaos-de-controle-cnj-pune-menos-de-1-dos-casos.shtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[217] Folha de São Paulo (2021). José Marques, "Dezenas de magistrados, advogados e empresários estão em delação inédita de desembargadora", https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/dezenas-de-magistrados-advogados-e-empresarios-estao-em-delacao-inedita-de-desembargadora.shtml, acessada em 16 de dezembro de 2021.
[218] CNJ (2021). "Grupo de trabalho debate princípios gerais de compliance que devem nortear Judiciário", https://www.cnj.jus.br/grupo-de-trabalho-debate-principios-gerais-de-compliance-que-devem-nortear-judiciario/, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[219] Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4073 , acessada em 16 de dezembro de 2021.

- Nomeação dos serviços do Ministério Público estadual através de uma lista composta por servidores de carreira.
- Criação do CNJ e do CNMP, órgãos específicos de supervisão do Poder Judiciário e do Ministério Público, respectivamente.

Deficiências:

- Nomeação arbitrária do Procurador-Geral pelo Presidente Bolsonaro, indo de encontro ao procedimento estabelecido.
- Falta de um período de reflexão contra conflito de interesses como parte do procedimento de nomeação do Procurador-Geral e para o STF.
- Mecanismos insuficientes de responsabilização para juízes e promotores, incluindo os implementados pelo CNJ e pelo CNMP.
- Falta de supervisão das declarações de bens no Judiciário e no Ministério Público.

4.1.11 Artigo 12 - Setor privado

O artigo 12 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção exige que os Estados Partes tomem medidas para prevenir a corrupção envolvendo o setor privado. Nos últimos anos, o Brasil tem visto importantes desenvolvimentos nesta área, embora ainda haja muito a ser feito.

Em 2013, o Congresso aprovou a Lei nº 12.846/2013,[220] também conhecida como Lei Anticorrupção, que tornou as empresas estritamente responsáveis por atos corruptos praticados em seu nome, seja por funcionários ou por terceiros. O novo estatuto prevê que as empresas podem ser multadas administrativamente em um valor de até 20% da sua receita bruta. A lei também permite que as autoridades negociem acordos de leniência com empresas que cooperarem com as investigações, o que pode levar a uma redução de até dois terços da multa. Até agosto de 2021, a CGU havia anunciado a formalização de 15 acordos, envolvendo um valor total de mais de R$ 15 bilhões (cerca de 2,7 bilhões de dólares).

Embora a Lei Anticorrupção tenha sido celebrada como um passo importante na construção de uma forte estrutura legal anticorrupção, muitas questões ainda permanecem quanto à capacidade das agências de aplicação da lei de implementar a mesma com sucesso. Um dos principais desafios diz respeito à incerteza quanto à extensão dos poderes atribuídos a cada agência para fazer cumprir a lei. Embora o estatuto sugira que a CGU é a autoridade competente para negociar acordos, os profissionais rapidamente perceberam que tais acordos seriam, em sua maioria, inócuos sem o envolvimento do MPF e, em alguns casos, do Tribunal de Contas. Se esses órgãos não concordassem com o acordo, a empresa ainda estaria vulnerável a ser processada por eles, comprometendo, assim, sua eficácia. Tal quadro trouxe desafios significativos de coordenação, com um grau significativo de competição entre os órgãos pelo protagonismo na aplicação da nova legislação.[221] Em junho de 2020, as agências finalmente formalizaram um acordo de cooperação com o objetivo de estabelecer uma estrutura comum para tratar das negociações do acordo. Entretanto, ainda é cedo para dizer se esses

[220] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[221] Pimenta, R. M. (2019). Reformas anticorrupção e arranjos institucionais: o caso dos acordos de leniência. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. DOI: 10.11606/T.2.2019.tde-31072020-140346.

esforços de cooperação serão suficientes para superar a hesitação do setor privado em colaborar nas investigações.

Outro desafio significativo para a implementação bem-sucedida da Lei Anticorrupção é a falta de regulamentação e aplicação adequadas em nível estadual e municipal. A lei autoriza estados e municípios a sancionarem empresas por práticas corruptas. A maioria das entidades subnacionais, entretanto, tem dificuldades para implementar a lei de forma efetiva. Até 2019 - ou seja, seis anos após o advento da legislação - oito estados e 17 capitais estaduais não haviam emitido regulamentos detalhando como a lei deveria ser aplicada em suas respectivas jurisdições.[222] Mesmo quando emitem regulamentações, as entidades subnacionais frequentemente não dispõem dos recursos apropriados para investigar empresas e para negociar de acordos.

Apesar dessas limitações, a Lei Anticorrupção, juntamente com as investigações da Lava Jato, é creditada por ter estimulado o crescimento de uma indústria de *compliance* no Brasil, com um número crescente de empresas implementando programas de ética e conformidade dentro de suas organizações.[223] A CGU também dedicou esforços para disseminar as práticas de conformidade em todo o setor privado. Uma iniciativa importante para esse objetivo foi a criação, em 2010, do programa *Pró-Ética*,[224] em parceria com o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, uma organização da sociedade civil. O programa cria um registro público de empresas que adotam voluntariamente um conjunto de "melhores práticas" em ética. A eficácia de tais programas de ética, no entanto, ainda precisa ser testada, e os críticos têm sugerido que muitos, senão a maioria, dos programas de integridade são pouco mais do que ações de fachada.

O Brasil também passou por desenvolvimentos significantes na transparência corporativa. A Receita Federal disponibiliza informações on-line do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), incluindo informações sobre propriedade e administração. Recentemente, os dados foram disponibilizados em formato aberto.[225] Em 2016, a Receita Federal introduziu regulamentos que estabeleceram relatórios país-por-país, com base na legislação-modelo proposta pela OCDE dentro da estrutura de Erosão de Base e Transferência de Lucros (BEPS).

Outra medida importante visando criar maior transparência no setor privado foi a introdução de um regulamento sobre a divulgação de proprietários beneficiários. De acordo com a Instrução Normativa nº 1.863,[226] as empresas que operam no Brasil são obrigadas a revelar seus proprietários beneficiários à Receita Federal, entendidos como as pessoas físicas que, em última instância, controlam ou exercem influência significativa sobre a organização. De acordo com a regulamentação, "influência significativa" é caracterizada como a pessoa física que

---

[222] Conjur (2019). "8 estados e 17 capitais ainda não regulamentaram Lei Anticorrupção", https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/estados-17-capitais-nao-regulamentaram-lei-anticorrupcao, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[223] Deloitte (2020). Integridade corporativa no Brasil, https://www2.deloitte.com/br/pt/pages/risk/articles/integridade-corporativa-evolucao-do-compliance.html, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[224] CGU. Empresa Pró-Ética, https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[225] Receita Federal. Dados Públicos CNPJ, https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/consultas/dados-publicos-cnpj, acessados em 2 de dezembro de 2021.
[226] Disponível em: http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=97729, acessada em 2 de dezembro de 2021.

detém 25% ou mais das ações da empresa, direta ou indiretamente, ou, alternativamente, as pessoas que exercem poder preponderante sobre as decisões da empresa, apesar de não controlarem a entidade.

A criação de um registro de proprietários beneficiários é uma conquista importante, mas muitos obstáculos permanecem. Primeiro, ainda não está claro quais controles estão sendo exercidos sobre a qualidade do registro, ou seja, se as informações fornecidas pelos registrantes são confiáveis. Sem a implementação de mecanismos destinados a validar os dados fornecidos, os esforços anticorrupção continuam severamente limitados. De fato, a dificuldade em identificar efetivamente os proprietários beneficiários foi identificada na Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, discutida abaixo, como um desafio-chave para as políticas de combate à lavagem de dinheiro.[227] O Plano Anticorrupção do Governo Federal inclui, entre as medidas a serem tomadas pela Receita Federal, a "revisão da instrução normativa sobre a divulgação de informações sobre propriedade benéfica, a fim de intensificar a validação e consolidação dessas informações" (Ação RFB nº 10). O prazo proposto para que essa medida seja implementada é dezembro de 2023.

Segundo, embora o limite adotado pelo Brasil em sua definição de proprietário beneficiário (25% ou mais das ações) pareça estar alinhado com as recomendações de organizações internacionais[228] e com a legislação de outros países[229] , alguns críticos têm pressionado para um limite mais baixo. As "Novas Medidas contra a Corrupção", lideradas pela sociedade civil, incluem uma proposta para fixar esse valor em 15% ou mais das ações ou dos votos.[230]

Por fim, o acesso ao registro permanece significativamente restrito. Os ativistas anticorrupção pressionaram para a abertura dos bancos de dados sobre propriedade benéfica. A proposta da TI Brasil mencionada acima, por exemplo, também inclui requisitos de transparência. Entretanto, a Receita Federal não indicou se planeja colocar o registro à disposição do público. Não está sequer claro até que ponto outros órgãos poderiam obter acesso às informações, e como isso se daria. O Plano Federal Anticorrupção inclui uma proposta para "definir regras sobre a transparência da propriedade benéfica de empresas que recebem recursos públicos" (Ação CGU nº 5). O prazo proposto para essa medida, entretanto, é dezembro de 2023.

Boas práticas:

- Aprovação e aplicação da Lei da Empresa Limpa, também conhecida como Lei Anticorrupção, com importantes medidas anticorrupção.

Deficiências:

- Falta de transparência nos dados de propriedade benéfica.

[227] Vide a discussão do artigo 14 mais a frente.
[228] OCDE e BID (2019). A Beneficial Ownership Implementation Toolkit, https://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[229] Vide, por exemplo, os requisitos de propriedade benéfica nos Estados Unidos, https://www.law.cornell.edu/cfr/text/31/1010.230, acessados em 2 de dezembro de 2021.
[230] Proposta nº 13, https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas/transparencia-do-beneficiario-final/, acessada em 2 de dezembro de 2021.

4.1.12 Artigo 14 - Medidas para evitar a lavagem de dinheiro

O tema da lavagem de dinheiro está presente tanto no Capítulo II quanto no Capítulo V da UNCAC. No Capítulo II, o Artigo 14 da Convenção obriga os Estados Partes a tomarem medidas preventivas contra a lavagem de dinheiro, exigindo que os países "instituam um regime interno abrangente de regulamentação e supervisão". No Capítulo V, o Artigo 52 estabelece padrões mínimos para os regulamentos contra a lavagem de dinheiro nos regulamentos financeiros, enquanto o Artigo 58 trata da criação de "uma unidade de inteligência financeira responsável por receber, analisar e disseminar às autoridades competentes relatórios de transações financeiras suspeitas". Na presente seção, nós nos limitamos a apresentar um esboço da estrutura legal e do projeto institucional do arcabouço antilavagem brasileiro.

Legislação antilavagem

No Brasil, a peça-chave da legislação pertinente à lavagem de dinheiro é a Lei nº 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro),[231] que criou uma estrutura legal abrangente contra essas práticas e criou a unidade de inteligência financeira do Brasil, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), inicialmente localizado dentro do Ministério da Fazenda. Em 2010, o Brasil passou por uma avaliação conjunta de sua estrutura de combate à lavagem de dinheiro pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) e pelo Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFISUD), que apontou uma série de deficiências na legislação brasileira e nas práticas de aplicação da lei.[232] Em parte em resposta a isso, a Lei de Lavagem de Dinheiro foi amplamente alterada em 2012 (Lei nº 12.863/2012) a fim de, entre outras coisas, (i) expandir o escopo dos crimes qualificados, (ii) promover a eficiência dos procedimentos criminais contra a lavagem de dinheiro, (iii) ampliar o escopo das obrigações antilavagem para novas entidades, (iv) criar novas obrigações antilavagem para instituições financeiras e não financeiras. [233]

Em 2016, o GAFI emitiu uma declaração expressando sua preocupação com a "incapacidade contínua de remediar as graves deficiências identificadas em seu terceiro relatório de avaliação mútua" relacionadas ao financiamento de atividades terroristas.[234] No mesmo ano, o Brasil aprovou a Lei nº 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo),[235] que finalmente abordou o tema. Três anos mais tarde, o Presidente publicou o Decreto nº 9.825/2019,[236] que regulamentou a implementação de sanções financeiras impostas pelo Conselho de Segurança da ONU. Seguindo essas duas medidas, o GAFI emitiu uma nova declaração, segundo a qual "de modo

[231] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[232] GAFI (2010). Relatório de Avaliação Mútua. Anti-Lavagem de Dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo. República Federativa do Brasil, https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf, acessado em 22 de novembro de 2021.
[233] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm#art2, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[234] GAFI (2016). Resultados da Reunião Plenária do GAFI, Paris, 17-19 de fevereiro de 2016, https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/outcomes-plenary-february-2016.html, acessados em 2 de dezembro de 2021.
[235] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[236] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9825.htm, acessado em 2 de dezembro de 2021.

geral, o GAFI está satisfeito com o fato de o Brasil ter feito progressos substanciais e abordado a maioria de suas deficiências de sanções financeiras específicas".[237]

Em sua forma atual, a Lei de Lavagem de Dinheiro, conforme modificada pela reforma de 2012, contém três grupos principais de disposições legais. O primeiro, que se limita principalmente ao artigo 1º, define o escopo dos delitos criminais de lavagem de dinheiro. O segundo diz respeito às regras processuais para processo penal. O terceiro cria uma estrutura institucional destinada a prevenir e detectar a atividade de lavagem de dinheiro. Cada grupo será analisado separadamente, com atenção especial dada à primeira e à terceira categorias.

Delitos de lavagem de dinheiro

O artigo 1º da Lei de Lavagem de Dinheiro define o crime de lavagem de dinheiro como "ocultar ou disfarçar a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores acumulados, direta ou indiretamente, de uma ofensa criminal". Essa definição ampla foi introduzida pela reforma de 2012, uma clara expansão da definição anterior, que se limitava a oito delitos predicados. Em seu relatório de avaliação de 2010, o GAFI havia considerado "insuficiente" a gama de delitos qualificados na Lei de Lavagem de Dinheiro.[238]

A adoção de uma definição genérica de delitos qualificados, uma estratégia adotada por múltiplas jurisdições, foi o epicentro de muita controvérsia.[239] Os defensores da reforma argumentam que as tentativas de fornecer uma lista completa dos crimes qualificados são impraticáveis, devido ao surgimento de novas formas de criminalidade, sendo exemplos os crimes cibernéticos e os crimes ambientais. A definição ampla, portanto, foi celebrada por muitos por supostamente facilitar a prossecução de atividades de lavagem de dinheiro.[240] Os críticos da legislação, por outro lado, alegam que, embora fosse necessária uma expansão dos delitos qualificados, a definição atual é muito vaga e suscita uma série de preocupações.[241] Um exemplo de muita polêmica contempla a hipótese de as transações de suborno ocultas sob trocas legítimas caracterizarem duas violações distintas (ou seja, suborno e lavagem de

---

[237] GAFI (2019). Resultados da Plenária do GAFI, 16-18 de outubro de 2019, https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/outcomes-plenary-october-2019.html, acessados em 2 de dezembro de 2021.

[238] GAFI (2010). Relatório de Avaliação Mútua. Anti-Lavagem de Dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo. República Federativa do Brasil, https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf, acessado em 22 de novembro de 2021.

[239] "Muitos Estados já têm leis sobre lavagem de dinheiro, mas há muitas variações na definição de delitos qualificados. Alguns Estados limitam os delitos qualificados ao tráfico de drogas, ou ao tráfico de drogas e a alguns outros crimes. Outros Estados têm uma lista exaustiva de delitos tipificados em sua legislação. Ainda outros Estados definem crimes qualificados genericamente como incluindo todos os crimes, ou todos os crimes graves, ou todos os crimes sujeitos a um limite de pena definido", https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296_tool_3-5.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

[240] Por exemplo: Saadi, Ricardo (2012). O combate à lavagem de dinheiro. Boletim IBCCRIM nº 237, https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4672-O-combate-a-lavagem-de-dinheiro, acessado em 2 de dezembro de 2021. MPPR (2012). Informativo Criminal nº 212 - Lavagem de Dinheiro - Alteração Legislativa, https://criminal.mppr.mp.br/pagina-1137.html, acessado em 2 de dezembro de 2021.

[241] Tebet, Diogo (2012). Lei de lavagem de dinheiro e a extinção do rol dos crimes antecedentes. Boletim IBCCRIM nº 237, http://tebet.adv.br/wp-content/uploads/Lei-de-lavagem-de-dinheiro-e-a-extin%C3%A7%C3%A3o-do-rol-dos-crimes-antecedentes-_-IBCCRIM-INSTITUTO-BRASILEIRO-DE-CI%C3%8ANCIAS-CRIMINAIS.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

dinheiro) ou, ao invés disso, uma única infração.[242] Da mesma forma, há controvérsias sobre a possibilidade de as contribuições de campanhas não-oficiais (que não são criminalizadas como tal) serem caracterizadas como delitos qualificados no que toca às acusações de lavagem de dinheiro.

Em 2020, a Câmara dos Deputados instalou uma comissão de especialistas, composta principalmente de advogados criminais, para preparar um projeto de proposta de reforma da lei. Em uma tentativa de lidar com as controvérsias na aplicação do estatuto, os membros do grupo propuseram estipular uma lista completa dos crimes predicados, uma sugestão que foi recebida com grande resistência. Os agentes da lei, em particular,[243] expressaram o medo de que a introdução de uma lista de delitos qualificados comprometesse o status da lavagem de dinheiro como um delito "autônomo".[244] Tal autonomia envolve uma dimensão *substantiva*, bem como uma dimensão *processual.* A primeira refere-se ao fato de que a tentativa de ocultar as origens dos bens adquiridos ilegalmente é uma ofensa criminal em si mesma. A autonomia "processual" da lavagem de dinheiro, por outro lado, significa que a repressão dos delitos de lavagem de dinheiro não depende do sucesso da repressão do crime qualificado (ou seja, elas podem ocorrer simultaneamente). A autonomia processual é assegurada pelo artigo 2º, §1º, da Lei de Lavagem de Dinheiro. Enquanto alguns críticos da legislação atual propuseram o fim da autonomia processual em casos de lavagem de dinheiro,[245] a Associação Nacional do Ministério Público Federal, em sua contribuição à proposta de reforma, seguiu na direção oposta, recomendando uma nova formulação que suavizaria os padrões probatórios em relação ao crime qualificado.[246]

Embora existam argumentos plausíveis para a introdução de uma lista de delitos qualificados, qualquer proposta de reforma deve proceder com cautela, para que a autonomia dos delitos de lavagem de dinheiro não seja prejudicada, um resultado que seria contrário às disposições da UNCAC. Como declarado em uma nota interpretativa sobre o artigo 23 da Convenção, "os delitos de lavagem de dinheiro estabelecidos de acordo com este artigo são entendidos como delitos independentes e autônomos e que uma condenação prévia pelo delito qualificado não é necessária para estabelecer a natureza ou origem ilícita dos bens lavados".[247]

---

[242] Conjur (2020). Henrique Hoffman e Francisco Sannini, "Sobre lavagem de dinheiro simultânea ou concomitante", https://www.conjur.com.br/2020-ago-11/academia-policia-lavagem-dinheiro-simultanea-ou-concomitante, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[243] G1 (2020). Elisa Clavery, "Coaf e Banco Central defendem recomendações internacionais para lei sobre lavagem de dinheiro", https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/11/06/coaf-e-banco-central-pedem-que-mudancas-na-lei-sobre-lavagem-de-dinheiro-sigam-recomendacoes-internacionais.ghtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.
Estadão (2020). Breno Pires, "Advogados propõem mudanças que esvaziam lei de lavagem de dinheiro", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,advogados-propoem-mudancas-que-esvaziam-lei-contra-lavagem-de-dinheiro,70003491201, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[244] Conjur (2020). Gamil Föppel El Hireche, "Aspectos processuais da relação entre lavagem de dinheiro e crime antecedente", https://www.conjur.com.br/2020-nov-18/gamil-foppel-lavagem-dinheiro-crime-antecedente, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[245] Conjur (2020). Gamil Föppel El Hireche, "Aspectos processuais da relação entre lavagem de dinheiro e crime antecedente", https://www.conjur.com.br/2020-nov-18/gamil-foppel-lavagem-dinheiro-crime-antecedente, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[246] ANPR (2020). Ofício ANPR nº 252/2020-FG, http://anpr.org.br/images/2020/11/OficioANPR252_2020.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[247] UNGA (2003). Relatório do Comitê Ad Hoc para a negociação de uma Convenção contra a Corrupção sobre os trabalhos de suas primeira a sétima sessões (A/58/422/Add.1), https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_7/422add1.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Em maio de 2021, a Câmara decidiu encerrar o comitê. Embora as conversações sobre a reforma pareçam ter sido adiadas indefinidamente, deve-se observar que as ambiguidades na legislação permanecem e podem ter que ser tratadas por precedentes judiciais.

Regras de procedimento

O Capítulo II da Lei de Lavagem de Dinheiro (artigos 2º a 6º) cria regras processuais especiais para a repressão de crimes de lavagem de dinheiro. As disposições mais importantes são aquelas relacionadas à administração do produto dos crimes. O artigo 4º permite que os juízes tomem medidas para proteger ou apreender os bens detidos pelo réu ou por um intermediário. A reforma de 2012 também introduziu a possibilidade de dispor dos bens a fim de garantir seu valor sempre que houver um risco significativo de depreciação.

Estrutura institucional

A Lei de Lavagem de Dinheiro estabelece uma estrutura institucional voltada para a prevenção e a detecção de atividades de lavagem de dinheiro, envolvendo três grupos de entidades:

1. Primeiro, o estatuto lista, em seu Artigo 9º, as entidades que estão sob obrigação legal de adotar medidas antilavagem - em sua maioria organizações privadas que operam em mercados particularmente vulneráveis às práticas de lavagem de dinheiro. A gama de entidades sob obrigações antilavagem foi muito ampliada na reforma de 2012 e inclui, entre outras, qualquer organização que se envolva na prestação de serviços financeiros (por exemplo, bancos, companhias de seguro, câmbio de moedas), na comercialização de bens de valor (por exemplo, pedras e metais preciosos, bens rurais e animais, arte, bens de luxo) e em transações imobiliárias. As obrigações antilavagem incluem a manutenção de registros, a devida diligência do cliente e relatórios de transações suspeitas.

2. O segundo grupo de entidades é composto pelos órgãos reguladores e supervisores responsáveis pelos mercados nos quais o primeiro grupo de entidades opera. Nele se incluem, entre outros, o Banco Central do Brasil (BACEN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), o Conselho Federal de Corretores de Imóveis (COFECI), o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Essas organizações emitem regulamentos específicos antilavagem que complementam as obrigações gerais estabelecidas no estatuto e supervisionam sua implementação. Em mercados para os quais não existem órgãos reguladores, as funções regulatórias e de supervisão são exercidas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

3. O COAF é também o componente final da estrutura institucional antilavagem, trabalhando como Unidade de Inteligência Financeira (UIF). Sua principal atividade de inteligência é receber, analisar e disseminar os Relatórios de Transações Suspeitas registrados pelo primeiro grupo de entidades. Ela também tem um papel importante na cooperação internacional com outras UIFs.

Avaliação da atual estrutura legal e institucional antilavagem

A estrutura legal e institucional criada para prevenir e detectar atividades de lavagem de dinheiro tem se tornado cada vez mais robusta ao longo dos anos, mas as deficiências permanecem, como reconhecido pela primeira Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo, realizada por um grupo de trabalho instituído em

março de 2020.[248] O relatório foi concluído em julho de 2021 e deve subsidiar o próximo processo de avaliação mútua do GAFI, que deve ocorrer em 2022.[249] Em outubro de 2021, o resumo da avaliação foi colocado à disposição do público.

O relatório destacou a corrupção como o delito qualificado "mais pernicioso" associado à lavagem de dinheiro, juntamente com o tráfico de drogas. O relatório atribuiu pontuações avaliando a vulnerabilidade de setores específicos do mercado, que podem ser vistas na tabela abaixo.

Setor	Vulnerabilidade
Bancos e instituições financeiras não bancárias	Média
Títulos e Câmbios	Baixa
Seguros	Baixa
Prestadores de serviços relativos a ativos virtuais	Alta
Imóveis	Alta
Factoring	Alta
Metais Preciosos, Pedras ou Joias	Média
Transporte de Objetos de Valor	Média

As vulnerabilidades destacadas estão de acordo com os pontos fracos da atual estrutura jurídica e institucional apontadas pelos especialistas entrevistados para o presente relatório.[250]

Em primeiro lugar, embora o escopo das entidades sob obrigações antilavagem tenha sido amplamente expandido pela reforma de 2012, muitos ainda o veem como insuficiente. Por exemplo, as "Novas Medidas contra a Corrupção", uma agenda de reformas legislativas anticorrupção elaborada pela Transparência Internacional - Brasil, inclui uma proposta para estender as obrigações antilavagem aos partidos políticos.[251] A Associação Nacional dos Procuradores da República também fez uma proposta semelhante, além de sugerir a extensão das obrigações antilavagem aos prestadores de serviços relativos a ativos virtuais, um mercado que, como descrito acima, foi considerado altamente vulnerável na avaliação nacional de risco.[252]

---

[248] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10270.htm, acessado em 2 de dezembro de 2021.
[249] Decreto nº 10.270/2020, https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/avaliacao-nacional-de-riscos-e-instrumento-vital-para-4a-rodada-de-avaliacao-mutua-do-gafi-no-brasil-em-2022, acessado em 24 de novembro de 2021.
[250] Informações obtidas através de entrevistas com especialistas anticorrupção que preferem permanecer anônimos, realizadas entre setembro e novembro de 2021
[251] Proposta nº 19: https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas/estende-os-deveres-da-lei-de-lavagem-de-dinheiro-para-partidos-politicos, acessada em 23 de novembro de 2021.
[252] ANPR. Ofício ANPR nº 252/2020-FG, http://anpr.org.br/images/2020/11/OficioANPR252_2020.pdf, acessado em 23 de novembro de 2021.

De acordo com várias das pessoas entrevistadas para este relatório, entretanto, a ausência mais notável na lista de entidades sujeitas às obrigações antilavagem são os escritórios de advocacia. Atualmente, o Artigo 9º, XIV, da Lei de Lavagem de Dinheiro já inclui qualquer organização ou pessoa física que forneça assistência técnica em operações legais como a aquisição de participações societárias e a constituição ou administração de sociedades ou *trusts*. Tal quadro poderia ser interpretado como incluindo escritórios de advocacia sempre que eles estiverem desempenhando funções consultivas. De fato, em 2020, a Estratégia Nacional contra a Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) recomendou que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) emitisse regulamentos destinados a garantir o cumprimento das obrigações dos escritórios de advocacia em matéria de práticas antilavagem.[253] A OAB, entretanto, negou energicamente a aplicabilidade da Lei de Lavagem de Dinheiro aos escritórios de advocacia, apoiando-se em grande parte na necessidade de preservar os privilégios advogado-cliente.[254] Não é apenas no Brasil que os advogados se opõem aos regulamentos antilavagem com base em preocupações de confidencialidade;[255] no entanto, o papel dos profissionais do Direito em permitir atividades de lavagem de dinheiro é conhecido há muito tempo e, recentemente, ficou em destaque por virtude de vazamentos famosos de documentos financeiros, tais como os “Panama Papers”, os “Paradise Papers” e os “Pandora Papers”. É importante, portanto, que sejam feitos esforços para especificar as obrigações dos advogados quando se trata de prevenir e detectar transações suspeitas.

A mera inclusão de um grupo de entidades entre daqueles que estão sujeitos às obrigações antilavagem, no entanto, não é suficiente. A eficácia das medidas preventivas e de detecção depende em grande parte da existência de um órgão de supervisão bem definido, com atribuições antilavagem claras e com o poder para aplicá-las. No caso dos serviços financeiros, tais órgãos existem e estão bem estruturados, mas esse não é o caso de muitos outros setores, tais como os de *factoring*, metais e joias preciosas, indústria extrativa, bens rurais e animais, transporte de valores, prestadores de serviços relativos a ativos virtuais, entre outros. Na ausência de uma agência reguladora definida, o COAF tem poder estatutário para emitir regulamentações específicas do setor, de acordo com o §1º do Artigo 14 da Lei de Lavagem de Dinheiro, e tem feito isso ao longo dos anos, como exemplificado pelas resoluções a seguir:

---

[253] ENCCLA. Recomendação nº 3/2020, http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2020, acessada em 23 de novembro de 2021. Em sua contribuição às discussões sobre a reforma da Lei de Lavagem de Dinheiro, a Associação Nacional dos Procuradores da República sugeriu explicitamente a inclusão da atribuição da Ordem dos Advogados do Brasil para assegurar o cumprimento dessas obrigações por parte dos escritórios de advocacia.

[254] Migalhas (2012). "Lei de lavagem de dinheiro não se aplica a advogados, diz OAB", https://www.migalhas.com.br/quentes/162268/lei-de-lavagem-de-dinheiro-nao-se-aplica-a-advogados--diz-oab; Migalhas (2021). "OAB decide que advocacia não se submete à lei de lavagem", https://www.migalhas.com.br/quentes/343603/oab-decide-que-advocacia-nao-se-submete-a-lei-de-lavagem, ambas acessadas em 2 de dezembro de 2021.

[255] The Global Anticorruption Blog (2021). Mayze Teitler, "Enablers in the Legal Profession: Balancing Client Confidentiality Against Preventing Money Laundering". https://globalanticorruptionblog.com/2021/11/15/enablers-in-the-legal-profession-balancing-client-confidentiality-against-preventing-money-laundering/, acessado em 2 de dezembro de 2021.
The Global Anticorruption Blog (2018). Hilary Hurd, "Applying Anti-Money Laundering Reporting Obligations on Lawyers": The UK Experience", https://globalanticorruptionblog.com/2018/06/08/applying-anti-money-laundering-reporting-obligations-on-lawyers-the-uk-experience/, acessado em 2 de dezembro de 2021.

- Resolução nº 21/2012: estabelece obrigações antilavagem para as empresas de *factoring*;[256]
- Resolução nº 23/2012: estabelece obrigações antilavagem para agentes de atletas ou artistas;[257]
- Resolução nº 30/2018: estabelece obrigações antilavagem para comerciantes de metais preciosos, pedras ou joias;[258]
- Resolução nº 25/2013: estabelece obrigações antilavagem para os revendedores de produtos de luxo;[259]
- Resolução nº 36/2021: estabelece obrigações antilavagem complementares para todos os indivíduos e organizações sujeitos à supervisão do COAF;[260]
- Resolução nº 40/2021: regulamenta a identificação e a comunicação de transações envolvendo pessoas politicamente expostas para todos os indivíduos e organizações sujeitos à supervisão do COAF.[261]

Essas numerosas regulamentações, no entanto, enfrentam uma série de desafios. Uma razão é que nem sempre fica claro quem está realmente sujeito a elas. Visto que os mercados aos quais elas se dirigem não são regulamentados, as empresas muitas vezes não precisam de licenças específicas para operar. Além disso, o COAF raramente possui a expertise sobre como esses mercados operam, o que dificulta significativamente a criação de normas eficazes que levem em conta as especificidades do mercado. Além disso, a natureza altamente descentralizada desses mercados faz com que se torne extremamente difícil para o COAF exercer suas funções de supervisão.

Deve-se notar que mesmo os mercados que têm algum grau de regulamentação ainda têm dificuldades para estabelecer práticas de supervisão eficazes. O artigo 12 da Lei de Lavagem de Dinheiro autoriza as entidades supervisoras a sancionar indivíduos ou organizações que não cumprirem as obrigações antilavagem, e as penalidades variam de simples advertências a multas, ou mesmo a revogação da autorização necessária para operar no mercado. Ao mesmo tempo, entretanto, o estatuto não especifica como os órgãos de supervisão devem desempenhar suas funções de supervisão nem quais procedimentos estão envolvidos na aplicação dessas sanções. Visto que essas disposições devem ser implementadas por uma ampla gama de entidades, tal falta de diretrizes deixa espaço para uma heterogeneidade significativa em termos do nível e da rigidez de aplicação.

Um exemplo desse desafio é fornecido pelo mercado imobiliário, avaliado pelo relatório nacional de avaliação de risco como altamente vulnerável a atividades de lavagem de dinheiro. O mercado é parcialmente regulamentado pelo Conselho Federal de Corretores de Imóveis

---

[256] https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-1/resolucao-no-21-de-20-dezembro-de-2012-texto-vigente, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[257] https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-1/resolucao-no-23-de-20-dezembro-de-2012, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[258] https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-1/resolucao-no-30-de-4-de-maio-de-2018, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[259] https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-1/resolucao-no-25-de-16-de-janeiro-de-2013-1, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[260] https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-1/resolucao-coaf-no-36-de-10-de-marco-de-2021, acessada em 2 de dezembro de 2021.
[261] https://www.gov.br/coaf/pt-br/acesso-a-informacao/Institucional/a-atividade-de-supervisao/regulacao/supervisao/normas-1/resolucao-coaf-no-40-de-22-de-novembro-de-2021, acessada em 2 de dezembro de 2021.

(COFECI), que emitiu uma diretriz antilavagem.[262] Mais recentemente, o Conselho Nacional de Justiça também aprovou uma política antilavagem para tabeliães e cartórios, que desempenham um papel enorme nas transações imobiliárias. No entanto, conforme apontado pelo relatório de avaliação de risco, o setor expressa "uma falta de conhecimento de suas obrigações antilavagem"[263], o que explica sua alta vulnerabilidade. Em resumo, a heterogeneidade no desempenho das funções de supervisão é um ponto fraco notável no atual quadro institucional antilavagem.[264]

Embora a avaliação de risco nacional seja amplamente consistente com as conclusões do presente relatório, existe uma lacuna notável, a saber, as vulnerabilidades relacionadas a crimes ambientais. Em um relatório recente, o GAFI chamou atenção para a estreita conexão entre lavagem de dinheiro e crimes ambientais,[265] uma categoria que compreende uma grande variedade de condutas, tais como silvicultura ilegal, mineração ilegal, tráfico de animais selvagens, tráfico de resíduos, entre outras. De acordo com a INTERPOL e o PNUMA, os crimes ambientais envolvem cerca de 110 a 281 bilhões de dólares anuais, o que os torna o terceiro maior setor criminal do mundo.[266]

No Brasil, pelo menos quatro tipos de crimes ambientais suscitam grande preocupação: corte ilegal de madeira, desmatamento ilegal, mineração ilegal e tráfico de animais silvestres. O produto de todas essas atividades ilegais é introduzido de alguma forma no mercado legal. Contudo, ao contrário do que acontece na maioria dos outros crimes, o produto de crimes ambientais pode ser entendido como (i) os valores gerados pela comercialização de bens ambientais e (ii) os próprios bens ambientais. Como existe um mercado legal substancial para esses bens, ao contrário, por exemplo, do caso das drogas ilegais, a introdução dos próprios bens no mercado, ao mesmo tempo em que esconde sua origem ilícita, é em si um crime potencial de lavagem. No caso da extração ilegal de madeira, por exemplo, não são apenas os lucros da venda da madeira que são lavados, mas a própria madeira, sempre que são

---

[262] Resolução COFECI nº 1.336/2014, https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=276697, acessada em 2 de dezembro de 2021.

[263] "A vulnerabilidade ponderada do setor imobiliário para LD/FT é alta. Se, por um lado, o mercado imobiliário movimenta uma grande parcela da economia brasileira e está exposto a diversas situações que aumentam sua exposição à LD/FT, como transações com clientes de mais alto risco ou utilização de interpostas pessoas ou estruturas jurídicas complexas para ocultação do real beneficiário da transação, por outro observa-se um baixo conhecimento do setor acerca de suas obrigações de PLD/FT." Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

[264] "Observou-se principalmente uma grande heterogeneidade nas respostas dos diversos setores das APNFD no que se refere à aplicação de medidas de PLD/FT. Enquanto alguns desses setores estão mais avançados no que tange à regulamentação e à supervisão, inclusive alguns com a aplicação da abordagem baseada no risco para a supervisão, outros sequer possuem normas específicas de PLD/FT, como os setores de mineração de ouro, pedras e metais preciosos; de serviços advocatícios;4 de promoção de direitos feiras, exposições ou eventos similares e de comércio de bens de alto valor de origem rural ou animal. Além disso, diversos supervisores enfrentam dificuldades para exercerem de modo adequado suas funções relacionadas com a prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, como a aplicação de uma supervisão baseada no risco e o fornecimento de orientações que auxiliem nas medidas de PLD/FT de seu setor supervisionado". Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

[265] GAFI (2021). Money Laundering from Environmental Crime, https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Money-Laundering-from-Environmental-Crime.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

[266] UNEP INTERPOL (2016). The Rise of Environmental Crimes, https://www.cbd.int/financial/doc/unep-environmental-crimes.pdf, acessado em 25 de novembro de 2021.

empregadas táticas para ocultar suas origens ilegais. Como essas táticas frequentemente envolvem várias formas de corrupção - como a falsificação de certificados de origem, ou o suborno de funcionários públicos -, crimes ambientais, lavagem de dinheiro e corrupção estão estreitamente interligados nessas atividades criminosas. A apropriação de terras, que muitas vezes também está estreitamente relacionada a crimes ambientais, tais como desmatamento ilegal ou corte ilegal de madeira, também pode envolver um potencial crime de lavagem quando inclui fraudes em registros imobiliários e títulos de terra falsificados. Nesse caso, o produto do crime são propriedades imobiliárias de origem inidônea cuja natureza ilícita é ocultada através de várias fraudes.[267]

Tratar os próprios bens ambientais e terras apropriadas como objeto de atividades de lavagem é uma abordagem promissora que oferece novas oportunidades para alavancar as ferramentas de prevenção, investigação e prossecução da lavagem de dinheiro, no intuito de combater a mineração e a exploração ilegal de madeira, o tráfico de animais silvestres, mas também a apropriação de terras e a criação de gado em áreas desmatadas, entre outros crimes. Entretanto, até o momento, a maioria das instituições antilavagem e anticorrupção, bem como o Judiciário e os atores privados envolvidos nesses mercados, ainda não estão muito familiarizados com essa abordagem e precisam ser mobilizados para explorar todo o seu potencial.

Um desafio significativo para a prevenção da lavagem de dinheiro em atividades ambientais é a inexistência de órgãos reguladores adequados em muitos dos mercados envolvidos. Como foi reconhecido pelo relatório nacional de avaliação de risco, por exemplo, o setor de mineração permanece, em sua maioria, não regulamentado em termos de prevenção e detecção de lavagem de dinheiro, embora a comercialização de metais e pedras preciosas esteja sob a regulamentação do COAF. No entanto, até essa regulamentação limitada é mal supervisionada, devido à sua natureza altamente descentralizada, como discutido acima. Quando se trata de outros bens ambientais, mesmo que a legislação antilavagem brasileira designe "bens rurais e animais valiosos" como setores sob obrigações antilavagem, ainda não há regulamentação específica que explicite essas obrigações, nem órgãos de supervisão designados. Por fim, no que diz respeito à luta contra a apropriação de terras, embora o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho de Corretores Imobiliários tenham emitido normas para especificar as obrigações antilavagem para tabeliães, oficiais de registro e agentes imobiliários, tais regulamentações enfocam os riscos de lavagem de dinheiro relacionados às transações de terras, mas não são adaptadas para abranger propriedades falsificadas como objeto de atividades de lavagem.

É crucial, portanto, que o Brasil inclua os crimes ambientais e a apropriação de terras entre suas prioridades em seus esforços para conter a lavagem de dinheiro. O fato de que os abusos de terra e crimes ambientais não receberam muita atenção na avaliação de risco é preocupante. No entanto, o tema tem recebido maior atenção por parte da sociedade civil.

Boas práticas:

- Uma legislação cada vez mais robusta contra a lavagem de dinheiro, com uma ampla gama de delitos qualificados.

[267] TI Brasil (2021). "Governança fundiária frágil, fraudes e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras", https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras, acessado em 8 de dezembro de 2021.

- Criação de procedimentos especiais para a prossecução de crimes de lavagem de dinheiro, especialmente aqueles voltados para a recuperação dos lucros do crime e a preservação de seu valor.
- Estrutura institucional cada vez mais robusta projetada para prevenir e detectar atividades de lavagem de dinheiro em uma ampla gama de mercados vulneráveis a essas práticas.
- Elaboração da primeira avaliação nacional de riscos relativos à lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa.

Deficiências:

- Incerteza, por virtude de ser muito generalizada, quanto à correta aplicação da definição de crime de lavagem de dinheiro inscrita no artigo 1º da Lei de Lavagem de Dinheiro a cenários específicos.
- Não aplicação das obrigações antilavagem aos profissionais do Direito que podem estar atuando como capacitadores de atividades de lavagem de dinheiro.
- Excessiva heterogeneidade das práticas de supervisão entre os órgãos de controle.
- Falta de atenção dada a crimes ambientais e fraudes relacionadas à apropriação de terras como delitos qualificados.

4.2 Capítulo V

4.2.1 Artigos 52 e 58 – Combate à Lavagem de Dinheiro

O Capítulo V da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção concentra-se nas medidas de recuperação de ativos. Os artigos 52 e 58, em interação com o já analisado artigo 14, fornecem diretrizes para a criação de uma estrutura contra a lavagem de dinheiro, cujo componente-chave é o desenvolvimento de rotinas e mecanismos que permitam às autoridades identificar transações suspeitas. Nesse contexto, o artigo 52 estabelece requisitos mínimos a serem observados nos regulamentos do setor financeiro, enquanto o artigo 58 incentiva a criação de uma unidade de inteligência financeira para análise de relatórios de transações suspeitas (RTSs). A implementação desses artigos no Brasil é avaliada separadamente a seguir.

Artigo 52 - Prevenção e detecção de transferências de produtos de crime

No Brasil, três agências reguladoras desempenham um papel central para garantir o cumprimento das obrigações antilavagem nos serviços financeiros:

- o Banco Central do Brasil (BACEN), que supervisiona as instituições financeiras e monitora o sistema financeiro;
- a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que supervisiona o mercado de valores mobiliários e de câmbio; e
- a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), que supervisiona os mercados de seguros, resseguros, planos de pensão e capitalização.

Todos os três órgãos atualizaram recentemente suas regulamentações contra a lavagem de dinheiro a fim de se adequarem melhor às normas internacionais. Em janeiro de 2020, o BACEN emitiu a Carta Circular nº 3.978/2020,[268] que estabelece para todas as instituições sob sua jurisdição, entre outras coisas:

- A obrigação de realizarem análises de risco com relação à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (Capítulo IV);
- A obrigação de realizarem a devida diligência relativa aos clientes (Capítulo V), incluindo a identificação dos proprietários beneficiários (V.VI), bem como aos funcionários e parceiros comerciais (Capítulo IX), conforme prescrito no parágrafo 1º do Artigo 52 da Convenção;
- Os procedimentos a serem adotados com relação às Pessoas Politicamente Expostas (PPEs) (Capítulo V.VII), conforme prescrito no parágrafo 2º do artigo 52;
- As regras sobre os registros das transações a serem mantidos pelas instituições, por pelo menos cinco anos após sua conclusão (Capítulo VI), conforme prescrito pelo parágrafo 3º do artigo 52;
- Os procedimentos obrigatórios de monitoramento de transações suspeitas (Capítulo VII), bem como os procedimentos de comunicação do COAF (Capítulo VIII).

[268] https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3978, acessada em 29 de novembro de 2021.

No mesmo mês, o BACEN também emitiu a Carta Circular nº 4.001/2020,[269] que fornece uma lista de exemplos de transações e situações que podem ser consideradas suspeitas e que podem criar uma obrigação de reportá-las ao COAF. Também deve ser observado que, embora o Brasil não proíba explicitamente os bancos de fachada, o Relatório de Avaliação Mútua do GAFI de 2010 concluiu que "o processo de licenciamento para bancos torna impossível que um banco de fachada seja licenciado e opere" no país.[270]

Em dezembro de 2019, a CVM emitiu a Instrução nº 617/2019, que estabelece a nova regulamentação antilavagem para o mercado de valores mobiliários e câmbio.[271] Entre os aspectos-chave das novas regras estão:[272]

- A introdução de uma abordagem baseada no risco, incluindo a obrigação de realizar avaliações internas regulares dos riscos (Capítulo II);
- Uma definição mais clara das responsabilidades do diretor do conselho responsável pelo cumprimento dos regulamentos antilavagem (Capítulo III);
- Regras mais detalhadas e abrangentes sobre devida diligência do cliente e "Conheça seu cliente" (Capítulo IV), incluindo diretrizes ampliadas sobre a identificação de pessoas politicamente expostas (Anexo 5.1);
- Regras mais detalhadas sobre a identificação e a notificação de transações suspeitas (Capítulo V).

A SUSEP também atualizou a regulamentação antilavagem para o mercado de seguros através da Circular nº 612/2020.[273] Em geral, as novas regras seguem a mesma tendência que as emitidas pelo BACEN e pela CVM, com maior ênfase em avaliação de risco (Capítulo VI), devida diligência do cliente e monitoramento, identificação e comunicação de transações suspeitas (Capítulos IX e X). Além disso, em outubro de 2020, o Conselho Nacional de Seguros Privados aprovou uma nova diretriz (Resolução CNSP nº 393/2020[274]) sobre as sanções a serem aplicadas no caso de não cumprimento da regulamentação setorial, incluindo violações das obrigações antilavagem (Seção IX).

Como essas considerações parecem indicar, os serviços financeiros no Brasil estão sob uma regulamentação antilavagem bastante robusta. De fato, como mencionado acima, a avaliação nacional de risco recentemente realizada concluiu que o risco de lavagem de dinheiro era médio para o setor financeiro e baixo para títulos e câmbio, bem como para seguros. No primeiro

---

[269] https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50911/C_Circ_4001_v1_O.pdf, acessada em 29 de novembro de 2021.

[270] GAFI (2021). Relatório de Avaliação Mútua, p. 163. O relatório observa, no entanto, que "o Brasil deveria adotar legislação para proibir os IF de estabelecer ou continuar relações de correspondência com bancos de fachada", https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf, acessado em 24 de novembro de 2021). A Carta Circular nº 3.978 também aborda parcialmente essa questão ao incluir entre as diligências devidas dos bancos correspondentes estrangeiros a exigência de que o banco tenha presença física no país onde é incorporado (Artigo 59, III).

[271] http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst617.html, acessada em 29 de novembro de 2021.

[272] CVM (2020). Nota explicativa da Instrução CVM nº 617/2020, http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/notas-explicativas/nota617.html, acessada em 24 de novembro de 2021.

[273] Disponível em: http://www.susep.gov.br/setores-susep/cgfis/pld/circular-susep-n-612-de-18-de-agosto-de-2020.pdf, acessada em 29 de novembro de 2021.

[274] Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cnsp-n-393-de-30-de-outubro-de-2020-286083447, acessada em 29 de novembro de 2021.

segmento, o câmbio de moedas foi avaliado como o de maior risco.[275] Vale ressaltar também que os prestadores de serviços relativos a ativos virtuais, que incluem serviços relacionados a ativos de criptomoedas, permanecem desregulados e, portanto, altamente vulneráveis num momento em que o GAFI tem chamado cada vez mais atenção para a necessidade de se compreender e enfrentar os desafios criados por esse mercado emergente.[276]

Deve-se notar também que, embora a regulamentação do setor financeiro pareça atender às normas acordadas internacionalmente, há uma escassez de dados sobre a aplicação real dessas regras. Toda avaliação da estrutura antilavagem brasileira se beneficiaria muito de uma maior transparência em relação às funções de supervisão exercidas por agências reguladoras como BACEN, CVM e SUSEP.

Artigo 58 - Unidade de Inteligência Financeira

A Lei de Lavagem de Dinheiro criou, em 1998, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que atua como a unidade de inteligência financeira do Brasil. Como já mencionado, a agência, que funcionou inicialmente sob o Ministério da Fazenda, combina as atribuições de supervisão, regulamentação e inteligência. Como órgão supervisor e regulador, o COAF é responsável tanto por fornecer diretrizes a entidades privadas que têm obrigações antilavagem, mas que não estão sujeitas a outros reguladores, quanto por garantir o cumprimento dessas regras. Como agência de inteligência, o COAF coleta e analisa informações sobre transações suspeitas a fim de subsidiar políticas e ações contra a lavagem de dinheiro, de acordo com o parágrafo 2º do artigo 14 da Convenção.

Ao longo dos anos, o COAF cresceu tanto em importância quanto em capacidade técnica, assumindo uma posição-chave nas ações anticorrupção e antilavagem de dinheiro. Para desempenhar com sucesso suas funções, o COAF deve ser capaz de cooperar tanto com agências nacionais como internacionais, bem como compartilhar informações com elas. Como membro do Grupo Egmont desde 1999, e como membro ativo da ENCCLA desde sua criação em 2003, o COAF gradualmente desenvolveu sistemas robustos de comunicação com outras UIFs, no nível internacional, bem como com o Ministério Público, a Polícia Federal e o Banco Central, no nível doméstico.

Enquanto a centralidade do COAF para a estrutura antilavagem brasileira é indiscutível, dois desafios significativos permanecem, de acordo com os especialistas entrevistados para este relatório. Primeiro, os recursos disponíveis para que o COAF desempenhe suas funções abrangentes ainda estão longe de ser suficientes. A agência informou recentemente ter aumentado o número de funcionários de 37, em 2018, para 85, em 2020.[277] Também anunciou, em 2019, a criação de um Departamento de Supervisão, uma função que, como discutido acima, enfrenta desafios significativos devido à natureza altamente descentralizada dos mercados sobre os quais o COAF exerce funções reguladoras e de controle. Apesar dessas

[275] COAF (2021). Sumário Executivo - Avaliação Nacional de Riscos, https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf/view, acessado em 29 de novembro de 2021.
[276] GAFI (2021). Orientações atualizadas para uma abordagem baseada em risco. Ativos Virtuais e Provedores de Serviços de Ativos Virtuais, https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Updated-Guidance-VA-VASP.pdf, acessadas em 30 de novembro de 2021.
[277] COAF (2021). Relatório de Atividades 2020, https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/relatorio-de-atividades-2020-publicado-20210303.pdf, acessado em 30 de novembro de 2021.

importantes mudanças, a estrutura atual da agência é insuficiente. Em 2008, a agência recebeu cerca de 650 mil RTSs; doze anos depois, esse número aumentou quase dez vezes e se mantém em torno de 6,2 milhões de relatórios anuais, como pode ser visto no gráfico abaixo.[278] A fim de cumprir adequadamente suas atribuições atuais, especialistas sugeriram que seria necessário pelo menos dobrar o pessoal do COAF.

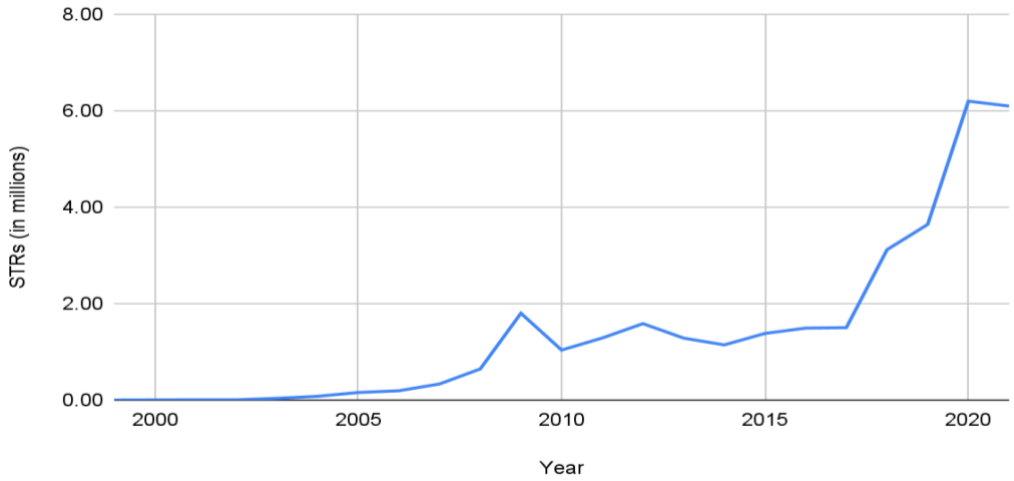

Figura 3 - Número de Relatórios de Transações Suspeitas recebidos pelo COAF por ano (em milhões)

Um segundo desafio refere-se à falta de informações sobre a eficácia dos esforços antilavagem. Enquanto o COAF disponibiliza estatísticas significativas sobre os RTSs recebidos e relatórios de inteligência produzidos pela agência, há muito menos dados disponíveis no momento sobre as investigações e os processos criminais que deveriam vir em seguida. A descentralização dos dados e a existência de múltiplos sistemas em diferentes organizações torna quase impossível conhecer os resultados das análises do COAF. Tal quadro representa uma enorme peça que falta no quebra-cabeças, minando a capacidade do governo de projetar e implementar políticas baseadas em evidências. Desenvolver um sistema de informação entre os órgãos de fiscalização melhor é, portanto, crucial.

Além desses desafios estruturais, é importante destacar dois retrocessos recentes experimentados pelo COAF, ambos levantando preocupações quanto ao seu trabalho futuro. Primeiro, a localização da agência dentro da estrutura do Governo Federal tornou-se o centro de grande controvérsia política. Após tomar posse em janeiro de 2019, o Presidente Bolsonaro transferiu a agência do Ministério da Fazenda para o Ministério da Justiça através da Medida Provisória nº 870/2019.[279] Embora as Medidas Provisórias produzam efeitos imediatamente, elas são suspensas se o Congresso não os aprovar dentro de 120 dias. Em maio de 2019, o Congresso rejeitou a transferência do COAF, reinstalando-a mais uma vez dentro de seu antigo ministério.[280]

[278] COAF. Serviço Data Discovery, https://siscoaf.discovery.coaf.gov.br/coaf/servlet/mstrWeb, acessado em 30 de novembro de 2021.
[279] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm, acessada em 30 de novembro de 2021.
[280] Valor Econômico (2019). Vandson Lima, Renan Truffi, Isadora Peron, Marcelo Ribeiro e Carla Araújo, "Senado atende apelo de Bolsonaro, rejeita Coaf com Moro e aprova MP", https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/05/29/senado-atende-apelo-de-bolsonaro-rejeita-coaf-com-moro-e-aprova-mp.ghtml, acessada em 29 de novembro de 2021.

Após a decisão do Congresso, o Presidente Bolsonaro emitiu a Medida Provisória nº 893/2019,[281] que mais uma vez transferiu a agência, dessa vez para a estrutura do Banco Central. A medida também alterou a composição da diretoria da agência, levantando preocupações sobre sua autonomia, que foram intensificadas pela decisão de demitir o chefe do COAF, o Sr. Roberto Leonel de Oliveira Lima. Em dezembro de 2019, o Congresso aprovou a Medida Provisória, aprovando-a na Lei nº 13.974/2020;[282] ao fazê-lo, contudo, também reverteu a decisão sobre a composição da diretoria. Em 2021, o Congresso também aprovou a Lei Complementar nº 179/2021,[283] que concedeu autonomia ao Banco Central.

Embora a decisão de localizar a agência dentro da estrutura do Banco Central não seja contrária à prática internacional,[284] a politização do processo é motivo de preocupação. Relatórios da mídia sugerem que as mudanças resultaram em perdas significativas de produtividade durante 2019 e 2020.[285]

Um segundo e mais grave revés ocorreu em julho de 2019, quando o Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Dias Toffoli, concedeu uma liminar para suspender todo o compartilhamento de informações entre o COAF e as agências de aplicação da lei, bem como todas as investigações em andamento baseadas em tais informações, a menos que tivessem sido autorizadas judicialmente.[286] A liminar havia sido solicitada pelo Sr. Flávio Bolsonaro, senador e filho mais velho do presidente em exercício, que estava sob investigação por cobrar parte dos salários de seu funcionário (prática conhecida como "rachadinha"), parcialmente baseada em relatórios de transações financeiras incomuns.[287]

A decisão foi recebida com duras críticas, tanto domésticas quanto internacionais, devido a sua incompatibilidade com as normas internacionais. O GAFI emitiu uma declaração expressando suas “sérias preocupações quanto à capacidade do Brasil de cumprir as normas internacionais e combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo que resultam da limitação imposta por uma recente liminar provisória emitida por um ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro sobre o uso de inteligência financeira em investigações criminais".[288] O Grupo

---

[281] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv893.htm, acessada em 29 de novembro de 2021.
[282] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13974.htm, acessada em 30 de novembro de 2021.
[283] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp179.htm, acessada em 30 de novembro de 2021.
[284] Um estudo da Transparência Internacional sobre as práticas internacionais no projeto institucional das UIFs concluiu que "é comum [para as UIFs] serem colocadas dentro de um ministério das finanças, banco central ou outro órgão regulador". Marcus, Abigail J. Financial Intelligence Units (FIU): Effective Institutional Design, Mandate and Powers, https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/financial-intelligence-units-fius-effective-institutional-design-mandate-and-powers, acessado em 30 de novembro de 2021.
[285] Folha de São Paulo (2020). Larissa Garcia, "Coaf reduz atividades e aplicação de multas após vaivém entre Justiça, Economia e BC", https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/coaf-reduz-atividades-e-aplicacao-de-multas-apos-vaivem-entre-justica-economia-e-bc.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha, acessada em 29 de novembro de 2021.
[286] Folha de São Paulo (2019). Reynaldo Turollo Jr., Fábio Fabrini e Italo Nogueira, " Brazil's Supreme Court President Suspends Investigations into Bolsonaro's Son Flávio ", https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/brazil/2019/07/brazils-supreme-court-president-suspends-investigations-into-bolsonaros-son-flavio.shtml, acessada em 30 de novembro de 2021.
[287] Reuters (2019). "Brazil probe finds suspect deposits in Bolsonaro son's account: report", https://www.reuters.com/article/us-brazil-corruption-idUSKCN1PD02P, acessada em 30 de novembro de 2021.
[288] GAFI (2019). Resultados da Plenária do GAFI, 16-18 de outubro de 2019, https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/outcomes-plenary-october-2019.html, acessados em 29 de novembro de 2021.

de Trabalho sobre Suborno da OCDE também expressou sua "preocupação de que, após as liminares do Supremo Tribunal Federal, as limitações no uso de relatórios da Unidade de Inteligência Financeira, da Receita Federal e de outros órgãos administrativos em investigações criminais possam prejudicar seriamente a capacidade do Brasil de detectar e combater efetivamente a corrupção".[289]

O caso foi submetido ao STF em dezembro de 2019, que revogou a liminar e decidiu que o compartilhamento de informações pelo COAF com as agências de aplicação da lei é constitucional e não requer autorização judicial prévia.[290] Embora a decisão final do STF pareça ter estabelecido uma base constitucional mais forte para os procedimentos do COAF, a suspensão de todas as investigações por quatro meses entre a liminar do Ministro Toffoli e a decisão final do STF afetou quase mil investigações e causou mais incerteza quanto às operações da agência.[291]

Boas práticas:

- Adoção de práticas e padrões internacionalmente reconhecidos contra a lavagem de dinheiro pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pela Superintendência de Seguros Privados.

Deficiências:

- Falta de regulamentação dos fornecedores de serviços relativos a ativos virtuais.
- Alta vulnerabilidade do mercado de câmbio de moedas.
- Recursos insuficientes para que o COAF possa desempenhar adequadamente suas diversas atribuições.
- Falta de informações sobre investigações antilavagem e processos criminais, prejudicando a elaboração de políticas baseadas em evidências.

4.2.2 Arts. 53 e 56 - Medidas de recuperação direta de bens

Enquanto os artigos 52 e 58 da Convenção se concentram na prevenção e na detecção de transferências dos produtos do crime, os artigos 53 a 57 regulamentam diferentes mecanismos de cooperação destinados a permitir a recuperação de bens. Os artigos 53 e 56, em particular, tentam assegurar a existência de mecanismos de recuperação direta de bens por outro Estado Parte.

No Brasil, os Estados estrangeiros têm permissão para iniciar uma ação civil nos tribunais brasileiros. O Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015[292]) estabelece que todas as pessoas estão aptas a serem representadas em juízo (artigo 70), inclusive pessoas jurídicas

[289] OCDE (2019). "Brazil must immediately end threats to independence and capacity of law enforcement to fight corruption", https://www.oecd.org/newsroom/brazil-must-immediately-end-threats-to-independence-and-capacity-of-law-enforcement-to-fight-corruption.htm, acessada em 29 de novembro de 2021.
[290] Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) nº 1055941/SP, https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828, acessado em 30 de novembro de 2021.
[291] Exame (2019). "MPF diz que 935 investigações pararam após decisões de Toffoli sobre Coaf", https://exame.com/brasil/camaras-do-mpf-pedem-revogacao-de-decisoes-de-toffoli-sobre-coaf/, acessada em 29 de novembro de 2021.
[292] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm, acessada em 30 de novembro de 2021.

estrangeiras (artigo 75, X). Além disso, o artigo 8º da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro prevê que o Judiciário, sempre que acionado pela autoridade estrangeira competente, tomará medidas para proteger os bens associados ao produto de crimes cometidos em território estrangeiro, desde que haja um tratado aplicável ou que o governo estrangeiro prometa reciprocidade.

Apesar dessas disposições, os autores deste relatório não conseguiram localizar nenhum precedente em que governos estrangeiros pudessem buscar diretamente a recuperação de bens através dos tribunais. Isso pode ser uma consequência do fato de que, em casos internacionais de recuperação de bens, o Brasil está mais frequentemente do lado requerente do que do lado requerido. De acordo com dados fornecidos pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional,[293] por exemplo, entre 2014 e 2020, o Brasil recebeu 32 solicitações de congelamento de ativos em seu território, enquanto formalizou 248 solicitações em outras jurisdições.

Com relação ao artigo 56, também não conseguimos encontrar nenhuma proibição de que as autoridades compartilhassem proativamente informações com Estados estrangeiros que pudessem ter interesse na recuperação dos lucros de crimes cometidos no Brasil, nem fomos informados de qualquer instância em que as autoridades brasileiras optaram por isso.

Para o pleno cumprimento dos artigos 53 e 56 da Convenção, seria importante estabelecer disposições legais mais claras sobre a capacidade dos governos estrangeiros de reivindicarem nos tribunais cíveis a posse sobre bens que procedam de delitos criminais cometidos no exterior.

4.2.3 Arts. 54, 55 e 57 - Cooperação internacional para fins de confisco

Os artigos 54 e 55 obrigam os Estados Partes a criar mecanismos de cooperação internacional com o objetivo de confiscar os produtos do crime. A presente seção analisa a implementação dessas disposições sob dois títulos principais: (i) a adequação do sistema jurídico brasileiro e (ii) a estrutura institucional para a cooperação internacional.

Estrutura legal

Em geral, o sistema jurídico brasileiro atende às exigências gerais das disposições. O artigo 2º da Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998) reconhece explicitamente a possibilidade de processar os delitos de lavagem de dinheiro relacionados a crimes cometidos no exterior. Ao processar esses delitos de lavagem de dinheiro, os agentes da lei podem solicitar ao juiz que estabeleça medidas para proteger os bens, incluindo sua apreensão, seu congelamento ou, por fim, seu confisco.

A legislação recente ampliou o escopo do confisco criminal de bens. Inicialmente, o confisco era limitado aos bens que realmente derivavam da ação criminosa. A Lei nº 12.694/2012[294] alterou o artigo 91, §2º, do Código Penal para expandir a disposição inicial, permitindo o confisco de outros bens de igual valor aos produtos do crime. Mais recentemente, a Lei nº

[293] Pedido de acesso à informação nº 08198.027342/2021-51, respondido em 31 de agosto de 2021.
[294] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12694.htm, acessada em 29 de novembro de 2021.

13.964/2019[295] introduziu a possibilidade de confisco da diferença entre o total dos bens dos réus e o valor que seria compatível com sua renda legal, uma categoria que foi rotulada como "confisco alargado".

As autoridades brasileiras também estão autorizadas a dar efeito às ordens de confisco ou congelamento emitidas por tribunais estrangeiros. Como já mencionado, o artigo 8º da Lei de Lavagem de Dinheiro, conforme emendada pela reforma de 2012, obriga os juízes a determinarem medidas cautelares necessárias para permitir a recuperação dos lucros de crimes cometidos no exterior. Duas condições, no entanto, devem ser cumpridas: (i) a existência de um tratado ou convenção internacional aplicável ou, alternativamente, uma promessa de reciprocidade pelo governo estrangeiro e (ii) um pedido das autoridades estrangeiras competentes.

Como será discutido abaixo, a cooperação é mediada pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, localizado no Ministério da Justiça. No caso de confisco, a decisão judicial de condenação deve ser homologada pelo Judiciário, mas existem vários precedentes que estabelecem a possibilidade de confisco como resultado de condenação criminal em um tribunal estrangeiro.[296]

Deve-se observar que, de acordo com o artigo 9º do Código Penal brasileiro, as medidas de reparação ordenadas por um tribunal estrangeiro só podem ter efeito se forem encontradas consequências legais equivalentes no sistema jurídico brasileiro. Isso parece excluir a possibilidade de dar efeito a decisões de confisco não baseadas em condenação emitidas por tribunais estrangeiros, uma vez que atualmente não existe tal possibilidade dentro do arcabouço legal brasileiro. Nos últimos anos, várias propostas foram feitas para introduzir a possibilidade de confisco civil de bens. A campanha "Dez Medidas contra a Corrupção", por exemplo, liderada por promotores públicos, incluiu um projeto de lei para regulamentar o confisco sem condenação.[297] Da mesma forma, – as "Novas Medidas Contra a Corrupção" da Transparência Internacional - Brasil continham uma sugestão semelhante.[298] No entanto, nenhuma delas ganhou força no Congresso e permanecem dúvidas quanto à constitucionalidade de tal medida.

Quanto à devolução de bens confiscados ao país requerente, conforme prescrito pelo Artigo 57 da Convenção, o Artigo 8º, §2º, da Lei de Lavagem de Dinheiro estabelece que, na ausência de tratado ou acordo prévio, os bens confiscados por solicitação de autoridades estrangeiras devem ser divididos entre o Brasil e o Estado requerente. Se houver, entretanto, um acordo internacional prévio, a devolução dos bens será regulada pelo mesmo. De fato, os tribunais autorizaram a restituição de bens aos Estados solicitantes com base em acordos internacionais.[299]

---

[295] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm, acessada em 29 de novembro de 2021.

[296] Vide, por exemplo, as seguintes decisões do Superior Tribunal de Justiça: SEC nº 10.250 (Opinião do Min. Luis Felipe Salomão); SEC 10.612/EX (Opinião da Min. Laurita Vaz).

[297] MPF (2015). Proposta nº 10, https://dezmedidas.mpf.mp.br/, acessada em 20 de novembro de 2021.

[298] Unidos contra a Corrupção (UCC) (2018). Proposta nº 66, https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas/acao-de-extincao-de-dominio/, acessada em 29 de novembro de 2021.

[299] Vide, por exemplo, a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no AgInt SEC 10.250: "Conclui-se, portanto, que eventual alienação dos imóveis de titularidade do assistido, com a remessa do produto da venda para a Suíça, em decorrência da homologação da presente sentença estrangeira, não implica ofensa à soberania nacional nem à ordem pública, tendo em vista que tal medida está amparada em convenção e

Estrutura institucional

A peça central na estrutura institucional brasileira de cooperação internacional é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), uma divisão situada dentro da estrutura do Ministério da Justiça, criada em 2004 com a tarefa de coordenar os esforços de recuperação de ativos entre o Judiciário, o Legislativo, o Executivo e o Ministério Público, bem como de centralizar os pedidos de cooperação internacional, tanto em matéria civil quanto penal.

Devido à sua localização no Ministério da Justiça, que também supervisiona a Polícia Federal, o pessoal do DRCI foi em grande parte recrutado a partir desta última, particularmente para posições de liderança. De acordo com entrevistas realizadas para este relatório,[300] a cooperação internacional melhorou muito sob a liderança do DRCI, cuja relativa estabilidade em vários governos permitiu o desenvolvimento de *know-how* e a incorporação das melhores práticas. Isso contribuiu para uma reputação positiva do Brasil em termos de cooperação internacional, sendo um exemplo-chave as investigações bem-sucedidas realizadas na Operação Lava Jato.

Ao lado desses méritos, porém, os especialistas também apontaram deficiências nas operações da agência, das quais duas se destacam.[301] A primeira advém do fato de que os recursos colocados à disposição do DRCI são desproporcionais às suas amplas atribuições, o que, nos últimos anos, impactou a capacidade do órgão de prestar assistência de qualidade às autoridades brasileiras nos esforços de cooperação internacional. Esse desafio, entretanto, não é exclusivo do DRCI e deve ser compreendido dentro das limitações orçamentárias que caracterizam os gastos públicos.

Uma segunda e mais importante falha na atual estrutura institucional é sua falta de institucionalização. O DRCI não tem base legal e suas atribuições e estrutura estão descritas em um decreto executivo (atualmente, Decreto nº 9.662/2019).[302] O Brasil, de fato, não tem lei de cooperação internacional, o que continua sendo um obstáculo significativo para a eficácia de suas ações nesse âmbito. O Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) introduziu algumas disposições sobre cooperação internacional em matéria civil e designou o Ministério da Justiça como autoridade central para a cooperação internacional "na ausência de designações específicas" (artigo 26, §4º). O mesmo ainda não aconteceu em matéria penal, embora um projeto de lei para um novo Código de Processo Penal, atualmente sob avaliação do Congresso, inclua disposições similares.[303]

Apesar dessas disposições, a estrutura institucional para a cooperação internacional repousa sobre bases jurídicas incertas. Parte da resistência em formalizar a estrutura atual pode ser

---

tratado de cooperação jurídica, os quais, em última análise, autorizam a repatriação de divisas" (decisão unânime, Opinião do Min. Luis Felipe Salomão, 15 de maio de 2019).

[300] Informações obtidas através de entrevistas com especialistas anticorrupção que preferem permanecer anônimos, realizadas entre setembro e novembro de 2021.

[301] Ibid.

[302] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm, acessado em 29 de novembro de 2021.

[303] Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 8045/2010, https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490263, acessado em 28 de novembro de 2021.

atribuída à dificuldade em encontrar um acordo entre os múltiplos órgãos governamentais afetados por ela, incluindo o Ministério Público, o Judiciário e o Executivo.

Até recentemente, a falta de institucionalização, embora representasse um desafio, não representava nenhuma ameaça significativa para as atividades do DRCI como um todo, nem para a relativa independência de suas atividades. Em novembro de 2021, entretanto, um incidente envolvendo a liderança da agência e o Secretário Nacional de Justiça, um funcionário do alto escalão do Ministério da Justiça, levantou preocupações sobre a capacidade do DRCI de desempenhar suas funções sem sofrer interferência política.

O incidente envolveu o processo de extradição do Sr. Allan dos Santos, um influenciador das mídias sociais aliado ao Presidente Bolsonaro e atualmente vivendo nos Estados Unidos. O Sr. dos Santos está sob investigação em um inquérito conduzido pelo STF, e o Ministro Alexandre de Moraes solicitou sua extradição para o Brasil para detenção pré-julgamento. Esse pedido foi enviado ao DRCI, e a então diretora da agência, Sra. Silvia Amélia Fonseca, encaminhou o pedido de extradição para os Estados Unidos, como exigido por seus deveres institucionais.[304] De acordo com certos relatos, o Sr. José Vicente Santini, Secretário Nacional de Justiça e superior da Sra. Fonseca, tentou mudar os procedimentos até então existentes, exigindo que todos os processos de extradição fossem aprovados por ele mesmo;[305] ao saber que a extradição do Sr. dos Santos já havia sido encaminhada às autoridades estrangeiras, entretanto, o Sr. Santini exonerou a Sra. Fonseca.[306]

Após o incidente, a Polícia Federal iniciou uma investigação para esclarecer se as autoridades governamentais tentaram impedir a decisão do Ministro Moraes.[307] Enquanto os detalhes do caso permanecem sob investigação, os incidentes lançam dúvidas sobre a autonomia do DRCI, reforçando assim a necessidade de uma base legal mais forte para a agência.

Boas práticas:

- Avanços legislativos referentes às ferramentas de confisco de bens nos últimos anos.
- Autorização jurídica para congelar, apreender ou confiscar o produto de crimes a pedido das autoridades estrangeiras.
- Criação de uma autoridade central para coordenar os esforços de recuperação de ativos e cooperação internacional.

Deficiências:

---

[304] CNN Brasil (2021). Luiz Vassallo, "Delegada da PF responsável por extradição de blogueiro Allan dos Santos é exonerada", https://www.cnnbrasil.com.br/politica/delegada-da-pf-responsavel-por-extradicao-de-blogueiro-e-exonerada/, acessada em 30 de novembro de 2021.
[305] O Globo (2021). Malu Gaspar, "Secretário de Justiça tentou retardar extradição de Allan dos Santos, mas delegada foi mais rápida", https://blogs.oglobo.globo.com/malu-gaspar/post/secretario-de-justica-tentou-interferir-no-processo-de-extradicao-do-blogueiro-allan-dos-santos.html, acessada em 30 de novembro de 2021.
[306] Metrópoles (2021). Lucas Marchesini, "Governo começa perseguição a quem pediu extradição de Allan dos Santos", https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/governo-comeca-perseguicao-a-quem-pediu-extradicao-de-allan-dos-santos, acessada em 30 de novembro de 2021.
[307] Correio Braziliense (2021). Luana Patriolino, "PF apura suposta interferência do governo em extradição de Allan dos Santos", https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/11/4964006-pf-apura-suposta-interferencia-do-governo-em-extradicao-de-allan-dos-santos.html, acessada em 30 de novembro de 2021.

- Falta de base legal para o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional.
- Interferência política nos procedimentos estabelecidos pelo DRCI para extradição.
- Falta de uma lei de cooperação internacional.
- Recursos insuficientes para o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional.

V. Desdobramentos recentes

Nos últimos anos, os órgãos e políticas brasileiras anticorrupção vêm passando por preocupantes reveses, pois o Presidente Jair Bolsonaro promove certas práticas que desafiam a democracia e o Estado de Direito. Em outubro de 2019 e outubro de 2020, a Transparência Internacional - Brasil elaborou relatórios sobre os retrocessos institucionais e legislativos anticorrupção do país,[308] que foram apresentados ao Grupo de Ação Financeira e ao Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE. Em 2021, o Presidente continuou a promover tais retrocessos em vários níveis e aprofundou suas ameaças à democracia.[309]

Interferência institucional

Múltiplas agências federais anticorrupção sofreram interferência do Presidente Bolsonaro e de outras esferas do governo nos últimos anos. A Procuradoria-Geral representa um dos casos mais preocupantes de conflito de interesses e intervenção, pois o Procurador-Geral, Augusto Aras, escolhido por Bolsonaro apesar de não estar na lista votada pelos procuradores, trabalhou para proteger o Presidente e seus filhos[310], para enfraquecer as forças-tarefas anticorrupção dentro do Ministério Público Federal[311] e para defender os interesses do governo em múltiplas ocasiões.[312] Por exemplo, a Força-Tarefa Amazônia, crucial para desenvolver expertise e coordenar esforços para enfrentar a macrocriminalidade ambiental, foi descontinuada em 2021. Durante seus dois anos de existência, essa força-tarefa conduziu 19 operações contra diferentes crimes ambientais, tais como extração ilegal de madeira, mineração e desmatamento, destacando e processando as práticas de corrupção e lavagem relacionadas.[313] Portanto, sua supressão é um golpe nos esforços contra a impunidade por crimes ambientais.

A Polícia Federal também foi alvo do Presidente, com duas mudanças em seu cargo mais alto e outras nomeações questionáveis para superintendências regionais, causando tumultos dentro da agência e no Ministério da Justiça e Segurança Pública. O Presidente Bolsonaro está atualmente sob investigação por sua tentativa de interferir na Polícia Federal, tendo removido

---

[308] Transparência Internacional - Brasil (2019). Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anticorruption Frameworks, https://images.transparencycdn.org/images/2019_Report_BrazilSetbacksAntiCorruptionFrameworks_English_191121_135151.pdf, acessado em 20 de novembro de 2021.
Transparência Internacional - Brasil (2020). Brasil: Contratempos na Estrutura Jurídica e Institucional Anticorrupção - Atualização 2020, https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/, acessado em 20 de novembro de 2021.
[309] Human Rights Watch (2021). Brazil: Bolsonaro Threatens Democratic Rule, acessada em 30 de novembro de 2021.
[310] El País Brasil (2021). Afonso Benites, "Escudo de Bolsonaro, Augusto Aras enfrenta cada vez mais oposição para ser reconduzido à PGR", https://brasil.elpais.com/brasil/2021-08-19/escudo-de-bolsonaro-augusto-aras-enfrenta-cada-vez-mais-oposicao-para-ser-reconduzido-a-pgr.html, acessada em 30 de novembro de 2021.
[311] G1 (2020). Márcio Falcão e Fernanda Vivas, "Aras diz que é hora de 'corrigir rumos' para que 'lavajatismo não perdure'", https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/28/aras-diz-que-e-hora-de-corrigir-rumos-para-que-lavajatismo-nao-perdure.ghtml, acessada em 29 de novembro de 2021.
[312] Folha de São Paulo (2020). André Shalders, "Procurador-geral Augusto Aras esteve com presidente mais que o dobro de vezes de antecessora", https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/procurador-geral-augusto-aras-esteve-com-presidente-mais-que-o-dobro-de-vezes-de-antecessora.shtml, acessada em 29 de novembro de 2021.
[313] Transparência Internacional - Brasil et al. (2021). "Atuação do MPF no combate ao crime e à degradação ambiental na Amazônia", https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/atuacao-do-mpf-no-combate-ao-crime-e-a-degradacao-ambiental-na-amazonia, acessado em 30 de novembro de 2021.

seu diretor.[314] Ele também tentou interferir em outros órgãos durante seu governo, incluindo o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional[315], a Receita Federal,[316] o Conselho Administrativo de Defesa Econômica[317] e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras.[318] Esses fatos e outros reveses levaram o Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE a emitir avisos contra o Brasil,[319] conduzir uma missão no país[320] e, em 2020, criar um grupo de monitoramento permanente sobre o Brasil.[321]

Além disso, o governo Bolsonaro tentou alterar a Lei de Acesso à Informação durante a pandemia, impôs sigilo injustificável sobre dados e documentos em múltiplas situações e promoveu "apagões" de informação em sites públicos. Além disso, o Presidente reduziu drasticamente o espaço de participação da sociedade civil em órgãos colegiados públicos e tornou-se notável por ameaçar abertamente jornalistas, ativistas, organizações da sociedade civil e até mesmo órgãos internacionais.[322]

Corrupção e o meio ambiente

Uma das alegações de corrupção que mais diretamente envolveu o governo Bolsonaro foi o caso do ex-ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, que levou à sua demissão. O Ministro foi investigado em duas diferentes inquéritos de corrupção: por um lado, Salles é acusado de tentar obstruir uma operação da Polícia Federal relacionada à maior apreensão de madeira ilegal da

---

[314] Congresso em Foco (2021). Guilherme Mendes e Rudolfo Lago, "PF deve retomar investigação sobre interferência de Bolsonaro, determina Moraes", https://congressoemfoco.uol.com.br/justica/alexandre-de-moraes-manda-pf-retomar-investigacao-sobre-bolsonaro/, acessada em 30 de novembro de 2021.
[315] O Globo (2021). Malu Gaspar, "Secretário de Justiça tentou retardar extradição de Allan dos Santos, mas delegada foi mais rápida", https://blogs.oglobo.globo.com/malu-gaspar/post/secretario-de-justica-tentou-interferir-no-processo-de-extradicao-do-blogueiro-allan-dos-santos.html, acessada em 30 de novembro de 2021.
[316] G1 (2019). "Governo demite chefe da área de inteligência fiscal da Receita Federal", https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/09/24/governo-demite-chefe-da-area-de-inteligencia-fiscal-da-receita-federal.ghtml; Estadão (2019). Daniel Weterman e Breno Pires, "Com cargo ameaçado, delegado da Receita relata em carta interferência de 'forças externas'", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,com-cargo-ameacado-delegado-da-receita-relata-em-carta-interferencia-de-forcas-externas,70002971995, ambas acessadas em 30 de novembro de 2021.
[317] Estadão (2019). Lorenna Rodrigues, Breno Pires e Daniel Weterman, "Por aliados, Bolsonaro retira indicações ao Cade", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,por-aliados-bolsonaro-retira-indicacoes-ao-cade,70002951625, acessada em 29 de novembro de 2021.
[318] G1 (2019). Juliana Lima, Filipe Matoso e Guilherme Mazui, "Bolsonaro edita medida provisória e transfere Coaf do Ministério da Economia para o Banco Central", https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/19/bolsonaro-edita-medida-provisoria-e-transfere-coaf-para-o-banco-central-informa-bc.ghtml, acessada em 29 de novembro de 2021.
[319] OCDE (2019). "Brazil must immediately end threats to independence and capacity of law enforcement to fight corruption", https://www.oecd.org/newsroom/brazil-must-immediately-end-threats-to-independence-and-capacity-of-law-enforcement-to-fight-corruption.htm, acessada em 29 de novembro de 2021.
[320] Agência Brasil (2019). Heloisa Cristaldo, "OCDE conclui missão no Brasil sobre medidas de combate à corrupção", https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-11/ocde-conclui-missao-no-brasil-sobre-medidas-de-combate-corrupcao, acessada em 29 de novembro de 2021.
[321] BBC Brasil (2020). Mariana Sanches, "OCDE adota medida inédita contra o Brasil após sinais de retrocesso no combate à corrupção no país", https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56406033, acessada em 30 de novembro de 2021.
[322] Transparência Internacional - Brasil (2019). Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anticorruption Frameworks, https://images.transparencycdn.org/images/2019_Report_BrazilSetbacksAntiCorruptionFrameworks_English_191121_135151.pdf; Transparência Internacional - Brasil (2020). Brasil: Contratempos na Estrutura Jurídica e Institucional Anticorrupção - Atualização 2020, https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/, ambos acessados em 20 de novembro de 2021.

história brasileira.[323] Por outro lado, a Polícia Federal também está investigando um suposto esquema de corrupção dentro do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) envolvendo o ex-ministro e o diretor da agência. O Sr. Salles supostamente conspirou com empresas madeireiras para facilitar a emissão das licenças necessárias para a exportação de madeira ilegal.[324] A Polícia Federal, atualmente encarregada da investigação, informou que as atividades de uma das empresas que se beneficiou de regras mais frouxas de exportação e pressionou o Ministério do Meio Ambiente mostram sérios sinais de "lavagem de madeira".[325] Em outro sinal de interferência política nos órgãos de aplicação da lei, os dois oficiais superiores da polícia que conduziram essas investigações foram rapidamente afastados de seus cargos pelo diretor da Polícia Federal, nomeado pelo Presidente Bolsonaro, após as operações contra o ex-ministro terem se tornado públicas.

Além disso, o IBAMA também tem sido vítima de interferência política. Oficiais superiores da agência foram demitidos depois de liderar importantes operações contra crimes ambientais e tomar posições contrárias ao discurso oficial do governo.[326] Políticas internas também foram adotadas para cercear a liberdade de expressão dos agentes no que diz respeito a se manifestar contra sua liderança, ao mesmo tempo em que há relatos de que os agentes que ajudaram as investigações policiais dentro da agência têm sofrido retaliações por parte dos seus superiores.[327] Junto com a substituição de oficiais qualificados por policiais inexperientes, tais medidas levaram ao desmantelamento e à ineficácia da instituição ao agir contra crimes ambientais.

A interferência política no combate aos crimes ambientais também afetou a transparência dos dados públicos que revelam o fracasso do governo em combater os crimes ambientais. O presidente Bolsonaro e seu governo têm repetidamente minado e deslegitimado o trabalho do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), instituição pública elogiada por seus dados sobre a evolução do desmatamento e das queimadas no Brasil. Além das alegações infundadas feitas pelo governo buscando desacreditar os dados do INPE[328] , o instituto sofreu duros cortes

---

[323] Estadão (2021). Pepita Ortega, "PF faz buscas contra Salles e Ministério do Meio Ambiente por suspeita de corrupção na exportação de madeira", https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pf-faz-buscas-contra-salles-e-ministerio-do-meio-ambiente/, acessada em 29 de novembro de 2021.
[324] Estadão (2021). Pepita Ortega, "Alexandre de Moraes aponta 'grave esquema de facilitação ao contrabando' de madeiras envolvendo Salles e servidores do Ibama", https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/alexandre-aponta-grave-esquema-de-facilitacao-ao-contrabando-de-madeiras-envolvendo-salles-e-servidores-do-ibama/, acessada em 30 de novembro de 2021.
[325] UOL (2021). Rafael Neves, "PF vê indícios de 'lavagem' de madeira ilegal em inquérito contra Salles", https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2021/07/peca-142-pet-8975_200720215005.pdf, acessada em 29 de novembro de 2021.
[326] Observatório do Clima (2021). "Push the whole lot through: The second year of environmental havoc under Brazil's Jair Bolsonaro", https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-EN-1.pdf, acessado em 30 de novembro de 2021.
[327] Metrópoles (2021). Tácio Lorran, "Presidente do Ibama esvaziou órgão e perseguiu servidores, aponta PF", https://www.metropoles.com/distrito-federal/meio-ambiente/presidente-do-ibama-esvaziou-orgao-e-perseguiu-servidores-aponta-pf, acessada em 10 de fevereiro de 2022.
[328] Folha de São Paulo (2019). Danielle Brant, "Bolsonaro critica diretor do Inpe por dados sobre desmatamento que 'prejudicam' nome do Brasil", https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/07/bolsonaro-critica-diretor-do-inpe-por-dados-sobre-desmatamento-que-prejudicam-nome-do-brasil.shtml, acessada em 29 de novembro de 2021.

orçamentários[329] e seu diretor acabou sendo demitido.[330] O golpe final veio em julho de 2021, quando o governo anunciou que o Instituto não seria mais responsável por coletar e publicar esses dados.[331] Entretanto, a decisão ainda não foi implementada.

Ameaças à democracia

O Presidente Bolsonaro ameaça continuamente as instituições democráticas e o Estado de Direito, contribuindo para a disseminação de desinformação e para um ambiente de desconfiança eleitoral cada vez mais intenso.[332] As próximas eleições, em 2022, foram colocadas em risco, pois a atmosfera social e política do país vem se agravando. Entre os casos recentes, o Sr. Bolsonaro afirmou que as eleições de 2014 e 2018 foram manipuladas, mas não conseguiu apresentar provas concretas para apoiar suas alegações - instituições nacionais e internacionais, no entanto, apontam o contrário.[333] O Sr. Bolsonaro tem feito campanha para mudar o processo de votação, vociferando contra o sistema de votação eletrônica que lhe permitiu ganhar uma eleição presidencial e quatro eleições consecutivas para deputado federal. O próprio presidente, juntamente com funcionários do alto escalão, alegaram que os resultados eleitorais só seriam aceitos se o Brasil mudasse seu sistema para que se usasse cédulas de papel ou uma mistura de votação eletrônica e em papel - o que eles normalmente chamam de "voto impresso".[334]

Nesse contexto, o Presidente tem elevado as ameaças ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a seu presidente, o Ministro Luís Roberto Barroso, que tem reafirmado a confiabilidade e segurança do atual sistema de votação.[335] O TSE, por sua vez, tem desempenhado um papel fundamental em proteger os direitos políticos, garantir o Estado de Direito e assegurar eleições livres e justas, apesar do ambiente pouco receptivo do país. Essa tentativa de manipular o sistema eleitoral representa uma séria ameaça à democracia e à luta contra a corrupção, pois o Presidente Bolsonaro tem demonstrado repetidamente que os limites impostos pelas

---

[329] Folha de São Paulo (2020). Salvador Nogueira, "Agência Espacial Brasileira zera orçamento do Inpe para pesquisa em 2021", https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2020/08/agencia-espacial-brasileira-zera-orcamento-do-inpe-para-pesquisa-em-2021.shtml, acessada em 30 de novembro de 2021.
[330] G1 (2019). "Exoneração de diretor do Inpe é publicada no 'Diário Oficial'", https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/07/exoneracao-de-diretor-do-inpe-e-publicada-no-diario-oficial.ghtml, acessada em 30 de novembro de 2021.
[331] Congresso em Foco (2021). Guilherme Mendes, "Ministérios da Ciência e da Defesa deixarão de mostrar dados de incêndios", https://congressoemfoco.uol.com.br/tema/meio-ambiente/mcti-e-defesa-nao-irao-apresentar-dados-sobre-incendios-no-pais/, acessada em 29 de novembro de 2021.
[332] Estado de Minas (2021). "Bolsonaro volta a dizer que eleições de 2022 terão 'manto da desconfiança'", https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/08/12/interna_politica,1295131/bolsonaro-volta-a-dizer-que-eleicoes-de-2022-terao-manto-da-desconfianca.shtml, acessada em 30 de novembro de 2021.
[333] UOL (2021). Jamil Chade, "Ameaças sobre 2022 ampliarão o isolamento político e econômico do Brasil", https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/07/25/ameacas-sobre-2022-ampliarao-isolamento-politico-e-economico-do-brasil.htm; Agência Lupa (2021). Bruno Nomura, Maurício Moraes e Nathália Afonso. "Bolsonaro mente ao apresentar 'provas de fraude' nas eleições de 2014 e 2018", https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2021/07/21/bolsonaro-fraude-eleicoes-urnas/, ambas acessadas em 30 de novembro de 2021.
[334] Folha de São Paulo (2021). Daniel Carvalho, "Bolsonaro desafia Barroso e diz que se o Congresso aprovar, 'Teremos uma votação de papel e pronto'", https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/brazil/2021/06/bolsonaro-challenges-barroso-and-says-that-if-congress-approves-we-will-have-a-paper-ballot-and-thats-it.shtml, acessada em 30 de novembro de 2021.
[335] Poder 360 (2021). Alexandre Leoratti, "Barroso diz que voto impresso diminui a segurança das eleições", https://www.poder360.com.br/eleicoes/barroso-diz-que-voto-impresso-diminui-a-seguranca-das-eleicoes/, acessada em 30 de novembro de 2021.

instituições, pelo Estado de Direito e pela Constituição Brasileira não são uma prioridade para o seu governo.[336]

[336] Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anticorruption Frameworks, https://images.transparencycdn.org/images/2019_Report_BrazilSetbacksAntiCorruption Frameworks_English_191121_135151.pdf; Transparência Internacional - Brasil (2020). Brasil: Contratempos na Atualização da Estrutura Jurídica e Institucional de Combate à Corrupção - 2020, https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/, ambos acessados em 20 de novembro de 2021.

VI. Recomendações

1. Reforçar as garantias institucionais dos órgãos anticorrupção, como a ENCCLA, a Polícia Federal e a CGU, e protegê-los de interferências externas, garantindo a base legal, a autonomia, a estabilidade financeira e o pessoal necessário para o prosseguimento de suas atividades;
2. Alavancar as capacidades e a experiência das instituições anticorrupção e antilavagem de dinheiro para combater crimes ambientais;
3. Desenvolver mecanismos de supervisão e responsabilidade sobre indivíduos com cargos de livre provimento no serviço público, tanto no momento de sua nomeação como enquanto estiverem no cargo;
4. Aprovar regras mais rígidas para refrear formas de nepotismo não cobertas pela Súmula Vinculante nº 13, tais como a nomeação de parentes para os chamados "cargos políticos";
5. Desenvolver esforços sistematizados para melhor monitorar a evolução dos ativos e controlar conflitos de interesses em todos os níveis e esferas de governo;
6. Incentivar os estados e municípios a adotarem códigos de conduta subnacionais e medidas contra conflitos de interesse;
7. Desenvolver um programa nacional integrado especificamente dedicado a denúncias de corrupção e à proteção de denunciantes, incluindo defensores da terra e do meio ambiente, fornecendo canais seguros e publicando dados atualizados e transparentes sobre sua eficiência;
8. Incentivar o desenvolvimento de canais de informação seguros e medidas de proteção a denunciantes no setor privado;
9. Enviar o Acordo de Escazú ao Congresso para sua ratificação;
10. Melhorar a capacidade institucional da Justiça Eleitoral para monitorar e analisar os gastos da campanha, impedindo que os candidatos cujos relatórios forem rejeitados concorram ao cargo;
11. Revogar o Fundo Especial de Financiamento de Campanha ou aprovar limitações ao montante de recursos direcionados a ele e à forma como os partidos e campanhas podem utilizá-los;
12. Redistribuir atribuições penais em casos de crimes eleitorais da Justiça Eleitoral à Justiça Federal, para que os tribunais eleitorais, juízes e promotores possam se concentrar no monitoramento de campanhas, nas contas partidárias e na organização de eleições;
13. Melhorar a transparência e as práticas de auditoria relativas à aprovação e à execução das emendas parlamentares ao orçamento;
14. Aprovar regras que criem um período de reflexão para a nomeação de indivíduos para cargos públicos, tais como para o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União e outras instituições nacionais e subnacionais;
15. Desenvolver mecanismos mais rigorosos de responsabilização para juízes e promotores, respectivamente, no Conselho Nacional de Justiça e no Conselho Nacional do Ministério Público;
16. Adotar medidas para avançar em dados abertos relativos às compras públicas em todos os níveis e esferas do governo e fortalecer a supervisão da sociedade civil;

17. Assegurar a divulgação de todos os dados de interesse público - inclusive os ambientais - quando possível, em formato aberto, e respeitar os prazos e exigências legais para dar respostas a pedidos de acesso à informação;
18. Reverter as medidas tomadas pelo atual governo que extinguiram os conselhos e reduziram a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados públicos;
19. Aumentar o espaço dedicado à participação da sociedade civil nos órgãos anticorrupção e no desenvolvimento de políticas anticorrupção;
20. Aplicar regras sobre o registro de propriedade benéfica e garantir a transparência de tais dados, reunidos num banco de dados on-line acessível ao público em formato aberto e apresentados de forma oportuna;
21. Proteger o sistema antilavagem de dinheiro contra interferência externa e aumentar sua integração com os múltiplos órgãos anticorrupção do Brasil;
22. Adotar e implementar regulamentos específicos contra a lavagem de dinheiro no que diz respeito aos bens ambientais;
23. Melhorar o conhecimento e as práticas institucionais referentes a ferramentas de confisco, cooperação internacional e outras questões que podem ajudar a desenvolver o sistema de recuperação de ativos do Brasil.

VII. Anexo

7.1 Solicitações de acesso à informação

Identificação	Instituição	Data do pedido	Data da resposta	Informações solicitadas	Informações fornecidas
08198.027325/2021-14	Polícia Federal (PF)	19/08/2021	06/09/2021	Número de servidores totalmente dedicados a investigar a lavagem de dinheiro.	Não disponível. "Todos os policiais podem operar em investigações contra a lavagem de dinheiro".
08225.000315/2021-67	Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)	19/08/2021	03/09/2021	Número de servidores no COAF a cada ano, desde 2012. Número de oficiais totalmente dedicados a investigar a lavagem de dinheiro.	"Os dados sobre o número de oficiais estão disponíveis nos relatórios anuais. Todos os oficiais podem potencialmente operar em investigações contra a lavagem de dinheiro".
08198.027342/2021-51	Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)	19/08/2021	31/08/2021	Número de solicitações de cooperação internacional recebidas para o congelamento de ativos e valor total dos ativos.	"Solicite uma resposta adequada até o limite dos recursos disponíveis".
08225.000316/2021-10	COAF	19/08/2021	27/08/2021	Número de relatórios de inteligência financeira enviados anualmente à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal desde 2012.	"Informações disponíveis nos relatórios do COAF".
08225.000314/2021-12	COAF	19/08/2021	27/08/2021	A competência legal do COAF para suspender transações suspeitas e o número de ordens emitidas desde 2012.	"O COAF não tem a atribuição de suspender transações suspeitas".
08198.027322/2021-81	PF	19/08/2021	24/08/2021	Número anual de inquéritos iniciados pela	Pedido parcialmente atendido. "Quanto

				Polícia Federal para investigar a lavagem de dinheiro e quantos foram informados pelos relatórios de inteligência financeira do COAF.	à segunda pergunta, a Polícia Federal não tem a capacidade de identificar o número de consultas originadas pelos relatórios do COAF".
312123	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	19/08/2021	25/08/2021	Número de tribunais especializados em lavagem de dinheiro e funcionários públicos designados para trabalhar em tais tribunais.	"Informações parcialmente disponíveis nos relatórios e website do CNJ".
312127	CNJ	19/08/2021	26/08/2021	Número de indivíduos condenados por lavagem de dinheiro anualmente.	Informações indisponíveis.
312129	CNJ	19/08/2021	20/08/2021	Número de indivíduos que cumprem pena por lavagem de dinheiro e a extensão de suas penas.	Informações indisponíveis.
312134	CNJ	19/08/2021	31/08/2021	Número de ordens de confisco de bens e valor total (artigo 91 do Código Penal).	Informações indisponíveis.
312135	CNJ	19/08/2021	08/09/2021	Valor total confiscado (artigo 91 do Código Penal).	Informações indisponíveis.
20210070229	Ministério Público Federal (MPF)	19/08/2021	06/09/2021	Número anual de inquéritos iniciados pelo MPF para investigar a lavagem de dinheiro e quantos foram informados pelos relatórios de inteligência	"Solicite uma resposta completa".

				financeira do COAF.	
20210070230	MPF	19/08/2021	06/09/2021	Número de promotores totalmente dedicados a investigar e processar a lavagem de dinheiro.	“Todos os promotores podem potencialmente operar em investigações contra a lavagem de dinheiro”.
20210070234	MPF	19/08/2021	06/09/2021	Número de processos de lavagem de dinheiro iniciados pelo MPF e seus respectivos resultados.	Pedido parcialmente atendido. “Em relação à segunda pergunta, as informações não estavam disponíveis”.
20210070237	MPF	19/08/2021	06/09/2021	Número de indivíduos condenados por lavagem de dinheiro anualmente.	Informações indisponíveis.
20210070239	MPF	19/08/2021	06/09/2021	Número de indivíduos condenados por lavagem de dinheiro com relação a crimes cometidos no exterior.	Informações indisponíveis.
20210070246	MPF	19/08/2021	06/09/2021	Considerando apenas os procedimentos iniciados após os relatórios de inteligência financeira do COAF, quantos indivíduos foram condenados e quais foram suas respectivas acusações criminais.	Informações indisponíveis.

7.2 Bibliografia

Agência Brasil (2015). Pimentel, C. "Proibição de financiamento empresarial favorece caixa 2, diz Gilmar Mendes", https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-09/veto-financiamento-empresarial-favorece-caixa-dois-diz-gilmar-mendes, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Agência Brasil (2019). Heloisa Cristaldo, "OCDE conclui missão no Brasil sobre medidas de combate à corrupção", https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-11/ocde-conclui-missao-no-brasil-sobre-medidas-de-combate-corrupcao, acessada em 29 de novembro de 2021.

Agência Brasil (2021). "STF: Rosa Weber suspende execução de emendas do relator", https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-11/stf-rosa-weber-suspende-execucao-de-emendas-do-relator, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Agência Lupa (2021). Bruno Nomura, Maurício Moraes e Nathália Afonso. "Bolsonaro mente ao apresentar 'provas de fraude' nas eleições de 2014 e 2018", https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2021/07/21/bolsonaro-fraude-eleicoes-urnas/, acessada em 30 de novembro de 2021.

Agência Senado (2021). Nelson Oliveira, "Veto de Bolsonaro mantém expectativa sobre valor do fundo eleitoral", https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/08/valor-do-fundo-eleitoral-gera-debate-sobre-financiamento-de-campanhas, acessada em 1º de dezembro de 2021.

ANPR (2020). Ofício ANPR nº 252/2020-FG, http://anpr.org.br/images/2020/11/OficioANPR252_2020.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Aranha, Ana Luiza (2020). "Lava Jato e a rede brasileira de instituições de prestação de contas": Um ponto de inflexão para o controle da corrupção?" in Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America (editado por Paul Lagunes e Jan Svejnar). Londres: Routledge, p. 94-112.

Artigo 19, Imaflora e Instituto Socioambiental (2021). Mapeamento dos retrocessos e transparência e participação social na política ambiental brasileira - 2019 e 2020, https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

ATRICON. Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo, https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRICON-_-Diagnostico-Digital.pdf, acessado em 30 de novembro de 2021.

Azevedo Marques, F. (2019), Do Contrato Administrativo à Administração Contratual, in Revista do Advogado, nº 107, p. 74-82.

Rosilho, A. J. (2012). As licitações segundo a Lei nº 8.666 - Um jogo de dados viciados. Revista de Contratos Públicos, v. 2, p. 9-38.

Ballotpedia. Eleições para a Câmara de Representantes dos Estados Unidos, 2020, https://ballotpedia.org/United_States_House_of_Representatives_elections,_2020#Filed_candidates_by_political_party, acessado em 16 de dezembro de 2021.

BBC Brasil (2019). Giuliana Vallone, "O que é a 'rachadinha' e por que é tão difícil investigar casos como o de Queiroz", https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50842595, acessada em 1º de dezembro de 2021.

BBC Brasil (2020). Mariana Sanches, "OCDE adota medida inédita contra o Brasil após sinais de retrocesso no combate à corrupção no país", https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56406033, acessada em 30 de novembro de 2021.

BBC Brasil (2021). "De rachadinha a inquéritos no STF, relembre acusações e investigações contra Bolsonaro e filhos", https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57730263, acessada em 7 de dezembro de 2021.

Biderman et al. (2019) Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência, http://www.cepesp.io/publicacoes/os-custos-da-campanha-eleitoral-no-brasil-uma-analise-baseada-em-evidencia/, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Brasil. Diário Oficial da União, 27 de julho de 2021, https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sedgg/me-n-8.949-de-26-de-julho-de-2021-334557644, acessado em 29 de novembro de 2021.

Centro para o Direito e a Democracia. Global RTI Rating, https://www.law-democracy.org/live/rti-rating/global/, acessado em 2 de dezembro de 2021.

CGU. Empresa Pró-Ética, https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica, acessada em 2 de dezembro de 2021.

CGU. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f, acessada em 2 de dezembro de 2021.

CNJ (2021). "Grupo de trabalho debate princípios gerais de compliance que devem nortear Judiciário", https://www.cnj.jus.br/grupo-de-trabalho-debate-principios-gerais-de-compliance-que-devem-nortear-judiciario/, acessada em 2 de dezembro de 2021.

CNJ. Justiça em Números, https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

CNMP (2021). MP um Retrato, https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021, acessado em 2 de dezembro de 2021.

CNMP. Sanções Aplicadas pelo CNMP, https://www.cnmp.mp.br/portal/images/San%C3%A7%C3%B5es_Aplicadas_pelo_CNMP_Vers%C3%A3o_Simplificada_e_Padronizada.pdf, acessadas em 2 de dezembro de 2021.

CNN Brasil (2021). Luiz Vassallo, "Delegada da PF responsável por extradição de blogueiro Allan dos Santos é exonerada", https://www.cnnbrasil.com.br/politica/delegada-da-pf-responsavel-por-extradicao-de-blogueiro-e-exonerada/, acessada em 30 de novembro de 2021.

COAF (2021). Relatório de Atividades 2020, https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/relatorio-de-atividades-2020-publicado-20210303.pdf, acessado em 30 de novembro de 2021.

COAF (2021). Sumário Executivo - Avaliação Nacional de Riscos, https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/avaliacao-nacional-de-riscos/sumario_executivo-avaliacao-nacional-de-riscos.pdf/view, acessado em 29 de novembro de 2021.

COAF. Serviço Data Discovery, https://siscoaf.discovery.coaf.gov.br/coaf/servlet/mstrWeb, acessado em 30 de novembro de 2021.

Coelho, F.S. e Menon, I. (2018). A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção - os concursos públicos. Revista do Serviço Público, v. 69, https://bit.ly/3llShgm, acessado em 29 de novembro de 2021.

CONACI. Quem somos, http://www.conaci.org.br/quem-somos, acessado em 1º de dezembro de 2021.

Congresso em Foco (2021). Guilherme Mendes e Rudolfo Lago, "Por oito votos a dois, STF conclui julgamento que barrou orçamento secreto", https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/8-a-2-stf-suspende-orcamento-secreto-em-2021/, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Congresso em Foco (2021). "Aprovação do 'fundão' é alvo de críticas: "Retrocessos graves", https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/aprovacao-do-fundao-e-alvo-de-criticas-retrocessos-graves/, acessada em 16 de dezembro de 2021.

Congresso em Foco (2021). Guilherme Mendes e Rudolfo Lago, "PF deve retomar investigação sobre interferência de Bolsonaro, determina Moraes", https://congressoemfoco.uol.com.br/justica/alexandre-de-moraes-manda-pf-retomar-investigacao-sobre-bolsonaro/, acessada em 30 de novembro de 2021.

Congresso em Foco (2021). Guilherme Mendes, "Ministérios da Ciência e da Defesa deixarão de mostrar dados de incêndios", https://congressoemfoco.uol.com.br/tema/meio-ambiente/mcti-e-defesa-nao-irao-apresentar-dados-sobre-incendios-no-pais/, acessada em 29 de novembro de 2021.

Congresso em Foco (2021). Lucas Neiva, "Comissão de Ética Pública confirma conhecimento de offshores de Guedes", https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/corrupcao/comissao-de-etica-publica-confirma-conhecimento-de-off-shores-de-guedes/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Conjur (2019). "8 estados e 17 capitais ainda não regulamentaram Lei Anticorrupção", https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/estados-17-capitais-nao-regulamentaram-lei-anticorrupcao, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Conjur (2020). Thiago Crepaldi, "'Gaecos trarão institucionalidade às investigações do MPF', afirma Aras", https://www.conjur.com.br/2020-dez-14/gaecos-trarao-institucionalidade-investigacoes-mpf-aras, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Conjur (2020). Gamil Föppel El Hireche, "Aspectos processuais da relação entre lavagem de dinheiro e crime antecedente", https://www.conjur.com.br/2020-nov-18/gamil-foppel-lavagem-dinheiro-crime-antecedente, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Conjur (2020). Henrique Hoffman e Francisco Sannini, "Sobre lavagem de dinheiro simultânea ou concomitante", https://www.conjur.com.br/2020-ago-11/academia-policia-lavagem-dinheiro-simultanea-ou-concomitante, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Conjur (2020). Tiago Angelo, "Marques suspende trecho da Ficha Limpa que permite inelegibilidade indeterminada", https://www.conjur.com.br/2020-dez-20/liminar-nunes-marques-suspende-trecho-lei-ficha-limpa, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Conjur (2021). Rafa Santos, "Professores tornam-se alvos da CGU após criticarem Bolsonaro", https://www.conjur.com.br/2021-mar-03/professores-tornam-alvo-cgu-criticarem-bolsonaro, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). Assessoria Especial para Assuntos Internacionais (AINT). Boletim CGU Internacional: Edição 2 (maio/junho de 2019), https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34682, acessado em 3 de dezembro de 2021.

Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). Assessoria Especial para Assuntos Internacionais (AINT). Boletim CGU Internacional: Edição 3 (setembro/outubro 2019), https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/39020, acessado em 3 de dezembro de 2021.

Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). Assessoria Especial para Assuntos Internacionais (AINT). Boletim CGU Internacional: Edição 5 (janeiro 2020), https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43618, acessado em 3 de dezembro de 2021.

Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). Assessoria Especial para Assuntos Internacionais (AINT). Boletim CGU Internacional: Edição 6 (junho/julho 2020), https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46423, acessado em 3 de dezembro de 2021.

Controladoria-Geral da União (CGU). Gabinete do Ministro (GM). Assessoria Especial para Assuntos Internacionais (AINT). Boletim CGU Internacional: Edição 6 (março 2020), https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43967, acessado em 3 de dezembro de 2021.

Correio Braziliense (2021). Luana Patriolino, "PF apura suposta interferência do governo em extradição de Allan dos Santos", https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/11/4964006-pf-apura-suposta-interferencia-do-governo-em-extradicao-de-allan-dos-santos.html, acessada em 30 de novembro de 2021.

CVM (2020). Nota explicativa da Instrução CVM nº 617/2020, http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/notas-explicativas/nota617.html, acessada em 24 de novembro de 2021.

Deloitte (2020). Integridade corporativa no Brasil, https://www2.deloitte.com/br/pt/pages/risk/articles/integridade-corporativa-evolucao-do-compliance.html, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Der Spiegel (2021). Maren Hoffman, "Das ist der deutsche Durchschnittspolitiker", https://www.spiegel.de/karriere/thomas-michael-christian-das-sind-die-haeufigsten-vornamen-deutscher-politiker-a-f21c63c0-5ce4-47ce-8bfa-c3e2d0dce0e6, acessada em 16 de dezembro de 2021.

DW (2019). "STF decide que Justiça Eleitoral pode julgar crimes comuns", https://www.dw.com/pt-br/stf-decide-que-justi%C3%A7a-eleitoral-pode-julgar-crimes-comuns/a-47927233, acessada em 1º de dezembro de 2021.

DW (2020). Bruno Lupion, "Nunes Marques reduz alcance da Lei da Ficha Limpa", https://www.dw.com/pt-br/nunes-marques-reduz-alcance-da-lei-da-ficha-limpa/a-56014054, acessada em 1º de dezembro de 2021.

El País Brasil (2021). Afonso Benites, "Escudo de Bolsonaro, Augusto Aras enfrenta cada vez mais oposição para ser reconduzido à PGR", https://brasil.elpais.com/brasil/2021-08-19/escudo-de-bolsonaro-augusto-aras-enfrenta-cada-vez-mais-oposicao-para-ser-reconduzido-a-pgr.html, acessada em 30 de novembro de 2021.

El País Brasil (2021). Teresa de Miguel, "Acordo de Escazú entra em vigor para frear mortes de ambientalistas na América Latina, sem participação do Brasil". Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2021-04-23/acordo-de-escazu-entra-em-vigor-para-frear-assassinatos-de-ambientalistas-na-america-latina-sem-a-participacao-do-brasil.html, acessada em 2 de dezembro de 2021.

ENCCLA (2018). Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção. http://enccla.camara.leg.br/acoes/ENCCLA2018Ao01PlanodeDiretrizesdeCombateCorrupo.pdf , acessado em 9 de novembro de 2021.

ENCCLA. Estrutura, http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao, acessado em 9 de novembro de 2021.

ENCCLA. Recomendação nº 3/2020, http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2020, acessada em 23 de novembro de 2021.

Estadão (2019). Daniel Weterman e Breno Pires, "Com cargo ameaçado, delegado da Receita relata em carta interferência de 'forças externas'", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,com-cargo-ameacado-delegado-da-receita-relata-em-carta-interferencia-de-forcas-externas,70002971995, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Estadão (2019). Lorenna Rodrigues, Breno Pires e Daniel Weterman, "Por aliados, Bolsonaro retira indicações ao Cade", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,por-aliados-bolsonaro-retira-indicacoes-ao-cade,70002951625, acessada em 29 de novembro de 2021.

Estadão (2020). Breno Pires, "Advogados propõem mudanças que esvaziam lei de lavagem de dinheiro", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,advogados-propoem-mudancas-que-esvaziam-lei-contra-lavagem-de-dinheiro,70003491201, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Estadão (2020). Thiago Faria, "Governo coloca em sigilo até taxa aeroportuária paga por cartão corporativo de Bolsonaro", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-coloca-em-sigilo-ate-taxa-aeroportuaria-paga-por-cartao-corporativo-de-bolsonaro,70003305771, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Estadão (2021). Breno Pires, "Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Estadão (2021). Breno Pires, "Orçamento secreto de Bolsonaro: entenda o passo a passo do esquema". Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-secreto-de-bolsonaro-entenda-o-passo-a-passo-do-esquema,70003708734, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Estadão (2021). Breno Pires, "PF investiga 4 parlamentares por venda de emenda", https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pf-investiga-parlamentares-emenda,70003863195, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Estadão (2021). Pepita Ortega, "Alexandre de Moraes aponta 'grave esquema de facilitação ao contrabando' de madeiras envolvendo Salles e servidores do Ibama", https://politica.estadao.com.br/blogs/alexan-macedo/alexander-aponta-grave-esquema-de-facilitacao-ao-contrabando-de-madeiras-envolvendo-salles-e-servidores-do-ibama/, acessada em 30 de novembro de 2021.

Estadão (2021). Pepita Ortega, "PF faz buscas contra Salles e Ministério do Meio Ambiente por suspeita de corrupção na exportação de madeira", https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pf-faz-buscas-contra-salles-e-ministerio-do-meio-ambiente/, acessada em 29 de novembro de 2021.

Estado de Minas (2021). "Bolsonaro volta a dizer que eleições de 2022 terão 'manto da desconfiança'", https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/08/12/interna_politica,1295131/bolsonaro-volta-a-

dizer-que-eleicoes-de-2022-terao-manto-da-desconfianca.shtml, acessada em 30 de novembro de 2021.

Estado de Minas (2021). "Randolfe critica 'Fundão Eleitoral' de R$ 4 bi: 'Dinheiro pra aliado!'" https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/07/27/interna_politica,1290311/randolfe-critica-fundao-eleitoral-de-r-4-bi-dinheiro-pra-aliado.shtml, acessada em 16 de dezembro de 2021.

Exame (2019). "MPF diz que 935 investigações pararam após decisões de Toffoli sobre Coaf", https://exame.com/brasil/camaras-do-mpf-pedem-revogacao-de-decisoes-de-toffoli-sobre-coaf/, acessada em 29 de novembro de 2021.

GAFI (2010). Relatório de Avaliação Mútua. Anti-Lavagem de Dinheiro e Combate ao Financiamento do Terrorismo. República Federativa do Brasil Disponível em: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf, acessado em 22 de novembro de 2021.

GAFI (2016). Resultados da Reunião Plenária do GAFI, Paris, 17-19 de fevereiro de 2016, https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/outcomes-plenary-february-2016.html, acessados em 2 de dezembro de 2021.

GAFI (2019). Resultados da Plenária do GAFI, 16-18 de outubro de 2019, https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/outcomes-plenary-october-2019.html, acessados em 29 de novembro de 2021.

GAFI (2020). Prioridades para a Força Tarefa de Ação Financeira (GAFI) sob a Presidência Alemã. Objetivos para 2020-2022, https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/German-Presidency-Priorities.pdf, acessados em 2 de dezembro de 2021.

GAFI (2021). Money Laundering from Environmental Crime, https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Money-Laundering-from-Environmental-Crime.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

GAFI (2021). Orientações atualizadas para uma abordagem baseada em risco. Ativos Virtuais e Provedores de Serviços de Ativos Virtuais, https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Updated-Guidance-VA-VASP.pdf, acessadas em 30 de novembro de 2021.

Folha de São Paulo (2018). Patrícia Campos Mello, "Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp", https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml, acessada em 16 de dezembro de 2021.

Folha de São Paulo (2019). Danielle Brant, "Bolsonaro critica diretor do Inpe por dados sobre desmatamento que 'prejudicam' nome do Brasil", https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/07/bolsonaro-critica-diretor-do-inpe-por-dados-sobre-desmatamento-que-prejudicam-nome-do-brasil.shtml, acessada em 29 de novembro de 2021.

Folha de São Paulo (2019). Reynaldo Turollo Jr., Fábio Fabrini e Italo Nogueira, " Brazil's Supreme Court President Suspends Investigations into Bolsonaro's Son Flávio ", https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/brazil/2019/07/brazils-supreme-court-president-suspends-investigations-into-bolsonaros-son-flavio.shtml, acessada em 30 de novembro de 2021.

Folha de São Paulo (2020). André Shalders, "Procurador-geral Augusto Aras esteve com presidente mais que o dobro de vezes de antecessora", https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/procurador-geral-augusto-aras-esteve-com-presidente-mais-que-o-dobro-de-vezes-de-antecessora.shtml, acessada em 29 de novembro de 2021.

Folha de São Paulo (2020). Larissa Garcia, "Coaf reduz atividades e aplicação de multas após vaivém entre Justiça, Economia e BC", https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/coaf-reduz-atividades-e-aplicacao-de-multas-apos-vaivem-entre-justica-economia-e-bc.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha, acessada em 29 de novembro de 2021.

Folha de São Paulo (2020). Matheus Teixeira, "Investigações de juízes e procuradores travam em órgãos de controle; CNJ pune menos de 1% dos casos", https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/investigacoes-de-juizes-e-procuradores-travam-em-orgaos-de-controle-cnj-pune-menos-de-1-dos-casos.shtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Folha de São Paulo (2020). Salvador Nogueira, "Agência Espacial Brasileira zera orçamento do Inpe para pesquisa em 2021", https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2020/08/agencia-espacial-brasileira-zera-orcamento-do-inpe-para-pesquisa-em-2021.shtml, acessada em 30 de novembro de 2021.

Folha de São Paulo (2021). Daniel Carvalho, "Bolsonaro desafia Barroso e diz que se o Congresso aprovar, 'Teremos uma votação de papel e pronto'", https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/brazil/2021/06/bolsonaro-challenges-barroso-and-says-that-if-congress-approves-we-will-have-a-paper-ballot-and-thats-it.shtml, acessada em 30 de novembro de 2021.

Folha de São Paulo (2021). Eloísa Machado e Luiza Pavan Ferraro, "PGR e AGU se alinham na defesa de atos de Bolsonaro, aponta estudo sobre ações movidas no Supremo", https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/pgr-e-agu-se-alinham-na-defesa-de-atos-de-bolsonaro-aponta-estudo-sobre-acoes-movidas-no-supremo.shtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Folha de São Paulo (2021). José Marques, "Dezenas de magistrados, advogados e empresários estão em delação inédita de desembargadora", https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/dezenas-de-magistrados-advogados-e-empresarios-estao-em-delacao-inedita-de-desembargadora.shtml, acessada em 16 de dezembro de 2021.

France, Guilherme (2020). Grand Corruption and the SDGs: Belo Monte and the devastating impact of corruption in the Amazon, https://knowledgehub.transparency.org/product/grand-corruption-and-the-sdgs-belo-monte-and-the-devastating-impact-of-corruption-in-the-amazon, acessado em 1º de dezembro de 2021.

G1 (2013). Mariana Oliveira, "PGR denuncia deputado João Magalhães por fraude em licitações", http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2013/03/pgr-denuncia-joao-magalhaes-pela-operacao-joao-de-barro.html, acessada em 2 de dezembro de 2021.

G1 (2017). "Em transcrição de áudio da PF, Aécio pede ajuda a Gilmar Mendes sobre lei de abuso de autoridade", https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/em-transcricao-de-audio-da-pf-aecio-pede-ajuda-a-gilmar-mendes-sobre-lei-de-abuso-de-autoridade.ghtml, acessada em 16 de dezembro de 2021.

G1 (2017). Bruno Albernaz, Daniel Silveira e Gabriel Barreira, "Presidente e 4 conselheiros do TCE do RJ são presos em operação", https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/alvos-de-operacao-contra-fraude-no-tribunal-de-contas-do-rj-sao-presos.ghtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.

G1 (2019). "Ativistas ambientais são vítimas de ameaças pelo Brasil; Fantástico mostra histórias", https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2019/04/28/ativistas-ambientais-sao-vitimas-de-ameacas-pelo-brasil-fantastico-mostra-historias.ghtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.

G1 (2019). "Exoneração de diretor do Inpe é publicada no 'Diário Oficial'", https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/07/exoneracao-de-diretor-do-inpe-e-publicada-no-diario-oficial.ghtml, acessada em 30 de novembro de 2021.

G1 (2019). "Governo demite chefe da área de inteligência fiscal da Receita Federal", https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/09/24/governo-demite-chefe-da-area-de-inteligencia-fiscal-da-receita-federal.ghtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.

G1 (2019). "Justiça suspende nomeação de secretários de Nova Timboteua por nepotismo", https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/03/13/justica-suspende-nomeacao-de-secretarios-de-nova-timboteua-por-nepotismo.ghtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.

G1 (2019). "O que se sabe sobre a Operação Spoofing e o hacker que interceptou mensagens de autoridades", https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/24/o-que-se-sabe-sobre-a-operacao-spoofing-e-os-suspeitos-de-interceptar-mensagens-de-autoridades.ghtml, acessada em 21 de novembro de 2021.

G1 (2019). Juliana Lima, Filipe Matoso e Guilherme Mazui, "Bolsonaro edita medida provisória e transfere Coaf do Ministério da Economia para o Banco Central", https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/19/bolsonaro-edita-medida-provisoria-e-transfere-coaf-para-o-banco-central-informa-bc.ghtml, acessada em 29 de novembro de 2021.

G1 (2020). "Governo amplia sigilo de documentos solicitados via Lei de Acesso à Informação", https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/governo-amplia-sigilo-de-documentos-solicitados-via-lei-de-acesso-a-informacao.ghtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.

G1 (2020). Andréia Sadi, "Ministro do STF suspende nomeação de Alexandre Ramagem para diretor-geral da PF", https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2020/04/29/ministro-do-stf-suspende-nomeacao-de-alexandre-ramagem-para-a-diretoria-geral-da-pf.ghtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.

G1 (2020). Elisa Clavery, "Coaf e Banco Central defendem recomendações internacionais para lei sobre lavagem de dinheiro", https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/11/06/coaf-e-banco-central-pedem-que-mudancas-na-lei-sobre-lavagem-de-dinheiro-sigam-recomendacoes-internacionais.ghtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.

G1 (2020). Fábio Vasconcellos, "Candidatos gastam mais de R$ 2,8 bilhões na campanha eleitoral de 2020", https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/12/18/candidatos-gastam-mais-de-r-28-bilhoes-na-campanha-eleitoral-de-2020.ghtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.

G1 (2020). Márcio Falcão e Fernanda Vivas, "Aras diz que é hora de 'corrigir rumos' para que 'lavajatismo não perdure'", https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/28/aras-diz-que-e-hora-de-corrigir-rumos-para-que-lavajatismo-nao-perdure.ghtml, acessada em 29 de novembro de 2021.

G1 (2020). Thais Pimentel, "Desembargador investigado por corrupção passiva toma posse como presidente do TRE em Minas Gerais", https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/06/18/desembargador-investigado-por-corrupcao-passiva-toma-posse-como-presidente-do-tre-em-minas-gerais.ghtml, acessada em 1º de dezembro de 2021.

G1 (2021). "Por 47 votos a 32, plenário do Senado aprova indicação de André Mendonça para ministro do STF", https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/01/por-47-votos-a-32-plenario-do-senado-aprova-indicacao-de-andre-mendonca-para-ministro-do-stf.ghtml, acessada em 2 de dezembro de 2021.

G1 (2021). “Por nepotismo, MP recomenda que prefeito de Magé exonere quatro parentes do próprio secretariado”, https://glo.bo/32OhVE9, acessada em 1º de dezembro de 2021.

G1 (2021). Rosanne D'Agostino, "Plenário do STF reconhece decisão da Segunda Turma que declarou Moro parcial ao condenar Lula", https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/23/plenario-do-stf-reconhece-decisao-da-segunda-turma-que-declarou-moro-parcial-ao-condenar-lula.ghtml, acessada em 16 de dezembro de 2021.

G1 (2021). Rosanne D'Agostino, "Supremo começa a julgar se mantém liberação de emendas do 'orçamento secreto'", https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/14/supremo-comeca-a-julgar-se-mantem-liberacao-de-emendas-do-orcamento-secreto.ghtml, acessada em 16 de dezembro de 2021.

Gazeta do Povo (2020). "Lava Jato perde celeridade na Justiça Eleitoral: nenhuma condenação em 16 meses", https://www.gazetadopovo.com.br/republica/lava-jato-perde-celeridade-justica-eleitoral/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

The Global Anticorruption Blog (2018). Hilary Hurd, "Applying Anti-Money Laundering Reporting Obligations on Lawyers": The UK Experience", https://globalanticorruptionblog.com/2018/06/08/applying-anti-money-laundering-reporting-obligations-on-lawyers-the-uk-experience/, acessado em 2 de dezembro de 2021.

The Global Anticorruption Blog (2021). Mayze Teitler, "Enablers in the Legal Profession: Balancing Client Confidentiality Against Preventing Money Laundering" https://globalanticorruptionblog.com/2021/11/15/enablers-in-the-legal-profession-balancing-client-confidentiality-against-preventing-money-laundering/, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Global Witness (2019). Enemies of the State? Disponível em: https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemies-state/, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Global Witness (2020). Defending Tomorrow, https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Guimarães, L. G. "Mitos e Verdades da reforma da Lei de Improbidade Administrativa", disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mitos-e-verdades-da-reforma-da-lei-de-improbidade-administrativa-13102021, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Human Rights Watch (2019). Máfias do Ipê: Como a Violência e a Impunidade Impulsionam o Desmatamento na Amazônia Brasileira, https://www.hrw.org/pt/report/2019/09/17/333519, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Human Rights Watch (2021). Brazil: Bolsonaro Threatens Democratic Rule, https://www.hrw.org/news/2021/09/15/brazil-bolsonaro-threatens-democratic-rule, acessada em 30 de novembro de 2021.

Instituto Ethos (2016). Sistema Nacional de Integridade, http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_bra_visit_4.27.pdf, acessado em 29 de novembro de 2021.

Instituto Socioambiental (2020). “Dinheiro paralisado por governo Bolsonaro no Fundo Amazônia chega a quase R$ 3 bilhões”. Disponível em: https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/dinheiro-paralisado-por-governo-bolsonaro-no-fundo-amazonia-chega-a-quase-r-3-bilhoes, acessada em 10 de dezembro de 2021.

IstoÉ (2011). Alan Rodrigues e Pedro Marcondes de Moura, "Balcão de negócios", https://istoe.com.br/164368_BALCAO+DE+NEGOCIOS/, acessado em 2 de dezembro de 2021.

IstoÉ Dinheiro (2020). "Servidores do Ibama protestam contra nomeações de militares por Salles", https://www.istoedinheiro.com.br/servidores-do-ibama-protestam-contra-nomeacoes-de-militares-por-salles/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Jornal do Brasil (2021). "Governo Bolsonaro ignora Controladoria e dificulta acesso a dados sobre visitas ao Planalto", https://www.jb.com.br/pais/justica/2021/09/1032631-governo-bolsonaro-ignora-controladoria-e-dificulta-acesso-a-dados-sobre-visitas-ao-planalto.html, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Loureiro, M. R. et al (eds.) (2010). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Marcus, Abigail J. (2019). Financial intelligence units (FIUs): Effective institutional design, mandate and powers, https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/financial-intelligence-units-fius-effective-institutional-design-mandate-and-powers, acessado em 30 de novembro de 2021.

Mensagem SEI/TSE nº 1843875, "Contribuições ao relatório independente sobre o cumprimento da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção no Brasil", assinada por Aline Rezende Peres Osorio, Secretária-Geral da Presidência do TSE.

Metrópoles (2021). Lucas Marchesini, "Governo começa perseguição a quem pediu extradição de Allan dos Santos", https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/governo-comeca-perseguicao-a-quem-pediu-extradicao-de-allan-dos-santos, acessada em 30 de novembro de 2021.

Michener, G.; Contreras, E. e Niskier, I. (2018) Da opacidade à transparência? Avaliando o acesso à informação no Brasil cinco anos depois. Revista de Administração Pública, v. 52, nº 4, p. 610-629, https://doi.org/10.1590/0034-761220170289, acessada em 30 de novembro de 2021.

Migalhas (2012). "Lei de lavagem de dinheiro não se aplica a advogados, diz OAB", https://www.migalhas.com.br/quentes/162268/lei-de-lavagem-de-dinheiro-nao-se-aplica-a-advogados--diz-oab, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Migalhas (2021). "OAB decide que a advocacia não se submete à lei de lavagem", https://www.migalhas.com.br/quentes/343603/oab-decide-que-advocacia-nao-se-submete-a-lei-de-lavagem, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Morgado, R., Dominguez, M. e Reis, V. (2020). Acordo de Escazú: uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil. Transparência Internacional - Brasil,

Policy Paper, https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/111:acordo-de-escazu?stream=1, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Morgado, Renato (2020). "The Use of Open Data to Tackle Illegal Logging in Brazil", https://forestgovernance.chathamhouse.org/publications/open-data-in-brazil-the-challenges-and-opportunities-for-tackling-illegal-logging, acessado em 2 de dezembro de 2021.

MPF (2015). Proposta nº 10, https://dezmedidas.mpf.mp.br/, acessada em 20 de novembro de 2021.

MPF. Efeitos no Exterior - Caso Lava Jato, http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/efeitos-no-exterior, acessado em 20 de novembro de 2021.

MPF. Nota Técnica nº 1/2021 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas, acessada em 2 de dezembro de 2021.

MPF. Nota Técnica nº 4/2020 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas, acessada em 2 de dezembro de 2021.

MPF. Orientação nº 12 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes, acessada em 2 de dezembro de 2021.

MPF. Resultados - Caso Lava Jato, http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados, acessados em 20 de novembro de 2021.

MPF. Ranking Nacional da Transparência, http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking, acessado em 29 de novembro de 2021.

MPPA (2019). "A pedido do MPPA, Justiça suspende nomeação de dois secretários por nepotismo", https://www2.mppa.mp.br/noticias/a-pedido-do-mppa-justica-suspende-nomeacao-de-dois-secretarios-por-nepotismo.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.

MPPR (2012). Informativo Criminal nº 212 - Lavagem de Dinheiro - Alteração Legislativa, https://criminal.mppr.mp.br/pagina-1137.html, acessado em 2 de dezembro de 2021.

MPPR (2021). "A pedido do MPPR, Justiça manda bloquear bens de ex-vereadora de Curitiba e seu companheiro, acionados por prática de 'rachadinha', https://mppr.mp.br/2021/10/24041,11/A-pedido-do-MPPR-Justica-manda-bloquear-bens-de-ex-vereadora-de-Curitiba-e-seu-companheiro-acionados-por-pratica-de-rachadinha.html, acessada em 1º de dezembro de 2021.

MPRS (2021). "Operação Rachadinha: MPRS cumpre mandados de busca e apreensão em Uruguaiana", https://www.mprs.mp.br/noticias/criminal/52702/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

MPRS (2021). "São José dos Ausentes: a pedido do MPRS, Justiça suspende a nomeação de namorada do prefeito por nepotismo", https://www.mprs.mp.br/noticias/53197/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

MPSC (2021). "Bloqueados R$ 1,79 milhão do atual Prefeito e de ex-Prefeito de Guaraciaba por suposta 'rachadinha' de salário de comissionados", https://www.mpsc.mp.br/noticias/bloqueados-r-179-milhao-do-atual-prefeito-e-de-ex-prefeito-de-guaraciaba-por-suposta-rachadinha-de-salario-de-comissionados, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Nexo Jornal (2020). Maria do Socorro Sousa Braga, "O Brasil está no caminho para reduzir o número de partidos?". Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/O-Brasil-est%C3%A1-no-caminho-para-reduzir-o-n%C3%BAmero-de-partidos, acessado em 1º de dezembro de 2021.

O Eco (2020). Daniele Bragança, "Bolsonaro retira sociedade civil do Fundo Nacional do Meio Ambiente", https://www.oeco.org.br/noticias/bolsonaro-retira-sociedade-civil-do-fundo-nacional-do-meio-ambiente/, acessada em 2 de dezembro de 2021.

O Globo (2020). Guilherme Amado, "Comissão de Ética da Presidência mantém quarentena a Moro", https://oglobo.globo.com/epoca/guilherme-amado/comissao-de-etica-da-presidencia-mantem-quarentena-moro-24639297, acessada em 1º de dezembro de 2021.

O Globo (2021). Francisco Leali, "Maioria dos ministérios de Bolsonaro reduz atendimento a pedidos de acesso à informação", https://oglobo.globo.com/politica/maioria-dos-ministerios-de-bolsonaro-reduz-atendimento-pedidos-de-acesso-informacao-1-25258921, acessada em 16 de dezembro de 2021.

O Globo (2021). Malu Gaspar, "Secretário de Justiça tentou retardar extradição de Allan dos Santos, mas delegada foi mais rápida", https://blogs.oglobo.globo.com/malu-gaspar/post/secretario-de-justica-tentou-interferir-no-processo-de-extradicao-do-blogueiro-allan-dos-santos.html, acessada em 30 de novembro de 2021.

O Globo. Malu Gaspar, "Polícia Federal fecha acesso público a seus documentos", https://blogs.oglobo.globo.com/malu-gaspar/post/policia-federal-fecha-acesso-publico-seus-documentos.html, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Observatório da Mineração (2021). Maurício Angelo, "Rastrear a cadeia do ouro: tarefa urgente que não comporta soluções simples", https://observatoriodamineracao.com.br/rastrear-a-cadeia-do-ouro-tarefa-urgente-que-nao-comporta-solucoes-simples/, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Observatório do Clima (2021). "Push the whole lot through": The second year of environmental havoc under Brazil's Jair Bolsonaro, https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-EN-1.pdf, acessado em 30 de novembro de 2021.

Odilla F. e Rodriguez-Olivari, D. (2021). Controle da corrupção sob fogo: uma breve história da Controladoria-Geral da União no Brasil. In: Pozsgai-Alvarez, J., The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin-America. Londres: Routledge, p. 108-133.

OCDE (2019). "Brazil must immediately end threats to independence and capacity of law enforcement to fight corruption", https://www.oecd.org/newsroom/brazil-must-immediately-end-threats-to-independence-and-capacity-of-law-enforcement-to-fight-corruption.htm, acessada em 29 de novembro de 2021.

OECD, IDB (2019). A Beneficial Ownership Implementation Toolkit, https://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Oliveira, Clarissa Reis (2014). Quem é quem nas discussões do Novo Código da Mineração, https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/quem_e_quem_-_comite_0.pdf, acessado em 1º de dezembro de 2021.

Pimenta, Raquel de Mattos (2019). Reformas anticorrupção e arranjos institucionais: o caso dos acordos de leniência. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. DOI: 10.11606/T.2.2019.tde-31072020-140346.

Pimenta, Raquel de Mattos (2020). A Construção dos Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda.

Poder 360 (2021). "Conheça os argumentos a favor e contra as emendas de relator ao Orçamento", https://www.poder360.com.br/congresso/conheca-os-argumentos-a-favor-e-contra-as-emendas-de-relator-ao-orcamento/, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Poder 360 (2021). Alexandre Leoratti, "Barroso diz que voto impresso diminui a segurança das eleições", https://www.poder360.com.br/eleicoes/barroso-diz-que-voto-impresso-diminui-a-seguranca-das-eleicoes/, acessada em 30 de novembro de 2021.

Poder 360 (2021). Bernardo Gonzaga e Gabriella Soares, "Ministro do TCU sinaliza que pode julgar cartão de Bolsonaro", https://www.poder360.com.br/economia/ministro-do-tcu-diz-que-nao-esta-impedido-de-julgar-cartao-de-bolsonaro/, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Poder 360 (2021). Paulo Roberto Netto, "Bolsonaro ignora lista tríplice e reconduz Aras para mandato de 2 anos", https://www.poder360.com.br/justica/bolsonaro-ignora-lista-triplice-e-reconduz-aras-para-novo-mandato-de-2-anos/, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Rádio Senado (2018). Floriano Filho, "Novas regras eleitorais restringem acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita", https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2018/02/01/recursos-eleitorais-e-tempo-de-radio-e-tv-vao-depender-do-desempenho-dos-partidos-politicos, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Receita Federal. Dados Públicos CNPJ, https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/consultas/dados-publicos-cnpj, acessados em 2 de dezembro de 2021.

Reis, V. C.; France, G. "Operation Car Wash and the fight against corruption in Brazil". In Relational Leadership - Case Studies from Brazil, editado por Julika Baumann Montecinos, Jessica Geraldo Schwengber e Josef Wieland. Transcultural Management Series, Vol. 7, Marburg: Metropolis-Verlag, 2021.

Reuters (2019). "Brazil probe finds suspect deposits in Bolsonaro son's account: report", https://www.reuters.com/article/us-brazil-corruption-idUSKCN1PD02P, acessada em 30 de novembro de 2021.

Saadi, Ricardo (2012). O combate à lavagem de dinheiro. Boletim IBCCRIM nº 237, https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4672-O-combate-a-lavagem-de-dinheiro, acessado em 2 de dezembro de 2021.

SBT News (2021). Ricardo Chapola, "Conselheiro do TCE gera R$ 54,3 mi de prejuízo aos cofres de SP", https://www.sbtnews.com.br/noticia/justica/158585-conselheiro-do-tce-gera-r-543-mi-de-prejuizo-aos-cofres-de-sp, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Sundfeld, C. A. Entrevista a Filipe Vidon. "Concordamos em discordar: nova lei da Improbidade Administrativa", disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/epoca/concordamos-em-discordar-nova-lei-da-improbidade-administrativa-1-25228345, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) nº 1055941/SP, https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754018828, acessado em 30 de novembro de 2021.

Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4.435, https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750577279, acessado em 1º de dezembro de 2021.

TCU (2021). "Aumento do desmatamento e redução na aplicação de sanções administrativas", https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumento-do-desmatamento-e-reducao-na-aplicacao-de-sancoes-administrativas.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.

Tebet, Diogo (2012). Lei de lavagem de dinheiro e a extinção do rol dos crimes antecedentes. Boletim IBCCRIM nº 237, http://tebet.adv.br/wp-content/uploads/Lei-de-lavagem-de-dinheiro-e-a-extin%C3%A7%C3%A3o-do-rol-dos-crimes-antecedentes-_-IBCCRIM-INSTITUTO-BRASILEIRO-DE-CI%C3%8ANCIAS-CRIMINAIS.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Terra (2013). Daniel Favero, "Lembre do escândalo dos Anões do Orçamento que completa 20 anos", https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-do-orcamento-que-completa-20-anos,3f1376212bd42410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Terra (2019). "Bolsonaro revoga decreto sobre sigilo de dados oficiais", https://www.terra.com.br/noticias/brasil/bolsonaro-revoga-decreto-sobre-sigilo-de-dados-oficiais,c0cbfa39b47ff7b481535877c8a1e922kivove9g.html, acessada em 2 de dezembro de 2021.

Intercept Brasil. As mensagens secretas da Lava Jato, https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/, acessadas em 21 de novembro de 2021.

TI Brasil (2021). "Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras". Disponível em: https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terra, acessado em 8 de dezembro de 2021.

Transparência Internacional - Brasil (2019). Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anticorruption Frameworks, https://images.transparencycdn.org/images/2019_Report_BrazilSetbacksAntiCorruptionFrameworks_English_191121_135151.pdf, acessado em 20 de novembro de 2021.

Transparência Internacional - Brasil (2020). Brasil: Contratempos na Estrutura Jurídica e Institucional Anticorrupção - Atualização 2020, https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/, acessado em 20 de novembro de 2021.

Transparência Internacional - Brasil (2021). "Governança fundiária frágil, fraudes e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras", https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras, acessado em 8 de dezembro de 2021.

Transparência Internacional - Brasil et al. (2021). "Atuação do MPF no combate ao crime e à degradação ambiental na Amazônia",

https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/atuacao-do-mpf-no-combate-ao-crime-e-a-degradacao-ambiental-na-amazonia, acessado em 30 de novembro de 2021.

Transparência Internacional Brasil (2021). Retrospectiva Brasil 2020, https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2020, acessado em 30 de novembro de 2021.

TSE. Estatísticas Eleitorais, https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais, acessadas em 16 de dezembro de 2021.

TSE. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) [2020], https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc, acessado em 1º de dezembro de 2021.

TSE. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) [2020], https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc, acesso em 1º de dezembro de 2021. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) [2018], https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc, acessado em 1º de dezembro de 2021.

TSE. Prestação de Contas - Eleições 2018, https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1, acessada em 1º de dezembro de 2021.

TSE. Declaração sumária nº 61, https://bit.ly/3rkUnAT, acessada em 30 de novembro de 2021.

UNEP, INTERPOL (2016). The Rise of Environmental Crimes, https://www.cbd.int/financial/doc/unep-environmental-crimes.pdf, acessado em 25 de novembro de 2021.

UNGA (2003). Relatório do Comitê Ad Hoc para a negociação de uma Convenção contra a Corrupção sobre os trabalhos de suas primeiras a sétimas sessões (A/58/422/Add.1), https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_7/422add1.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.

Unidos Contra a Corrupção (UCC). Novas Medidas contra a Corrupção, https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br, acessadas em 16 de dezembro de 2021.

UNODC (2020). World Wildlife Crime Report, https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wildlife.html, acessado em 2 de dezembro de 2021.

UOL (2013). Fábio Brandt, ""Fux disse que ia me absolver', diz Dirceu", https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/04/10/fux-disse-que-ia-me-absolver-diz-dirceu.htm.

UOL (2018). Aiuri Rebello e Leonardo Martins, "Empresários ampliam doações e assumem lugar de suas empresas nas eleições", https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/14/empresarios-doacoes-de-campanha-eleicoes-2018.htm, acessada em 1º de dezembro de 2021.

UOL (2021). Jamil Chade, "Ameaças sobre 2022 ampliarão o isolamento político e econômico do Brasil", https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/07/25/ameacas-sobre-2022-ampliarao-isolamento-politico-e-economico-do-brasil.htm, acessada em 30 de novembro de 2021.

UOL (2021). Rafael Neves, "PF vê indícios de 'lavagem' de madeira ilegal em inquérito contra Salles", https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2021/07/peca-142-pet-8975_200720215005.pdf, acessado em 29 de novembro de 2021.

Valor Econômico (2019). Vandson Lima, Renan Truffi, Isadora Peron, Marcelo Ribeiro e Carla Araújo, "Senado atende apelo de Bolsonaro, rejeita Coaf com Moro e aprova MP", https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/05/29/senado-atende-apelo-de-bolsonaro-rejeita-coaf-com-moro-e-aprova-mp.ghtml, acessada em 29 de novembro de 2021.

WWF - Brasil (2020). "Uma visão sobre a rastreabilidade da cadeia da carne bovina no Brasil", https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/sumario_portugues_final_versao_web.pdf, acessado em 2 de dezembro de 2021.