

## **COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL ENTRE A POLICIA FEDERAL E A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Tarcísio Júnior Moreira Lima

Brasília, DF

2025

## COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL ENTRE A POLICIA FEDERAL E A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Tarcísio Júnior Moreira Lima

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Suylan de Almeida Midlej e Silva.

Brasília, DF

2025

Tarcísio Júnior Moreira Lima

**Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal  
e a Controladoria Geral da União no Combate à  
Corrupção.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 25/04/2025

Comissão Examinadora:

Professora Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva - Orientadora

MPA/UnB

Professor Doutor João Mendes Rocha Neto - Examinador Interno

MPA/UnB

Professor Doutor Temístocles Murilo de Oliveira Júnior – Examinador Externo

AECI/MIR

Professor Doutor Adalmir de Oliveira Gomes – Examinador Suplente

PPGA/UnB

## **Agradecimentos**

Agradeço, primeiramente, à minha família, pelo apoio incondicional, paciência e compreensão ao longo de toda esta jornada acadêmica. À minha esposa, pela parceria, incentivo constante e por compreender os momentos de ausência em razão do comprometimento com este trabalho.

Aos professores do MPA/UnB, pelos conhecimentos compartilhados e pelo compromisso com a formação crítica e transformadora de seus alunos. À minha orientadora, Professora Suylan de Almeida Midlej e Silva, minha profunda gratidão pela orientação dedicada, pela escuta atenta e pelas contribuições valiosas ao longo de toda a construção deste trabalho. Sua experiência, sensibilidade e rigor acadêmico foram fundamentais para a consolidação desta dissertação e para o meu crescimento como pesquisador.

Aos colegas de trabalho da Polícia Federal e da Controladoria-Geral da União, com quem compartilho a difícil e desafiadora missão de combater a corrupção em nosso país. O esforço diário de cada um de vocês, muitas vezes silencioso e pouco reconhecido, foi fonte de inspiração para a realização desta pesquisa.

À Polícia Federal, instituição à qual tenho orgulho de pertencer, pela oportunidade concedida de aprimoramento acadêmico e profissional. A possibilidade de desenvolver este trabalho é reflexo do compromisso institucional com a excelência no serviço público e com o fortalecimento das políticas de integridade e justiça.

Aos colegas do Mestrado Profissional em Administração Pública, pela convivência rica em trocas de experiências, pelos debates instigantes e pelo companheirismo durante esta jornada. A todos que, de alguma forma, contribuíram para este trabalho, meu mais sincero agradecimento.

## Resumo

A corrupção configura-se como um dos principais entraves à governança pública e à integridade das instituições no Brasil. Nesse cenário, a cooperação interinstitucional entre a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU) tem se consolidado como uma estratégia relevante no enfrentamento desse fenômeno. Este estudo propôs uma análise comparativa dessa parceria, examinando sua influência sobre a repressão à corrupção no período de 2003 a 2022, a partir de dados relativos à instauração de inquéritos, operações conjuntas e autônomas, mandados de busca e apreensão, além dos prejuízos financeiros apurados. Procurou-se, ainda, compreender os impactos dessa cooperação em termos de sua contribuição para a eficácia da repressão à corrupção no âmbito federal. No referencial teórico, a corrupção foi abordada como um fenômeno multidimensional, considerando suas diferentes conceituações, causas, efeitos e abordagens de mensuração. Neste trabalho, optou-se por uma abordagem voltada à mensuração do combate à corrupção, direcionando o foco analítico à avaliação da efetividade das respostas institucionais frente às práticas corruptas. Diferentemente das abordagens que buscam estimar a incidência da corrupção em si, muitas vezes sujeitas à limitação de percepções ou à subnotificação de casos, esta pesquisa privilegia o exame de dados objetivos relacionados à atuação repressiva, à cooperação interinstitucional e aos mecanismos de responsabilização efetivamente acionados no enfrentamento da corrupção. Foram exploradas, também, as inter-relações entre corrupção, governança e política, bem como estratégias de enfrentamento, com ênfase na colaboração entre instituições.. A cooperação interinstitucional foi analisada à luz de conceitos como coordenação interagências, governança em redes e aprendizagem organizacional, destacando-se sua relevância no enfrentamento de problemas complexos como a corrupção. Foram examinadas as formas de interação entre instituições públicas, os obstáculos à colaboração como a fragmentação institucional e os conflitos de competência e os fatores que favorecem o trabalho conjunto, como a confiança mútua, a liderança adaptativa e a padronização de procedimentos. Os resultados demonstraram um crescimento expressivo da participação da CGU nas operações da PF a partir de 2016, com um ponto máximo registrado em 2020, seguido de uma retração nos anos seguintes. Verificou-se, ainda, uma distribuição geográfica desigual das operações, com maior presença da CGU em estados mais dependentes de transferências federais, enquanto a PF concentrou esforços nas regiões com maior incidência de crimes financeiros. Como contribuição prática, o estudo resultou na formulação de uma Portaria, instrumento normativo voltado à regulamentação da cooperação entre PF, CGU e outros órgãos parceiros, estabelecendo diretrizes formais para a atuação conjunta, sistematizando o intercâmbio de informações e propondo uma metodologia integrada de registro e monitoramento dos dados operacionais das operações deflagradas.

Palavras-chave: Corrupção; Cooperação Interinstitucional; Polícia Federal; Controladoria-Geral da União; Governança.

### **Abstract**

Corruption is one of the main obstacles to public governance and the integrity of institutions in Brazil. In this scenario, interinstitutional cooperation between the Federal Police (PF) and the Office of the Comptroller General of the Union (CGU) has been consolidated as a relevant strategy to confront this phenomenon. This study proposed a comparative analysis of this partnership, examining its influence on the repression of corruption in the period from 2003 to 2022, based on data related to the initiation of investigations, joint and independent operations, search and seizure warrants, and the financial losses determined. We also sought to understand the impacts of this cooperation in terms of its contribution to the effectiveness of the repression of corruption at the federal level. In the theoretical framework, corruption was approached as a multidimensional phenomenon, considering its different concepts, causes, effects, and forms of measurement. We also explored the interrelationships between corruption, governance, and politics, as well as strategies for confronting it, with an emphasis on collaboration between institutions. In addition, the methodological challenges of measuring corruption were discussed, especially the use of subjective and objective indicators. Interinstitutional cooperation was analyzed in light of concepts such as interagency coordination, network governance, and organizational learning, highlighting its relevance in tackling complex problems such as corruption. The forms of interaction between public institutions, obstacles to collaboration such as institutional fragmentation and conflicts of competence, and factors that favor joint work, such as mutual trust, adaptive leadership, and standardization of procedures, were examined. These elements provided the conceptual basis for the empirical analysis of the integrated action between the Federal Police and the CGU. The results demonstrated a significant growth in the CGU's participation in Federal Police operations from 2016 onwards, with a peak recorded in 2020, followed by a decline in the following years. An uneven geographic distribution of operations was also observed, with a greater presence of the CGU in states more dependent on federal transfers, while the PF concentrated its efforts in regions with the highest incidence of financial crimes. As a practical contribution, the study resulted in the formulation of an Ordinance, a normative instrument aimed at regulating cooperation between the PF, CGU and other partner agencies, establishing formal guidelines for joint action, systematizing the exchange of information and proposing an integrated methodology for recording and monitoring operational data from launched operations.

**Keywords:** Corruption; Interinstitutional Cooperation; Federal Police; Office of the Comptroller General; Governance.

## SUMÁRIO

Lista de Tabelas .....	08
Lista de Quadros .....	09
Lista de Gráficos .....	10
1. Introdução .....	11
2. Quadro Teórico-Conceitual .....	16
2.1 O fenômeno da corrupção e suas vertentes.....	16
2.1.1 Mensuração do combate da corrupção: desafios e abordagens.....	21
2.1.2 Eficiência, eficácia e <i>accountability</i> no combate à corrupção.....	24
2.2 Cooperação interinstitucional.....	27
2.2.1 Governança em redes e aprendizagem interagências.....	30
3. Métodos e técnicas de pesquisa.....	34
3.1 Caracterização dos instrumentos de coleta.....	37
3.2 Análise dos Dados .....	41
4. Resultados e Discussão.....	42
4.1 Operações deflagradas pela PF e CGU .....	42
4.2 Análise comparativa das operações policiais de repressão à corrupção entre PF e CGU...	53
4.3 Relação interinstitucional PF e CGU e o combate à corrupção.....	64
5. Portaria com diretrizes para celebração de Acordo de Cooperação Técnica – ACT entre PF e outros órgãos para o desenvolvimento de sistema informatizado de dados estatísticos acerca de ações de combate à corrupção no âmbito do poder executivo federal .....	68
5.1 Descrição geral do produto.....	69
5.2 Base teórica utilizada.....	69
5.2.1 Gestão da Informação e Tecnologia na Administração Pública.....	70
5.2.2 Modelos de Cooperação Interinstitucional.....	70
5.2.3 Metodologia de Análise e Compartilhamento de Dados.....	71
5.3 Convergência dos Eixos Teóricos e Justificativa da Solução Proposta.....	72
5.4 Fundamentação Jurídica.....	72
5.5 Relevância do Produto.....	73
6. Conclusões e Recomendações.....	74
Referências.....	78
Apêndice.....	87

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Número total de IPLs instaurados relacionados à corrupção, o número de operações da PF e da CGU e a porcentagem de IPLs que resultaram em operações da PF.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Tipos penais que definem a atribuição das Delegacias de Combate à Corrupção no âmbito da Polícia Federal.

Quadro 2 – Entrevistados x Cargos/Funções.

Quadro 3 - Relação Objetivos Específicos x Técnicas de Coleta de Dados.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Operações de combate à corrupção deflagradas por ano. Base Polícia Federal.

Gráfico 2 - Operações de combate à corrupção deflagradas por Estado. Base Polícia Federal.

Gráfico 3 - Mandados de Busca e Apreensão cumpridos por ano. Base Polícia Federal.

Gráfico 4 - Prejuízos apurados por ano. Base Polícia Federal.

Gráfico 5 - Operações de combate à corrupção deflagradas por ano. Base Controladoria Geral da União.

Gráfico 6 - Operações de combate à corrupção deflagradas por Estado. Base Controladoria Geral da União.

Gráfico 7 - Mandados de Busca e Apreensão cumpridos por ano. Base Controladoria Geral da União.

Gráfico 8 - Montante Envolvido por ano. Base Controladoria Geral da União.

Gráfico 9 - Comparativo Operações de combate à Corrupção. PF x CGU.

Gráfico 10. Comparativo Operações de combate à Corrupção. PF x CGU. Porcentual.

Gráfico 11 - Comparativo Operações de combate à Corrupção. PF x CGU. Por Estado.

Gráfico 12 - Comparativo Operações de combate à Corrupção. PF x CGU x Inquéritos instaurados para apuração de Corrupção pelas DELECOR. Por Ano.

Gráfico 13. Comparativo operações PF/CGU por milhão de habitantes e transferências federais per capita.

## 1 Introdução

A corrupção, identificada pelo jornalista investigativo português Eduardo Dâmaso (2019) como um pacto de silêncio prejudicial à sociedade, emerge como um desafio persistente à governança e à confiança pública nas instituições. A complexidade e os desafios de enfrentamento à corrupção no Brasil demandam uma resposta interinstitucional robusta, capaz de transcender as abordagens tradicionais de combate a este fenômeno. Nesse contexto, a parceria entre a Polícia Federal (PF) e a Controladoria Geral da União (CGU) se destaca como um mecanismo estratégico no enfrentamento da corrupção. Este trabalho propõe-se a identificar os resultados dessa cooperação, buscando averiguar sua eficácia e explorar as percepções dos agentes envolvidos.

A corrupção é um fenômeno multifacetado que prospera em ambientes caracterizados por instituições frágeis, deficiência nos mecanismos de prestação de contas, baixa abertura dos processos governamentais e lacunas nos sistemas de integridade pública. Segundo Rose-Ackerman e Palifka (2020), a corrupção ocorre quando os incentivos para práticas ilícitas superam os riscos de detecção e punição, o que é mais comum em contextos onde as normas de governança são fracas e os controles internos são insuficientes.

Além disso, Klitgaard (1988) argumenta que a corrupção se intensifica em cenários nos quais há monopólio de poder decisório, ampla discricionariedade e ausência de responsabilização, criando oportunidades para abusos e desvios de recursos públicos.

De acordo com Akitoby et al. (2020), a ausência de transparência nas finanças públicas pode levar a práticas que distorcem a alocação de recursos, como despesas ineficientes, acúmulo de passivos ocultos e atividades quase-fiscais que escapam ao escrutínio legislativo. Essas condições favorecem a corrupção, pois reduzem os custos esperados para aqueles que praticam atos ilícitos e ampliam a impunidade.

Essa mazela não apenas desvia recursos de usos mais produtivos, mas também mina a confiança do público no governo e nas instituições, criando um ciclo vicioso de má governança e corrupção endêmica (Ogundajo et al., 2022).

No âmbito político, a corrupção e a governança estão inter-relacionadas de maneira complexa. As práticas corruptas podem ser tanto uma causa quanto uma consequência de sistemas políticos mal estruturados, onde a falta de transparência e responsabilidade permite

que políticos e funcionários públicos explorem seus cargos para benefício próprio, em detrimento do interesse público.

A política pode tanto perpetuar a corrupção através de legislações favoráveis e da falta de vontade política para reformar sistemas corruptos, quanto ser um meio para combatê-la, através da implementação de políticas de boa governança e transparência (Corrupção e Boa Governança da Iniciativa GRACE do UNODC, 2020).

Segundo Furtado (2012), a corrupção no Brasil tem raízes históricas profundas e foi, durante séculos, naturalizada e, muitas vezes, minimizada. Desde o período colonial, a apropriação privada dos recursos públicos era prática comum, impulsionada por uma estrutura social patrimonialista, na qual os interesses privados frequentemente se sobrepunham ao bem coletivo.

Outrossim, a partir dos anos 2000, a Polícia Federal consolidou sua atuação em grandes investigações, revelando esquemas de corrupção de grande escala. Esse período marcou a transição de operações focadas no combate ao tráfico de drogas para investigações mais sofisticadas sobre crimes financeiros, crimes fazendários e corrupção no setor público (Santos, 2017).

A institucionalização dessas operações se deu por meio de aprimoramentos técnicos, legislativos e organizacionais. A criação da Coordenação-Geral de Repressão ao Crime Organizado e de Inquéritos Especiais (CGCOIE/DPJ) em 2002 permitiu uma abordagem mais estruturada contra a corrupção, estabelecendo diretrizes para investigações complexas. Essas mudanças proporcionaram uma atuação mais eficaz contra crimes envolvendo grandes quantias e redes de corrupção enraizadas no setor público e privado (Santos, 2017).

Porém, nesse momento inicial, enquanto a PF conduzia investigações policiais, a CGU focava em auditorias e no fomento à transparência e à integridade no setor público. Em momento posterior, esses órgãos passaram a interagir e cooperar de forma mais intensa, evoluindo para a realização de trabalhos conjuntos de análise de materiais apreendidos e deflagração de operações policiais. Dessa forma, essas instituições se consolidaram como portadoras de papéis complementares no arcabouço de combate à corrupção.

A literatura sobre governança e combate à corrupção no Brasil tem se debruçado sobre diferentes abordagens para compreender a complexidade do sistema de responsabilização e as interações entre as instituições que o compõem os estudos teóricos e empíricos têm explorado

distintas perspectivas para analisar a arquitetura institucional da rede de *accountability* brasileira.

Nesse contexto, a literatura sobre multiplicidade institucional tem se mostrado importante para compreender a dinâmica da chamada "Rede Brasileira Anticorrupção", explorada em estudos como os de Machado e Paschoal (2016), Machado (2019) e Prado e Carson (2015, 2016). Essa abordagem analisa a interação e a sobreposição de atribuições entre diferentes instituições envolvidas no combate à corrupção, destacando como a diversidade de atores fortalece ou desafia os mecanismos de responsabilização.

Os estudos nessa área concentram-se na identificação das funções desempenhadas por cada órgão, no mapeamento das relações institucionais e na avaliação do impacto da coordenação entre entidades como a Polícia Federal, a Controladoria-Geral da União, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e o Poder Judiciário. Além disso, investiga-se o papel dessas instituições na imposição de sanções, na condução de investigações e na formulação de políticas anticorrupção, ressaltando a importância da cooperação interinstitucional para a eficácia dos processos de responsabilização.

Em outra abordagem, Prado e Cornelius (2020) destacam a existência de estudos empíricos sobre a rede de *accountability* brasileira, conhecidos como Análises Granulares. Essas investigações se diferenciam por focar nos detalhes operacionais do sistema, examinando as interações complexas entre diferentes instituições responsáveis pela responsabilização. Em contraste com análises de nível macro ou de alto nível, que exploram o funcionamento geral da rede anticorrupção, adotando uma abordagem macroscópica, investigando a organização, os princípios e a efetividade das políticas públicas e dos marcos normativos em vigor, os estudos granulares oferecem uma visão mais detalhada das dinâmicas institucionais, revelando como fatores como burocracia, cooperação interinstitucional e conflitos de competência afetam a eficácia do combate à corrupção (Prado e Cornelius, 2020).

Segundo Prado e Cornelius (2020), pesquisas desse tipo são ainda mais escassas do que estudos de alto nível, mas existem trabalhos como os de mensuração da corrupção e do combate à corrupção a partir da formulação de indicadores objetivos, conforme se verá adiante, que demonstram sua importância para compreender os desafios e entraves na aplicação das normas anticorrupção no Brasil.

Dessa forma, torna-se necessário investigar de que forma a cooperação interinstitucional entre órgãos responsáveis pela repressão à corrupção no Brasil influencia a

eficácia das ações de combate a esse problema. Essa análise não apenas permite compreender os impactos concretos dessa parceria, mas também justifica a necessidade de um estudo empírico mais aprofundado, capaz de embasar futuras estratégias para o aprimoramento da atuação conjunta dessas instituições. A cooperação interinstitucional entre a PF e a CGU tem ocorrido desde 2003, porém, ainda não foi objeto de estudo empírico consistente no sentido de determinar de que forma essa parceria resultou em evolução ou incremento no combate à corrupção no país. Por esse motivo, a realização do presente estudo se torna relevante como arcabouço empírico inicial a basear futuras pesquisas.

Outra lacuna existente nesse campo diz respeito à insuficiência de dados disponíveis que permitam a mensuração das ações de combate à corrupção no âmbito do Serviço Público Federal e da proteção ao Erário da União sob a perspectiva da atuação policial. A maior parte dos índices tradicionalmente utilizados, oriundos dos controles interno e externo ou do Poder Judiciário, baseia-se em ocorrências formalizadas, como a detecção de irregularidades ou a aplicação de sanções administrativas e judiciais.

Contudo, tais indicadores refletem mais a capacidade institucional de identificar e reagir a casos de corrupção do que a sua real incidência. Assim, ao invés de buscar mensurar a corrupção em si, esta abordagem propõe avaliar a eficácia das respostas estatais, em especial aquelas oriundas da atuação da Polícia Federal, em parceria com a Controladoria Geral da União, no enfrentamento ao problema. Dessa forma, pretende-se que os dados obtidos possam ser úteis para a análise da eficácia das respostas institucionais à ocorrência da corrupção, especialmente em sua primeira interface com o Direito Penal, isto é, a sua identificação e tratamento no âmbito da Polícia Judiciária.

Para lidar com os desafios metodológicos inerentes ao estudo da corrupção, pesquisadores têm recorrido a uma variedade de métodos e fontes de dados, combinando abordagens qualitativas e quantitativas com o objetivo de alcançar uma compreensão mais abrangente e contextualizada do fenômeno (Olken e Pande, 2012). No entanto, considerando os limites teóricos e empíricos da mensuração direta da corrupção, notadamente devido à sua natureza oculta, difusa e sensível a variáveis culturais e institucionais, este estudo adota uma perspectiva que desloca o foco da mensuração da corrupção em si para a mensuração da eficácia das ações de combate à corrupção. Assim, a utilização de bancos de dados que reúnem informações provenientes de registros judiciais, relatórios de auditoria e dados financeiros não visa quantificar a corrupção de forma objetiva, mas, sim, aferir a capacidade do Estado de

identificar, responder e reprimir práticas corruptas de maneira sistemática e articulada (Olacefs, 2021)

A integração entre métodos qualitativos e quantitativos, como análises estatísticas, econômicas e estudos de caso, revela-se fundamental para uma apreciação mais aprofundada das dinâmicas envolvidas na corrupção e, principalmente, das estratégias adotadas para enfrentá-la (Sampford et al., 2006). Tais abordagens multidisciplinares não apenas mitigam as limitações de medidas isoladas, como também fornecem uma base analítica mais robusta para a avaliação das políticas públicas e das práticas institucionais voltadas à integridade e à responsabilização no setor público. Nesse sentido, a mensuração da eficácia do combate à corrupção emerge como um indicador alternativo e mais viável, capaz de refletir o desempenho institucional frente a esse desafio estrutural.

Nesse passo, adotando uma abordagem quali-quantitativa, este estudo utiliza dados de Inquéritos Policiais instaurados e deflagração de operações policiais da Polícia Federal, em parceria com a Controladoria Geral da União, no período de 2003 a 2022, além de se embasar nos resultados de entrevistas individuais semiestruturadas com servidores de ambos os órgãos que participaram ativamente dessa relação ao longo dos anos, a fim de compreender mais profundamente os meandros dessa interação.

Este estudo tem como objetivo geral averiguar os efeitos da cooperação interinstitucional entre a Polícia Federal (PF) e a Controladoria Geral da União (CGU) no enfrentamento da corrupção no Brasil. Busca-se compreender como a combinação das habilidades investigativas da PF com as capacidades de auditoria e controle da CGU tem contribuído para a eficácia das operações anticorrupção e para o reforço das políticas voltadas à prevenção e ao combate a esse fenômeno.

Para alcançar esse objetivo geral, o estudo se desdobra em objetivos específicos, que incluem: Identificar e descrever os inquéritos policiais instaurados e as operações policiais deflagradas relacionados à repressão à corrupção, no período de 2003 a 2023; comparar o número de Operações deflagradas durante o período analisado e a contribuição da CGU nos procedimentos, no período de 2003 a 2022; investigar se houve ampliação do combate à corrupção decorrente da parceria interinstitucional entre PF e CGU; e como se trata de um mestrado profissional, o quarto objetivo específico se refere à proposta de um Produto Técnico Tecnológico – PTT, ou seja, elaborar minuta de Portaria, para fins de estabelecimento de diretrizes para a celebração de Acordos de Cooperação Técnica entre a Polícia Federal e órgãos

públicos para o desenvolvimento, implementação e gestão de um sistema informatizado de dados estatísticos sobre ações de combate à corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal.

O estudo pretende contribuir para a compreensão do papel da cooperação interinstitucional no enfrentamento da corrupção no Brasil, em âmbito federal, oferecendo *insights* para a otimização de políticas públicas e estratégias de investigação no futuro, assim como para o aprofundamento da pesquisa científica na área, haja vista a escassez de estudos sobre essa temática específica.

Esta dissertação está estruturada em mais cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o quadro teórico-conceitual que embasou a pesquisa, incluindo a discussão sobre corrupção e suas vertentes, assim como os aspectos relacionados à cooperação interinstitucional. A terceira seção trata dos métodos e técnicas utilizadas na pesquisa, detalhando o delineamento metodológico, a abordagem adotada e os procedimentos de coleta e análise de dados, com vistas à observação à rigorosidade científica do estudo. A quarta seção apresenta a conclusão do estudo, destacando os principais achados da pesquisa, suas implicações para o combate à corrupção no Brasil, além de sugestões para pesquisas futuras que aprofundem a temática. A quinta seção traz recomendações para o aprimoramento da cooperação interinstitucional, com apresentação do resumo do Produto Técnico-Tecnológico que será a minuta de uma Portaria com diretrizes para a celebração de Acordo de Cooperação Técnica – ACT entre PF e outros órgãos para o desenvolvimento de sistema informatizado de dados estatísticos acerca de ações de combate à corrupção no âmbito do poder executivo federal. A sexta e última seção traz a conclusão geral do trabalho e as recomendações para estudos futuros.

## **2 Quadro Teórico-Conceitual**

Nesta seção são apresentados os principais conceitos e características do tema da pesquisa, notadamente, em relação ao fenômeno da corrupção, suas vertentes e efeitos e, no que tange a parceria interinstitucional e a atuação cooperativa interagências.

### **2.1 O fenômeno da corrupção e suas vertentes**

A compreensão da corrupção como um fenômeno intrínseco à estrutura das relações humanas, embasada por motivações de ganância, avareza e o desejo de ascensão econômica ou social, abre um leque de análises críticas que vão além das interpretações simplistas.

A corrupção é reconhecida por sua natureza intrinsecamente multidimensional, manifestando-se através de diversas formas e influenciando múltiplos aspectos da sociedade. Essa visão multidimensional não apenas destaca a complexidade do fenômeno, mas também sublinha a necessidade de abordagens holísticas e adaptativas para combatê-lo eficazmente.

O entendimento da corrupção evoluiu significativamente ao longo do tempo, passando de uma perspectiva que a via como um mero "lubrificante" nas engrenagens da economia, para uma compreensão mais crítica de seus efeitos deletérios sobre a eficiência econômica e a integridade das instituições (Rose-Ackerman & Palifka, 2020).

A corrupção, caracterizada pelo abuso de poder público para benefícios privados, manifesta-se através de uma gama de práticas ilegais e antiéticas, que vão desde o suborno até o favorecimento indevido, desvios de recursos, fraudes, e conflitos de interesse (Rose-Ackerman & Palifka, 2020; Dincer & Gunalp, 2012; Andersson, 2017).

Esta conceituação abrangente permite a inclusão de diversas formas de corrupção, desde a "grande corrupção", praticada por altos escalões do poder que influenciam diretamente políticas públicas, até a "corrupção burocrática ou pequena corrupção", onde funcionários públicos de menor escalão cometem infrações em suas funções diárias (Jain, 2001). Esta diferenciação é essencial para compreender a multifacetada natureza da corrupção e para formular estratégias de combate eficazes que sejam adaptadas a cada contexto específico.

A corrupção, portanto, não pode ser adequadamente estudada por uma única definição ou abordagem, dada sua complexidade e sua capacidade de se manifestar de formas distintas em diferentes contextos sociais, culturais e políticos. A percepção pública sobre o que constitui corrupção pode variar significativamente entre diferentes culturas e sistemas políticos, refletindo uma gama de normas sociais e valores éticos (Roman & Miller, 2014; Yeboah-Assiamah et al., 2016; Graycar, 2015).

Nesse sentido, a corrupção, como acontecimento global, é abordada de maneiras distintas pelas legislações de diferentes países, refletindo uma diversidade significativa nas capitulações penais que variam conforme normas culturais, políticas e legais específicas de cada nação. O que é estritamente considerado corrupção em um país pode não ser classificado da mesma maneira em outro, criando um espectro de definições legais e interpretações de condutas corruptas.

Por exemplo, certas práticas como o *lobby*, amplamente regulamentado e aceito em países como os Estados Unidos, podem ser vistas sob uma luz muito mais crítica em países onde tais atividades são menos transparentes ou formalmente estruturadas, podendo ser interpretadas como formas de corrupção. Além disso, em algumas culturas, práticas como dar presentes a oficiais públicos são parte de costumes tradicionais, enquanto em outros contextos, tais ações podem ser claramente vistas como suborno.

Essa variação nos padrões legais e culturais torna o combate internacional à corrupção um desafio, pois exige um entendimento amplo e flexível das nuances locais e uma colaboração entre países para formular abordagens que respeitem essas diferenças ao mesmo tempo em que combatem eficazmente a corrupção. A harmonização internacional, embora desejável, é complexa e requer negociações detalhadas para equilibrar eficácia legal e sensibilidade cultural.

No contexto jurídico brasileiro, sob o prisma, estritamente, jurídico-legal, a corrupção é tipificada em duas formas principais: corrupção ativa e corrupção passiva. A corrupção ativa, conforme o artigo 333 do Código Penal Brasileiro, ocorre quando uma pessoa oferece ou promete vantagem indevida a um funcionário público para influenciar seu comportamento em função do cargo que ocupa.

Por outro lado, a corrupção passiva, prevista no artigo 317 do mesmo código, refere-se à conduta do funcionário público que solicita ou recebe, direta ou indiretamente, vantagem indevida, ou aceita a promessa de tal vantagem, em razão de suas funções. Essas definições estabelecem a base legal para a repressão de práticas corruptas e refletem a importância de combater tanto aqueles que oferecem quanto aqueles que aceitam subornos no âmbito das funções públicas (Brasil, 1940).

Todavia, as convenções internacionais relacionadas à corrupção as quais o Brasil é signatário, como a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que foram internalizadas no ordenamento jurídico nacional com status de lei ordinária, adotam um conceito mais amplo e abrangente (Convenção Interamericana Contra a Corrupção, 1996; Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, 2003).

Estas convenções não apenas incluem atos de solicitação e oferta de vantagens indevidas, mas também abrangem uma gama mais extensa de condutas, como o abuso de funções, a ocultação de bens provenientes de atos corruptos e a participação indireta em atividades corruptas. Além disso, elas ampliam a definição de “funcionário público” para incluir

qualquer pessoa que desempenhe funções públicas, independentemente de sua posição ou forma de contratação, refletindo uma perspectiva mais global e compreensiva do fenômeno da corrupção (Convenção Interamericana Contra a Corrupção, 1996; Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, 2003).

As causas da corrupção são diversas e multifacetadas, refletindo a complexidade intrínseca dessa manifestação global. A literatura especializada identifica vários fatores que contribuem para a prevalência da corrupção, abrangendo dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais (Treisman, 2000; Rose-Ackerman & Palifka, 2020). Estes fatores interagem de maneiras complexas, criando ambientes propícios ao desenvolvimento e à sua perpetuação (Klitgaard, 1988; Johnston, 2005).

Segundo Rose-Ackerman & Palifka (2020), um dos principais fatores associados à corrupção é a fragilidade das instituições públicas. Instituições fracas, caracterizadas pela falta de transparência, responsabilização e eficácia, proporcionam um terreno fértil para a sua ocorrência. Dessa forma, a ausência de mecanismos de controle eficientes permite que atos de corrupção ocorram com impunidade, minando a confiança pública nas instituições e comprometendo a qualidade da governança.

Outro fator relevante é a existência de regulamentações excessivas e burocracia, que podem criar oportunidades para a corrupção. Regimes regulatórios complexos e processos administrativos onerosos incentivam indivíduos e empresas a buscar maneiras ilícitas de contornar esses obstáculos, recorrendo frequentemente ao suborno e à fraude (Djankov et al., 2002). Isso evidencia a importância de sistemas regulatórios eficientes e simplificados como meio de reduzir as oportunidades para a corrupção.

A falta de transparência e de acesso à informação é amplamente reconhecida como um fator crítico que facilita a corrupção. Em contextos onde os processos decisórios governamentais são opacos e as informações sobre a gestão pública não estão acessíveis, há um enfraquecimento dos mecanismos de controle social e institucional, criando um ambiente propício para que práticas ilícitas ocorram sem detecção (Transparência Internacional, 2021).

Adicionalmente, a cultura política e os valores sociais de um país também desempenham um papel significativo nas causas da corrupção. Em sociedades onde práticas como o nepotismo e o clientelismo são socialmente aceitas ou toleradas, a corrupção pode ser vista como um comportamento normal ou até esperado (Huntington, 1968). Segundo o referido

autor, essa aceitação cultural da corrupção dificulta a implementação de reformas anticorrupção e a promoção de normas éticas no setor público.

A concentração de poder e a falta de mecanismos de *accountability* democrática são igualmente fatores que contribuem para a corrupção. Em regimes autoritários ou em democracias frágeis, onde o poder está concentrado nas mãos de poucos e existe uma fraca separação entre os poderes, o risco de corrupção é significativamente mais alto. A *accountability* e a separação de poderes são essenciais para prevenir o abuso de poder e para garantir que os atores políticos sejam responsabilizados por suas ações (Persson et al., 2003).

Os efeitos da corrupção são vastos e permeiam diversos aspectos da sociedade, impactando negativamente o desenvolvimento econômico, a eficácia das instituições públicas, a confiança nas autoridades e a coesão social. A literatura sobre a corrupção enfatiza que este fenômeno não é apenas um problema ético ou moral, mas uma questão complexa que compromete seriamente a qualidade da governança e o bem-estar da população (Mauro, 1995; Rose-Ackerman & Palifka, 2020; Transparency International, 2020).

Um dos efeitos mais diretos da corrupção é o desvio de recursos públicos, que reduz a eficiência dos gastos governamentais e limita a capacidade do Estado de fornecer serviços públicos de qualidade (Tanzi & Davoodi, 1997; Rose-Ackerman & Palifka, 2020). Os recursos desviados pela corrupção poderiam ser utilizados em áreas críticas, como saúde, educação e infraestrutura, contribuindo para o desenvolvimento e a melhoria das condições de vida da população (Mauro, 1998).

Além disso, a corrupção enfraquece o Estado de direito e a confiança nas instituições, corroendo a legitimidade do governo e minando a eficácia das políticas públicas (Kaufmann, 1999; Rothstein & Teorell, 2008). Quando os cidadãos percebem que a corrupção é generalizada e que os corruptos raramente são punidos, diminui a confiança nas autoridades e nas instituições democráticas, o que pode levar ao cinismo e à desilusão com o processo político (Uslaner, 2008).

Do ponto de vista econômico, a corrupção cria um ambiente de incerteza que desincentiva o investimento estrangeiro direto e a atividade econômica interna (Wei, 2000; Mauro, 1995). A corrupção aumenta o custo dos negócios e gera uma carga regulatória imprevisível, fazendo com que investidores e empreendedores hesitem em alocar recursos em mercados percebidos como corruptos. Isso afeta negativamente o crescimento econômico e a competitividade global do país (Wei, 2000).

A corrupção também pode exacerbar a desigualdade social e econômica, uma vez que os benefícios obtidos por meio de práticas corruptas são frequentemente concentrados nas mãos de uma elite, enquanto o custo é distribuído por toda a sociedade. Isso pode levar a um ciclo vicioso de desigualdade e corrupção, onde a desigualdade fomenta a corrupção, que por sua vez reforça a desigualdade (Gupta et al., 2002).

Adicionalmente, a corrupção tem implicações negativas para o meio ambiente (Lambsdorff, 2007). Práticas corruptas podem facilitar a aprovação de projetos que ignoram normas ambientais e regulamentações, levando à degradação ambiental e ao esgotamento insustentável dos recursos naturais. Isso não apenas compromete a sustentabilidade ambiental, mas também afeta negativamente a qualidade de vida e as perspectivas de desenvolvimento futuro (Leitão, 2020).

### **2.1.1 Mensuração do combate à corrupção: abordagens e desafios**

Mensurar a corrupção envolve estimar um fenômeno naturalmente oculto; mensurar o combate implica avaliar o desempenho das respostas estatais e sociais a esse problema (Heywood, 2017). Quatro vertentes principais de mensuração da corrupção se sobressaem na abordagem acadêmica.

A primeira baseia-se em índices de percepção, como o Corruption Perceptions Index (Transparency International, 2023) e o indicador *Control of Corruption* do *Worldwide Governance Indicators* (Kaufmann & Kraay, 2023), que captam impressões de especialistas e empresários, mas sofrem vieses culturais e dependem da cobertura midiática. A segunda vertente focaliza experiências declaradas por cidadãos e firmas em levantamentos amostrais, por exemplo, Enterprise Survey do Banco Mundial (World Bank, 2023) e Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2023) sujeitas, contudo, à subnotificação motivada por medo ou constrangimento. A terceira emprega registros administrativos e judiciais (relatórios de auditoria, inquéritos e ações penais) que, embora objetivos, estão sujeitos ao “paradoxo da detecção”: quanto mais eficaz o *enforcement*, maior o número de casos revelados, podendo sugerir crescimento da corrupção (Johnston, 2014). A quarta vertente aplica “screens” econométricos a microdados de compras e licitações para identificar padrões anômalos compatíveis com conluios (Abrantes-Metz & Bajari, 2009; Abrantes-Metz et al., 2010).

A avaliação do combate à corrupção exige indicadores articulados em quatro níveis. No plano dos insumos, analisam-se orçamento, recursos humanos e arcabouço normativo das agências de controle (OECD, 2023). No âmbito dos processos, medem-se transparência,

governança interna e prazos médios de tramitação (UNODC, 2023). No tocante aos produtos, contam-se auditorias concluídas, operações policiais, ações penais, acordos de leniência e valores bloqueados (World Bank, 2020). Nos resultados, estimam-se a elevação da probabilidade de detecção, a redução de sobrepreços em compras públicas e o aumento da confiança social, projetando-se, no longo prazo, impactos como melhoria de rankings de governança e crescimento econômico (Mungiu-Pippidi, 2015).

Ao contrapor a mensuração da corrupção à avaliação dos esforços de combate, verificou-se que cada perspectiva incorporava vieses próprios. Os indicadores de corrupção são limitados pela opacidade do fenômeno, pela subnotificação de casos e pela natureza subjetiva das percepções coletadas. Já as métricas de desempenho institucional, por sua vez, podem inadvertidamente levar os órgãos de controle a enfatizar indicadores mais visíveis e de rápida divulgação, como o número de operações/apreensões, em vez de priorizar mudanças estruturais de longo prazo que realmente diminuam a impunidade (Muller, 2018). Ademais, constatou-se que a prevalência da corrupção tende a permanecer relativamente estável ao longo do tempo, enquanto a intensidade dos esforços repressivos oscila de acordo com ciclos políticos, reformas normativas e episódios de crise (Johnston, 2014).

Para superar essas limitações, a literatura recomenda a utilização de diversas fontes e métodos, como: combinar séries temporais que cruzem índices de percepção, gastos anticorrupção e marcos legais em nível macro; empregar painéis setoriais que integrem *screens* estatísticos e dados de *enforcement* em nível meso; e desenvolver estudos de caso sobre licitações específicas com testes de Benford ou dispersão de lances em nível micro (Abrantes-Metz et al., 2010). Essa integração demanda governança de dados abertos, interoperabilidade entre tribunais, órgãos de controle e forças policiais, além do uso de *machine learning* para identificar *red flags* (UNODC, 2023).

Desafios metodológicos persistem. Atribuir causalidade entre reduções de corrupção e políticas públicas requer delineamentos contrafactuais, como abordagens *difference-in-differences* (Callaway e Sant'Anna, 2021). Restrições legais de proteção de dados podem limitar o acesso a microdados fiscais ou bancários, retardando análises (OECD, 2023). Além disso, políticas preventivas revelam efeitos apenas após anos de implementação, exigindo horizontes mais longos de avaliação (Heywood, 2017).

Diante desses desafios, pesquisadores defendem métodos mistos, publicação de bases e códigos para replicabilidade, criação de indicadores de dissuasão que relacionem probabilidade

de punição ao valor dos contratos e adoção de padrões abertos de relatórios de desempenho (UNODC, 2023). Dessa forma, é possível distinguir, sem dissociar, a mensuração da corrupção da mensuração da capacidade institucional de enfrentá-la, produzindo diagnósticos mais robustos e embasando políticas públicas em evidências (Rose-Ackerman & Palifka, 2020).

Os desafios na mensuração do combate à corrupção são complexos, uma vez que envolvem a avaliação de ações institucionais, políticas públicas e mecanismos de responsabilização que nem sempre apresentam resultados imediatos ou fáceis de quantificar. A efetividade das iniciativas anticorrupção pode ser obscurecida por fatores como a resistência institucional, a influência política e a dificuldade de mensurar mudanças comportamentais ou culturais.

Portanto, embora as abordagens existentes forneçam informações valiosas sobre o desempenho das estratégias de combate, seus resultados devem ser interpretados com cautela. Uma compreensão abrangente da efetividade no combate à corrupção provavelmente requer uma combinação de métodos, incorporando tanto indicadores baseados em avaliações de percepção quanto métricas objetivas relacionadas à implementação de políticas e resultados institucionais, de modo a captar a complexidade e a dinamicidade desse processo (Johnston, 2006).

No caso desta pesquisa, será adotada uma estratégia metodológica mista para o esforço de mensuração pretendido, a partir de abordagem baseada em percepções dos atores envolvidos e da utilização de dados objetivos, a partir da análise quantitativa de inquéritos e operações policiais, com a finalidade de capturar de forma mais eficaz o significado e a extensão dos dados sob estudo.

Para a exata compreensão dos termos utilizados no estudo, de acordo com a Portaria DG/PF nº 18.900, de 26 de dezembro de 2023 (Polícia Federal, 2023), considera-se operação de polícia judiciária ou operação policial o conjunto de procedimentos coordenados pela Polícia Federal que atenda, pelo menos, a uma das seguintes condições: cumprimento de mandados judiciais ou complexidade extraordinária de execução<sup>1</sup>. Essa definição está diretamente relacionada ao esforço e ao resultado investigativo, compondo um dos indicadores utilizados para mensuração da produtividade operacional da instituição.

---

<sup>1</sup> Essa complexidade é configurada na execução das seguintes ações específicas : erradicação de plantios ilícitos, reintegração de posse, desintrusão de invasores ou destruição de maquinário empregado em atividade de exploração, em caso de crime ambiental, repressão ao trabalho análogo à escravidão em parceria com outros órgãos e resgate de vítimas, entre outras ações estratégicas no combate ao crime organizado e à corrupção.

### 2.1.2 Eficiência, eficácia e *accountability* no combate à corrupção

A avaliação da eficácia das operações policiais no combate à corrupção sob uma perspectiva quantitativa não tem sido objeto central no debate acadêmico e institucional. A questão reside em determinar se o aumento do número da quantidade de operações policiais, com a execução das medidas cautelares que lhe são inerentes como mandados de busca e apreensão, sequestro de bens e demais atos de constrição judicial, contribuem de fato, para o fortalecimento do enfrentamento à corrupção.

Segundo Becker (1968), com base na teoria da escolha racional, os agentes econômicos avaliam os benefícios potenciais da prática ilícita em relação aos custos esperados, que incluem a probabilidade de detecção, condenação e a severidade da punição. Dessa forma, o aumento da visibilidade e da eficácia das ações policiais pode elevar a percepção de risco, desencorajando a perpetração de atos ilícitos e influenciando a conduta dos agentes.

Logo, pode-se concluir que, a menos teoricamente, o incremento das ações policiais de repressão à corrupção pode gerar um efeito dissuasório, levando agentes públicos e privados a reavaliar práticas ilícitas devido ao aumento da percepção de risco, o que implica em uma eficácia positiva nesse sentido.

Nesse ponto, parcela da literatura evidencia que as medidas criminais de enfrentamento à corrupção são formas de tornar esse tipo de repressão mais eficaz por, justamente, imprimirem conteúdo ao significado da palavra responsabilização. Segundo Kanojia, S., Ojha, S. B., & Mir, M. H. (2023) :

Evidence shows that it has significantly contributed to the ongoing tussle against fraud and corruption in the EU. Thereon, the investigations persuaded by OLAF have resulted in significant recoveries of funds. For instance, in 2018, these investigations resulted in the recovery of over €370 millions of EU funds lost through fraud and corruption. The investigations have also led to criminal prosecutions and convictions in many high-profile cases across the EU. It has been imperative to encourage transparency and *accountability* in using EU funds.

No âmbito nacional, o Plano de Integridade e Combate à Corrupção – 2025/2027 (Controladoria-Geral da União. 2024), dentre outros eixos temáticos, estipula que o eixo de combate à corrupção:

...reúne medidas estratégicas para o aprimoramento dos mecanismos de repressão centrais para a garantia da legitimidade e da eficácia das políticas públicas, promovendo a responsabilização justa e célere de pessoas e empresas que pratiquem atos contra a administração e, com isso, influenciando a conduta futura desses agentes a partir de efeito dissuasório.

Em outra vertente, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) reconhece a importância de medidas preventivas, como a criação de órgãos anticorrupção e a promoção da transparência no financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos. Além disso, destaca a necessidade de políticas públicas que promovam a integridade e a responsabilidade, enfatizando que a prevenção é tão crucial quanto a repressão no combate à corrupção (Organização das Nações Unidas, 2003).

Oliveira Júnior et al (2016) enfatizam que as diretrizes estabelecidas em programas anticorrupção baseados em políticas de “tolerância zero” acabam moldando a percepção sobre o combate à corrupção com base na premissa de que esse fenômeno se reduz proporcionalmente ao aumento dos mecanismos de controle. No entanto, os autores observam que essa visão desconsidera outras variáveis e ignora os possíveis impactos marginais decorrentes da sua implementação.

À medida que os controles sobre determinado processo ou órgão se tornam mais rigorosos, há uma tendência de redução na eficácia operacional, uma vez que a necessidade de alocar pessoas, tempo e recursos para atividades como prestação de contas e auditorias pode comprometer a eficiência do funcionamento institucional (Oliveira Júnior et al, 2016). Herbert Simon (1947, apud Oliveira & Paula, 2014) questiona a primazia do critério de eficiência como único norteador da administração pública, destacando que as decisões políticas e administrativas são permeadas por valores e elementos éticos que transcendem a lógica puramente instrumental. Diferente da perspectiva da Administração Pública Gerencial, que enfatiza a maximização da eficiência e a redução de custos como principais diretrizes para a formulação de políticas, Simon argumenta que a complexidade do processo decisório impede a adoção de um modelo puramente racional (Simon, 1947, apud Oliveira & Paula, 2014).

Essa vertente enfatiza que o processo decisório ocorre em um ambiente de incerteza, onde as preferências são mutáveis e as informações disponíveis são frequentemente incompletas. Tal perspectiva sugere que a administração pública não pode ser reduzida a um cálculo de custos e benefícios, pois envolve questões políticas, morais e culturais que influenciam a formulação e a execução das políticas públicas. Assim, ao contrário da visão estritamente gerencial, que tende a minimizar o papel dos valores e da subjetividade, a teoria de Simon reconhece que a administração pública deve lidar com múltiplos interesses e restrições, tornando-se um campo onde a eficiência deve coexistir com princípios democráticos e de equidade social (Simon, 1957, apud Oliveira & Paula, 2014).

Uma abordagem significativa no combate à corrupção envolve o fortalecimento das instituições e a promoção da transparência e da responsabilização (*accountability*). O Banco Mundial e a Transparência Internacional destacam a importância de sistemas judiciais independentes e eficazes, bem como de órgãos de controle externo robustos, como fatores cruciais para a prevenção e detecção da corrupção (World Bank, 1997; Transparency International, 2020). A transparência, especialmente em processos de licitação e contratação pública, é essencial para prevenir oportunidades de corrupção, permitindo um escrutínio público mais amplo das decisões governamentais (Kenny & Søreide, 2008).

Outra alternativa debatida é em relação ao controle social como mais uma forma de prevenção e combate à corrupção. Garcia e Rios (2023) examinam a corrupção pública e os mecanismos de *accountability* social como estratégias complementares para fortalecer o combate a práticas ilícitas no setor público. Os autores argumentam que, apesar da importância da *accountability* legal e política, esses instrumentos, isoladamente, não têm sido suficientes para conter a corrupção, tornando essencial o engajamento da sociedade civil.

Nesse sentido, a transparência, a mobilização popular e a atuação da mídia independente são apontadas como elementos centrais para ampliar o controle social sobre as ações estatais. No entanto, a efetividade da *accountability* social depende da existência de um ambiente institucional fortalecido, no qual haja integração entre os mecanismos estatais e a participação cidadã (Garcia e Rios, 2023).

Dessa forma, o estudo conclui que o combate à corrupção deve ser estruturado em um modelo integrado de *accountability*, combinando ações horizontais, verticais e sociais, a fim de garantir maior transparência, eficiência no controle público e fortalecimento da governança democrática.

Por essa razão, a educação e a sensibilização da sociedade civil também são componentes vitais nas estratégias de combate à corrupção. Campanhas de conscientização e programas educacionais que destacam os custos sociais da corrupção e promovem valores éticos podem fortalecer a resistência social contra práticas corruptas (Rose-Ackerman & Palifka, 2020). Além disso, o envolvimento ativo da sociedade civil na vigilância e no monitoramento das atividades governamentais reforça a transparência e promove uma cultura de integridade (Uslaner, 2004).

O uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC) emergiu como uma estratégia promissora no combate à corrupção. Plataformas digitais que facilitam o acesso à informação governamental e permitem a participação cidadã em processos de tomada de decisão podem reduzir significativamente as oportunidades para a corrupção, aumentando a transparência e a *accountability* (Bertot et al., 2010).

Implementar políticas de proteção para denunciante é outra estratégia crucial para combater a corrupção. Garantir que indivíduos que denunciam atos corruptos estejam protegidos contra represálias é fundamental para encorajar a denúncia de irregularidades e fortalecer mecanismos internos de controle (OECD, 2011).

Diante da complexidade do fenômeno da corrupção, seu enfrentamento não pode se restringir a ações isoladas de repressão, mas deve envolver uma abordagem integrada e coordenada entre múltiplas instituições. Assim, a próxima seção explorará o papel da cooperação interinstitucional no combate à corrupção, analisando como a integração de diferentes atores pode potencializar os mecanismos de prevenção, detecção e repressão de ilícitos, assegurando maior eficácia e legitimidade às ações implementadas.

## **2.2 Cooperação interinstitucional**

Os conceitos de cooperação, colaboração e coordenação interagências apresentam gradações distintas de integração e formalização nas relações entre órgãos públicos. Segundo Raza (2012), a cooperação representa o nível mais básico e informal de interação, caracterizada pela existência de esforços voluntários e relacionamentos pessoais para alcançar objetivos comuns.

Nesse nível, as agências colaboram de maneira desestruturada, baseando-se na confiança mútua e na participação discricionária de seus membros. Franz (2001) observa que a

cooperação ocorre sem uma estrutura formal ou institucional, sendo essencialmente uma resposta às necessidades imediatas e específicas de resolver problemas compartilhados. Por exemplo, a cooperação entre departamentos de saúde e segurança pública para ações emergenciais pode se dar sem a necessidade de um acordo formal, mas com base em objetivos convergentes e comunicação aberta (Brasil, 2016; Nolte et al., 2012).

A coordenação interagências, por outro lado, representa um estágio mais avançado e formalizado de colaboração. Conforme Provan e Kenis (2008), nesse nível, as agências envolvidas não apenas compartilham informações e recursos, mas também alinham suas metas, visões e planos de ação de forma integrada e estratégica. Nolte et al. (2012) destacam que a coordenação requer arranjos institucionais mais elaborados, onde os objetivos e os resultados desejados são considerados no planejamento conjunto das operações.

Esse conceito se relaciona com o de parceria interinstitucional, a qual, segundo Ansell & Gash (2018), refere-se a uma colaboração formal entre duas ou mais instituições, estabelecendo um acordo claro sobre objetivos, responsabilidades e métodos de atuação.

Este nível de interação é essencial para enfrentar problemas complexos que demandam uma abordagem integrada e sistêmica, como as operações interagências de segurança e defesa nacional (Saab et al., 2013). A coordenação permite evitar a duplicidade de esforços e a dispersão de recursos, assegurando uma maior eficiência e eficácia nas respostas às demandas públicas.

A literatura em gestão pública sugere que essa coordenação é essencial para uma governança eficaz, pois permite uma abordagem integrada na solução de problemas sociais, econômicos e de segurança (McGuire, 2006; O'Leary, Choi, & Gerard, 2012).

Este modelo de cooperação é projetado para otimizar recursos, compartilhar informações e coordenar políticas e procedimentos, reduzindo redundâncias e lacunas na prestação de serviços (Provan & Kenis, 2008; Nolte et al., 2012). Além disso, facilita a implementação de políticas públicas de maneira mais holística e eficiente.

A cooperação entre agências pode ocorrer em diversos níveis — local, regional, nacional e internacional — e envolve múltiplos setores, incluindo saúde, segurança, educação e meio ambiente. A eficácia desta cooperação depende fortemente da liderança, do compromisso institucional e de mecanismos adequados de comunicação e coordenação entre as partes envolvidas (O'Leary et al., 2012).

A colaboração interagências é apoiada por uma base teórica que integra as teorias institucionais com a teoria da escolha racional. As teorias institucionais enfatizam a influência de normas, valores, e crenças sociais nas ações organizacionais, sugerindo que as práticas de colaboração são profundamente enraizadas em contextos institucionais específicos (March & Olsen, 1989).

Por outro lado, a teoria da escolha racional argumenta que as decisões organizacionais são guiadas por uma avaliação de custo-benefício, procurando a otimização de recursos em um ambiente de escassez (Simon, 1991). Juntas, essas teorias oferecem uma visão compreensiva das motivações e barreiras à colaboração interagências.

A coordenação interinstitucional é central para o funcionamento eficaz da colaboração interagências. Segundo Peters (1998), a coordenação é um processo que não apenas facilita decisões conjuntas, mas também resulta dessas ações colaborativas. Essa coordenação é essencial para o compartilhamento de informações, um componente crítico que permite às agências combinar seus recursos e conhecimentos para abordar problemas de forma mais eficiente e eficaz (Provan & Kenis, 2008).

Thomson e Perry (2006) identificam dimensões cruciais da colaboração interagências, incluindo governança compartilhada, administração efetiva, respeito à autonomia dos parceiros, reconhecimento da mutualidade dos benefícios, e a construção de confiança e reciprocidade. Essas dimensões destacam a complexidade e a multifacetada natureza da colaboração, sublinhando a importância de estruturas e processos que facilitam a cooperação efetiva.

A eficácia da colaboração interagências é sustentada pela criação de órgãos centralizados, como a Controladoria-Geral da União (CGU), que desempenham um papel crucial no combate à corrupção e servem como modelo para outras esferas de governo (Brasil, 2023). A importância de tais estruturas é reforçada por Ansell e Gash (2018), que argumentam que a colaboração eficaz requer mecanismos institucionais robustos para facilitar o compartilhamento de informações e a coordenação de esforços.

Peters (1998) enfatiza que a coordenação e o compartilhamento de informações entre agências são fundamentais para uma colaboração efetiva, permitindo decisões e ações informadas.

A liderança adaptativa é essencial em ambientes colaborativos interagências, onde hierarquias formais são limitadas (Heifetz, Grashow, & Linsky, 2009). Líderes eficazes nesses

contextos são capazes de facilitar o consenso e manter relacionamentos interorganizacionais produtivos, promovendo uma cultura de cooperação.

A balanceamento entre formalização e flexibilidade é crítico na colaboração interagências. Provan e Kenis (2008) argumentam que, embora a formalização de procedimentos possa proporcionar clareza e eficiência, a flexibilidade é necessária para adaptar-se a contextos e necessidades em mudança.

A confiança e a cultura organizacional que valoriza a colaboração são fundamentais para a cooperação interagências (Mayer, Davis, & Schoorman, 1995). A construção de uma cultura colaborativa facilita a partilha de recursos e conhecimentos, essencial para abordar desafios complexos de forma eficaz.

A coordenação é particularmente valiosa no enfrentamento de desafios transversais, como evidenciado pelo papel da CGU no combate à corrupção (Brasil, 2023). A cooperação permite uma abordagem integrada, essencial para atingir resultados abrangentes e sustentáveis e a coordenação facilita a inovação e a aprendizagem entre agências, conforme destacado por Sorensen e Torfing (2009), permitindo a troca de experiências e práticas bem-sucedidas. Esse ambiente propício à inovação é vital para a evolução dos serviços públicos e a adaptação a novas demandas sociais.

### **2.2.1 Governança em redes e aprendizagem interagências**

Segundo Provan & Kenis (2008), a governança em redes emerge como um paradigma fundamental para compreender e implementar a colaboração interagências no setor público, refletindo uma abordagem que transcende as estruturas organizacionais tradicionais. A governança em redes é de fundamental importância na facilitação de processos colaborativos entre diversas agências governamentais, realçando a interdependência e a necessidade de coordenação eficaz para enfrentar desafios complexos.

Governança em redes refere-se a um arranjo organizacional que prioriza a colaboração, a coordenação e o compartilhamento de recursos entre diferentes entidades, sejam elas públicas, privadas ou do terceiro setor (Provan & Kenis, 2008). Esse modelo é caracterizado por estruturas flexíveis e adaptativas, capazes de responder a problemas multifacetados através da mobilização de competências e recursos distribuídos entre os participantes da rede.

A eficácia da governança em redes depende significativamente dos mecanismos de coordenação estabelecidos, que incluem a padronização de procedimentos, o compartilhamento

de informações e a criação de plataformas de colaboração (Sorensen & Torfing, 2009). Esses mecanismos facilitam a integração de esforços e a congruência de objetivos entre as agências, potencializando a capacidade do setor público de atender às demandas da sociedade de maneira mais eficiente e eficaz.

Liderar em contextos de rede na administração pública exige habilidades distintas daquelas necessárias em organizações hierárquicas. Segundo Heifetz, Grashow e Linsky (2009), líderes em redes governamentais devem ser capazes de facilitar a colaboração entre diferentes órgãos públicos, promover consensos, gerenciar conflitos e manter relacionamentos sustentáveis entre os membros da rede, frequentemente sem exercer uma autoridade formal. A liderança eficaz em redes é essencial para a mobilização de recursos públicos, a coordenação de interesses diversos e a implementação de políticas e ações coletivas de forma integrada e eficiente.

A tecnologia desempenha um papel crucial na governança em redes, oferecendo plataformas para o compartilhamento de informações e a coordenação de ações entre agências dispersas geograficamente. Sistemas de informação interoperáveis e bancos de dados compartilhados são essenciais para o funcionamento eficiente de redes interagências, possibilitando a análise de dados em tempo real e a tomada de decisão baseada em evidências (Williams & Fedorowicz, 2012).

No contexto do combate à corrupção, a governança em redes pode facilitar a colaboração entre órgãos de controle, promovendo uma abordagem integrada e coordenada na prevenção, detecção investigação, monitoramento e correição de atos ilícitos. Nesse sentido, a Rede de Controle da Gestão Pública, instituída no âmbito do Tribunal de Contas da União, por exemplo, visa aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública, desenvolvendo ações direcionadas à fiscalização, diagnóstico e combate à corrupção, além de incentivar o fortalecimento do controle social e o compartilhamento de informações e experiências (Tribunal de Contas da União [TCU], n.d.).

A aprendizagem organizacional é concebida como um processo contínuo que facilita a adaptação e evolução das práticas interagências em resposta a mudanças ambientais e desafios emergentes (Argyris & Schön, 1997). Segundo os autores, no âmbito da colaboração interagências, a aprendizagem organizacional não se restringe ao acúmulo de conhecimento individual, mas envolve a capacidade de redes e coalizões interorganizacionais de refletir sobre suas práticas, adaptar estratégias e cocriar novos conhecimentos que transcendem fronteiras

organizacionais A inovação em contextos interagências refere-se à implementação de novas ideias, processos, serviços ou produtos que aprimoram a gestão pública e possibilitam a resolução de problemas complexos de forma colaborativa. Esse tipo de inovação ocorre por meio da cooperação entre diferentes órgãos e setores, permitindo o compartilhamento de recursos, conhecimentos e tecnologias para alcançar soluções mais eficientes e sustentáveis (Torfing, 2016).

A inovação pode ser impulsionada tanto por desafios internos, como a necessidade de aprimorar a eficiência operacional e otimizar recursos, quanto por pressões externas, incluindo demandas sociais por maior transparência, agilidade e qualidade nos serviços públicos (Moore & Hartley, 2008). Em contextos interagências, a inovação não apenas aprimora a capacidade de resposta do setor público, mas também fortalece a governança colaborativa e o desenvolvimento de políticas públicas mais adaptáveis e inclusivas.

Diversos modelos têm sido propostos para facilitar a colaboração inovadora interagências, como redes de políticas públicas, parcerias público-privadas e plataformas colaborativas (Ansell & Gash, 2018). Segundo os autores, esses modelos compartilham a característica comum de promover espaços de interação que estimulam a troca de conhecimentos, a experimentação conjunta e o desenvolvimento de soluções inovadoras para questões públicas complexas.

A implementação eficaz de aprendizagem e inovação na colaboração interagências enfrenta desafios significativos, incluindo barreiras culturais e organizacionais, a resistência à mudança e a dificuldade de medir o impacto das iniciativas inovadoras. (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2015). Conforme abordado no referido estudo, estratégias para superar esses desafios incluem o estabelecimento de lideranças compartilhadas, o desenvolvimento de uma cultura de confiança mútua e o emprego de mecanismos de coordenação flexíveis que fomentem a experimentação e a adaptação.

Exemplos de sucesso em aprendizagem e inovação interagências demonstram o potencial de transformação dessas práticas. Iniciativas como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos (ENCCLA) no Brasil e as forças-tarefas previdenciárias mostram como a colaboração pode levar a melhorias significativas na eficiência, na transparência e na responsabilidade dos serviços públicos.

A implementação da cooperação interagências enfrenta diversos desafios, incluindo a fragmentação das responsabilidades, a alta rotatividade de pessoal e restrições legais ao

compartilhamento de informações (Shepherd & Meehan, 2012). Dessa forma, exige-se a implementação de estratégias inovadoras e adaptativas.

Alguns autores (Peters, 1998 ; ; O'Toole, 2015; Kettl, 2006; Ansell & Gash, 2008; Yang & Maxwell, 2011; Agranoff & McGuire, 2001 ; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012; Keast, Brown & Mandell, 2007; Agranoff, 2006; Silvia & McGuire, 2010; McGuire, 2006; Bryson, Crosby & Stone, 2015) dissertam sobre os principais desafios da cooperação interagências, elencados a seguir :

1. Fragmentação Institucional: A diversidade de missões e estruturas entre as agências pode levar à fragmentação, dificultando a coordenação efetiva .

2. Conflitos de Jurisdição: Diferentes agências possuem jurisdições que muitas vezes se sobrepõem ou entram em conflito, complicando a tomada de decisão coletiva.

3. Diferenças Culturais e Organizacionais: Variações nas culturas organizacionais influenciam a disposição para a cooperação, impactando a eficácia das ações colaborativas

4. Questões de Confidencialidade e Compartilhamento de Dados: Preocupações com a privacidade e a segurança dos dados podem inibir o compartilhamento de informações essenciais para a colaboração.

5. Desafios de Liderança e Gestão: A liderança em ambientes interagências requer habilidades especiais para facilitar o consenso e manter as relações colaborativas.

Por sua vez, as Estratégias para Cooperação Efetiva são:

1. Criação de Estruturas Formais de Coordenação: Instituir mecanismos e estruturas dedicadas, como comitês interagências, para facilitar a coordenação e o diálogo contínuo<sup>2</sup>.

2. Padronização de Procedimentos e Práticas: Desenvolver padrões comuns de operação e compartilhamento de informações para minimizar os conflitos e facilitar a colaboração .

---

<sup>2</sup> Em relação ao caso sob estudo foi criado, por meio da Portaria Normativa Conjunta CGU/PF-MJSP nº 01/2023, o Grupo Integrado da Controladoria Geral da União e da Polícia Federal de Enfrentamento aos Crimes de Corrupção e Desvio de Recursos Públicos no âmbito do Poder Executivo Federal, que consiste em um Colegiado composto de Servidores de ambos os órgãos que tem por objetivo a definição de estratégias-gerais, diretrizes de atuação e acompanhamento gerencial do resultado dos trabalhos desenvolvidos em conjunto por ambas as instituições, observando-se a atuação autônoma, coordenada e cooperativa, sem qualquer hierarquia ou subordinação.

3. Fomento à Cultura de Colaboração: Incentivar uma cultura organizacional que valorize a cooperação e o trabalho em equipe através de treinamentos e reconhecimento de sucessos colaborativos.

4. Implementação de Sistemas Integrados de Informação: Utilizar tecnologia para criar sistemas de informação compartilhados que promovam o intercâmbio de dados de forma segura e eficiente.

5. Fortalecimento da Confiança Interagências: Promover encontros e interações regulares entre as agências para construir relações de confiança e compreensão mútua.

6. Promoção da Liderança Compartilhada: Encorajar a liderança distribuída, na qual diferentes agências assumem papéis de liderança em diferentes momentos, dependendo da expertise e capacidade.

7. Desenvolvimento de Políticas Públicas Integradas: Trabalhar em diretrizes e políticas que reconheçam e incorporem a necessidade de ação coordenada e colaborativa.

8. Avaliação e Feedback Contínuos: Estabelecer processos de avaliação que permitam a revisão contínua da eficácia da cooperação, ajustando estratégias conforme necessário.

Em conclusão, ressalta-se que a compreensão sobre corrupção, cooperação interinstitucional e governança em rede evidencia a complexidade desse fenômeno e a necessidade de abordagens integradas para seu enfrentamento. A literatura demonstra que a corrupção não pode ser combatida isoladamente, exigindo mecanismos robustos de *accountability*, cooperação entre instituições e o fortalecimento da transparência e da participação social.

Além disso, a governança em rede emerge como um modelo eficaz para aprimorar a colaboração interinstitucional, permitindo maior coordenação de esforços e otimização de recursos. A análise dessas dimensões teóricas fornece a base para a investigação empírica deste estudo, que busca compreender como a cooperação entre a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU) tem impactado o combate à corrupção no Brasil.

### **3 Métodos e técnicas de pesquisa**

A escolha do enquadramento metodológico em pesquisa depende fundamentalmente das percepções do pesquisador e dos objetivos específicos do estudo. Esta variabilidade é

essencial para adaptar as técnicas de pesquisa às necessidades únicas de cada investigação, como destacado por Gil (2008). O autor afirma que a definição da estrutura metodológica deve ser meticulosamente alinhada com a natureza do problema de pesquisa em questão.

O desenho da pesquisa para este estudo foi influenciado pela proposta de Ensslin e Ensslin (2017), que recomendam uma abordagem exploratória para a análise detalhada de relações interinstitucionais, como as existentes entre a CGU e a PF. A metodologia adotada é predominantemente indutiva, visando à geração de conhecimento novo sobre essas interações (Costa e Souza, 2019).

A coleta de dados ocorreu tanto por meio de fontes secundárias, com a obtenção de informações já coletadas dos sistemas informatizados dos órgãos sob estudo, quanto por meio de fontes primárias, a partir da realização de entrevistas individuais semiestruturadas com servidores das referidas instituições.

O procedimento técnico escolhido foi o Estudo de Caso, centrado em Operações de repressão à Corrupção no Brasil, no âmbito federal, ao longo do período estudado. Esta metodologia é justificada por sua capacidade de permitir uma análise crítica, oferecendo uma perspectiva precisa das causas dos resultados obtidos.

Estudos de caso são amplamente reconhecidos por sua capacidade de aprofundar a compreensão de fenômenos complexos em seus contextos reais, contribuindo significativamente para o desenvolvimento de novas teorias. Além disso, quando bem conduzidos, esses estudos podem apresentar alta validade interna, garantindo a solidez das conclusões ao minimizar vieses e fatores de confusão (Yin, 2018; Gil, 2008). Yin (2018) reforça que os estudos de caso são ideais para investigações que exigem entender decisões complexas e seus impactos, sendo particularmente adequados para questões de pesquisa que envolvem os "como" e "porquês", especialmente quando o pesquisador enfrenta limitações no controle sobre os eventos e o foco é um fenômeno contemporâneo em um contexto real.

Assim, a abordagem deste estudo será tanto quantitativa, baseando-se em dados gerenciais sobre Inquéritos Policiais Federais instaurados para apuração de corrupção, entre 2003 e 2022<sup>3</sup>, e Operações Policiais deflagradas decorrentes da interação entre a Polícia Federal e a CGU; quanto qualitativa, a partir da realização de entrevistas com gestores de ambas as

---

<sup>3</sup> Este intervalo foi escolhido para coincidir com a consolidação da CGU como instituição chave no combate à corrupção no Brasil, facilitando uma visão abrangente da cooperação interinstitucional sob análise.

organizações estudadas a fim de compreender como tem se dado essa relação para fins de combate à corrupção.

Tendo em vista a característica polissêmica da Corrupção, conforme abordado no referencial teórico e, considerando a necessidade de se estabelecer o parâmetro conceitual objetivo para fins de realização do presente estudo, foi utilizada a classificação dos indiciamentos realizados pela Polícia Federal para qualificar os casos como crimes de corrupção, conforme os padrões adotados pelo órgão.

Assim, em sentido amplo, e para fins de distribuição interna entre as Unidades Especializadas, os crimes de corrupção, geralmente, são aqueles apurados pelas Delegacias de Combate à Corrupção – DELECOR, de acordo com os seguintes tipos penais<sup>4</sup>:

<b>Código Penal.</b>	<b>Decreto-Lei nº 201/1967</b> <b>(Crimes praticados por</b> <b>prefeitos)</b>	<b>Lei nº 8.666/1993.<sup>5</sup></b>
<b>Art. 312 – Peculato.</b>	<b>Art. 1º, incisos:</b>	<b>Art. 89<sup>6</sup></b> – Dispensa ou Inexigibilidade Irregular de Licitação.
<b>Art. 313-A – Inserção de Dados Falsos em Sistemas de Informação.</b>	<b>I – Apropriação Indébita (Prefeitos)</b>	<b>Art. 90</b> – Fraude à Licitação.
<b>Art. 316 – Concussão.</b>	<b>II – Peculato “de uso” (Prefeitos)</b>	<b>Art. 91-</b> Advocacia Administrativa em Licitações.
<b>Art. 317 – Corrupção Passiva.</b>	<b>III – Desvio de Recursos</b>	<b>Art. 92</b> – Favorecimento contratual indevido.
<b>Art. 332 – Tráfico de Influência.</b>		<b>Art. 96</b> – Fraude à Licitação, instaurada para aquisição de bens.

<sup>4</sup> Conforme Ofício Circular nº 12/2012-DICOR/PF. Frise-se que tais artigos são definidos para atuação das Delegacias de Combate à Corrupção – DELECOR, mas, não excluem a atuação de outras Delegacias Especializadas, desde que, tenham relação com a respectivas atribuições originais. Além desses, as DELECOR são responsáveis pela apuração dos Crimes Financeiros propriamente ditos, como Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional e Crimes contra o Mercado de Capitais.

<sup>5</sup> Frise-se que tal legislação será revogada após dois anos da promulgação da nova Lei de Licitações, nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, sendo que, as duas legislações coexistirão durante esse período, sendo facultado à Administração escolher qual norma será aplicada.

<sup>6</sup> Todavia, o Art. 89, da Lei nº 8.666/1993, foi revogado na data da publicação da nova Lei.

**Art. 333 – Corrupção****Ativa.**

Quadro 1 - Tipos penais que definem a atribuição das Delegacias de Combate à Corrupção<sup>7</sup> no âmbito da Polícia Federal.

Fonte: Ofício Circular nº 12/2012-DICOR/PF.

No âmbito da CGU, a estrutura regimental atual do órgão (Decreto 11.330, de 1º de janeiro de 2023), dispõe que a prevenção e combate a fraudes e à corrupção estão dentre as suas atribuições, como órgão central do Sistema de Integridade e Controle Interno da Administração Pública Federal. Todavia sem pormenorizar quais seriam os crimes e irregularidades passíveis de apuração.

### 3.1. Caracterização dos instrumentos de coleta

Inicialmente, foi prevista a realização de pesquisa documental por meio de banco de dados referente às Notícias Crime direcionadas pela CGU à PF, geralmente, sob a forma de Notas Técnicas. Todavia, durante o levantamento dos dados, a CGU informou não possuir tais informações de forma estruturada, o que impossibilitou a consecução de um dos objetivos específicos estipulados no planejamento do trabalho.

No âmbito da Polícia Federal, os dados foram extraídos do Painel de Dados da Corregedoria Geral da Polícia Federal – **BI/COGER**, o qual consolida os dados dos Sistemas de Polícia Judiciária utilizados pela Polícia Federal, quais sejam, o **Siscart** (em descontinuidade) e o **ePol**<sup>8</sup>.

No referido BI foram aplicados filtros, por tipos penais e ano e unidade de instauração, para fins de quantificação dos Inquéritos instaurados para a apuração de Corrupção, *latu sensu*, conforme explicitado no quadro 1.

<sup>7</sup> Nos termos da IN nº 270/2023-DG/PF, a atribuição para apuração dos crimes de corrupção e outros que impliquem desvio de recursos públicos, somente serão distribuídas às DELECOR quando praticados por gestores que efetivamente exerçam a função gerencial na administração pública. A referida Instrução Normativa entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 2024.

<sup>8</sup> Sistema de Gestão da Atividade de Polícia Judiciária da Polícia Federal, criado para fins de uniformização da atividade de polícia judiciária em todo o território nacional, através da criação de mecanismos de aperfeiçoamento da investigação criminal, bem como da produção de provas; além das garantias técnicas para manutenção da cadeia de custódia de vestígios e o corpo de prova.

Em relação às Operações Policiais deflagradas, foram utilizados os dados do **Sistema Palas**<sup>9</sup>, o qual é utilizado para gerenciar as questões logísticas das Operações e, também, para servir de repositório de informações sobre investigações, com a possibilidade de intercâmbio entre as diversas Unidades do país.

Nesse caso, foi obtida uma Planilha de todas as Operações deflagradas, a partir da qual serão utilizados os filtros necessários para a obtenção dos dados requeridos para posterior alimentação de Painéis de BI que foram produzidos. Todavia, o Palas somente passou a registrar as Operações de Polícia Judiciária da PF a partir do ano de 2008, sendo que, na ocasião do levantamento dos dados para a realização do trabalho, a Polícia Federal informou não possuir tais informações.

No que se refere à obtenção de dados objetivos, esta pesquisa utilizou como fonte principal informações disponibilizadas pelos órgãos públicos mediante solicitação formal com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).<sup>10</sup> Após a obtenção desses dados, foram realizados cálculos Estatísticos Descritivos, como a determinação das medidas de tendência central e de distribuição no decorrer do período analisado.

Em relação às entrevistas individuais, foi utilizado um roteiro semiestruturado, com questões abertas visando permitir maior liberdade para que os respondentes expressem suas ideias e sentimentos. Essa técnica se estabelece como uma ferramenta essencial para entender a complexidade do tema, facilitando a sua exploração, que não é facilmente acessível por métodos exclusivamente quantitativos.

Ao todo, foram realizadas seis entrevistas semiestruturadas com gestores e servidores da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Polícia Federal (PF) que atuam ou atuaram diretamente na gestão ou na execução de investigações relacionadas à repressão à corrupção. A seleção dos participantes foi feita com base em sua experiência prática e posição estratégica nos órgãos, visando capturar percepções qualificadas sobre a cooperação interinstitucional.

Para fins de organização e anonimização dos dados, os entrevistados foram identificados numericamente de “Entrevistado 1” a “Entrevistado 6”, conforme descrito no

---

<sup>9</sup> Atualmente, o Palas foi substituído pelo Sistema de Gestão de Dados e Análise Criminal – SIGACrim, que visa aperfeiçoar o uso, monitoramento e qualidade dos dados de estatísticas criminais para tomada de decisão orientada a dados, além de fornecer recursos e ferramentas para a melhoria da eficiência das investigações e operações de Polícia Judiciária na Polícia Federal.

<sup>10</sup> Os pedidos de acesso foram protocolados e deferidos sob os seguintes números: 08198.042764/2024-08, 08198.037925/2024-33 (Polícia Federal) e 00106.011887/2024-69 (Controladoria-Geral da União).

quadro a seguir, que apresenta seus respectivos cargos ou funções no momento da entrevista ou em períodos relevantes à temática da pesquisa.

Entrevistado	Cargo/Funções
1	Auditor Fiscal de Finanças e Controle – CGU – Ex-coordenador-geral de operações especiais.
2	Delegado de Polícia Federal.
3	Auditor Fiscal de Finanças e Controle – CGU – Ex-coordenador-Geral de Gestão de Operações Especiais.
4	Delegado de Polícia Federal – Chefe da Coordenação de Inquéritos nos Tribunais Superiores – Cinq/CGRC/DICOR/PF.
5	Auditor Fiscal de Finanças e Controle – CGU - Coordenador-geral de operações especiais.
6	Delegado de Polícia Federal – Chefe da Delegacia de Inquéritos Especiais SR/PF/DF, ex-chefe da Delegacia de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros SR/PF/MA.

Quadro 2 – Entrevistados x Cargos/Funções.

Fonte: elaboração própria

O tipo de amostra foi não-probabilística intencional, tendo em vista que foram eleitos somente aqueles servidores com experiência na área e em relação com os casos apurados, mediante livre adesão. O roteiro foi composto com base nos objetivos da pesquisa, também considerando o referencial teórico discutido.

Sintetizando, foram relacionadas as técnicas de coleta a partir dos respectivos objetivos específicos da presente pesquisa, conforme quadro a seguir:

Objetivo Específico	Técnica de coleta de dados	Detalhamento
Identificar e descrever os inquéritos policiais instaurados e as operações policiais deflagradas relacionados à repressão à	Análise documental.	Obtenção da quantidade de inquéritos policiais instaurados e operações policiais de repressão à corrupção deflagradas pela PF,

corrupção, no período de 2003 a 2022.		<p>tanto de forma isolada, quanto em parceria com a CGU.</p> <p>Este objetivo envolve a catalogação e a análise estatística dos Inquéritos Policiais Federais identificando aqueles que resultaram em operações de combate à corrupção, bem como as que levaram à recuperação de ativos para o Erário Federal, no período de 2003 a 2022.</p>
Comparar o número de Operações deflagradas durante o período analisado e a contribuição da CGU nos procedimentos, no período de 2003 a 2022.	Análise documental.	<p>Realização de Estatística descritiva.</p> <p>Especificamente, este objetivo buscou comparar o volume e a escala das operações de combate à corrupção através da parceria PF-CGU, avaliando como a colaboração influenciou o número e a eficácia dessas operações.</p> <p>Este levantamento permitiu uma avaliação quantitativa direta da contribuição da CGU para as investigações da PF.</p>
Investigar se houve ampliação do combate à corrupção decorrente da parceria interinstitucional entre PF e CGU.	Análise documental.	<p>Análise do resultado dos dados estatísticos. A partir dos dados coletados e analisados, além das observações coletadas por meio de entrevistas, este objetivo procurou verificar se a parceria entre a PF e a CGU contribuiu de fato para uma ampliação e intensificação do combate à corrupção no Brasil, considerando tanto a quantidade de operações e inquéritos como a qualidade das investigações realizadas, a partir das impressões fornecidas pelos entrevistados</p>
Produto Técnico Tecnológico – PTT.	Análise de Instruções Normativas, Acordos de Cooperação Técnica, Mensagens Oficiais Circulares etc.	<p>Elaborar minuta de Portaria para definição de diretrizes para a celebração de Acordos de Cooperação Técnica entre a Polícia Federal e órgãos públicos para o desenvolvimento, implementação e gestão de um sistema informatizado de dados estatísticos sobre ações de combate à corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal.</p>

Quadro 3 - Relação objetivos específicos e técnicas de coleta de dados.

Fonte: elaboração própria

### 3.2 Análise dos dados

Foi utilizada a análise de conteúdo, que é uma técnica de interpretação de dados textuais de forma sistemática e objetiva. Por meio dela, é possível averiguar as comunicações de maneira que *insights* significativos sejam extraídos de entrevistas, discursos e outros formatos de texto. Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo permite a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) de determinados textos.

Neste caso, foram organizadas categorias de análise com base nos objetivos específicos e a teoria discutida, tendo sido realizada análise aprofundada dos dados documentais obtidos, ou seja, a quantidade de Inquéritos Policiais instaurados, a quantidade de Operações Policiais de repressão à corrupção deflagradas com e sem a participação da CGU, assim como, as informações atinentes às medidas constritivas executadas.

Em seguida, foi realizada análise comparativa das informações obtidas, para fins de levantamento de características comuns entre elas, com base no primeiro objetivo específico: comparar o número de Operações deflagradas durante o período analisado e a contribuição da CGU nos procedimentos. Essa análise se baseou nos itens presentes no Quadro 1, conforme os tipos penais que definem a atribuição das Delegacias de Combate à Corrupção<sup>11</sup> no âmbito da Polícia Federal.

A segunda categoria de análise consistiu na investigação dos resultados obtidos a partir da atuação conjunta entre a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União (CGU), com o intuito de avaliar a eficácia dessa parceria no enfrentamento à corrupção. No contexto teórico adotado neste estudo, a eficácia não se refere à mensuração direta do fenômeno da corrupção, reconhecidamente difícil de quantificar de forma objetiva, mas, sim, à mensuração das ações de combate à corrupção, ou seja, ao desempenho das instituições públicas quanto à sua capacidade de implementar medidas repressivas efetivas, articuladas e coerentes com os objetivos legais e institucionais.

Dessa forma, a eficácia foi analisada com base em indicadores operacionais, como o número de inquéritos instaurados, o volume de operações deflagradas com e sem a participação da CGU, e a incidência de medidas constritivas aplicadas. Esse enfoque permitiu aferir o grau

---

<sup>11</sup> Nos termos da IN nº 270/2023-DG/PF, a atribuição para apuração dos crimes de corrupção e outros que impliquem desvio de recursos públicos, somente serão distribuídas às DELECOR quando praticados por gestores que efetivamente exerçam a função gerencial na administração pública. A referida Instrução Normativa entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 2024.

de efetividade das ações empreendidas no âmbito da cooperação interagencial, considerando não a existência ou ausência da corrupção, mas a intensidade e a consistência das respostas institucionais frente ao fenômeno. A terceira categoria de análise diz respeito à proposição de um produto técnico-tecnológico, cujo detalhamento será apresentado em seção específica deste trabalho.

## 4 Resultados e discussão

Essa seção apresenta os resultados da pesquisa realizada e está organizada nas seguintes subseções : Operações deflagradas pela PF e CGU; Comparação das operações deflagradas; e Parceria interinstitucional entre PF e CGU e o combate à corrupção.

### 4.1 Operações deflagradas pela PF e CGU

Nesta subseção são apresentados as informações relativas às Operações de repressão à corrupção realizadas pela Polícia Federal, isoladamente, e em conjunto com a CGU, com a análise dos dados sobre operações por Estado, mandados de busca e apreensão cumpridos e, prejuízos apurados.

#### Dados oriundos da Polícia Federal

O primeiro parâmetro a ser abordado é a quantidade de operações deflagradas com base nos dados fornecidos pela Polícia Federal. Nota-se que a Instituição informou possuir tais dados somente a partir do ano de 2008.

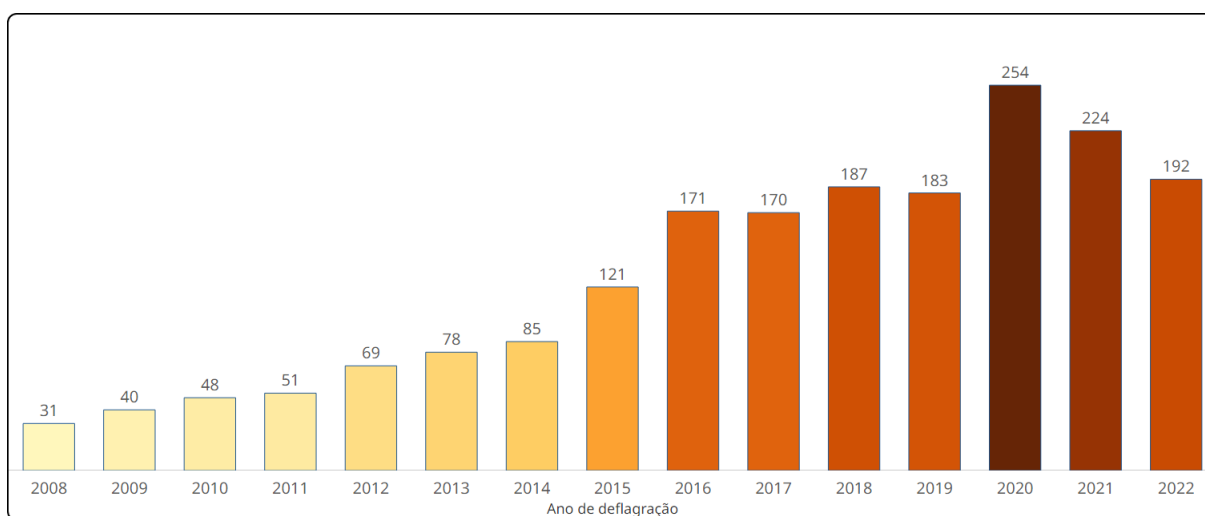


Gráfico 1. Operações de combate à corrupção deflagradas por ano. Base Polícia Federal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Este conjunto de dados apresenta o total de operações de combate à corrupção deflagradas pela Polícia Federal entre 2008 e 2022, incluindo aquelas com a participação da CGU.

A análise dos dados apresentados no gráfico revela um crescimento significativo no número de operações de combate à corrupção deflagradas pela Polícia Federal entre 2008 e 2022. O número de operações aumenta progressivamente até 2015, quando ocorre um salto expressivo de 85, em 2014, para 121 operações.

Entre 2016 e 2019, o patamar de operações se mantém elevado, variando entre 170 e 187 operações por ano, indicando uma intensificação das ações da Polícia Federal. Em 2020, observa-se o maior número de operações em toda a série histórica, atingindo 254. Após esse pico, há uma redução relativa, com 224 operações em 2021 e 192 em 2022, embora os números ainda sejam superiores aos registrados antes de 2016.

O aumento das operações em 2020 foi objeto de apontamentos pelos entrevistados os quais afirmaram que esteve diretamente associado à crise gerada pela pandemia da COVID-19, que resultou em um maior volume de contratações emergenciais e, consequentemente, em um aumento das investigações sobre possíveis irregularidades. Segundo eles, diante da urgência das aquisições públicas, os mecanismos tradicionais de controle foram flexibilizados, abrindo espaço para fraudes e desvios de recursos, o que motivou uma atuação mais intensa da Polícia Federal (PF) e da Controladoria-Geral da União (CGU).

Nesse sentido, o entrevistado 4 afirmou que :

2020 foi um ano atípico, pois houve um aumento expressivo nas investigações sobre fraudes em compras públicas ligadas à pandemia. Como essas contratações emergenciais eram feitas sem licitação, surgiram muitas oportunidades para corrupção, o que levou a uma intensificação das operações conjuntas CGU-PF.

De modo geral, os dados evidenciam uma tendência de crescimento ao longo dos anos, com um aumento expressivo a partir de 2015, atingindo seu ápice em 2020 e uma leve retração nos anos seguintes.

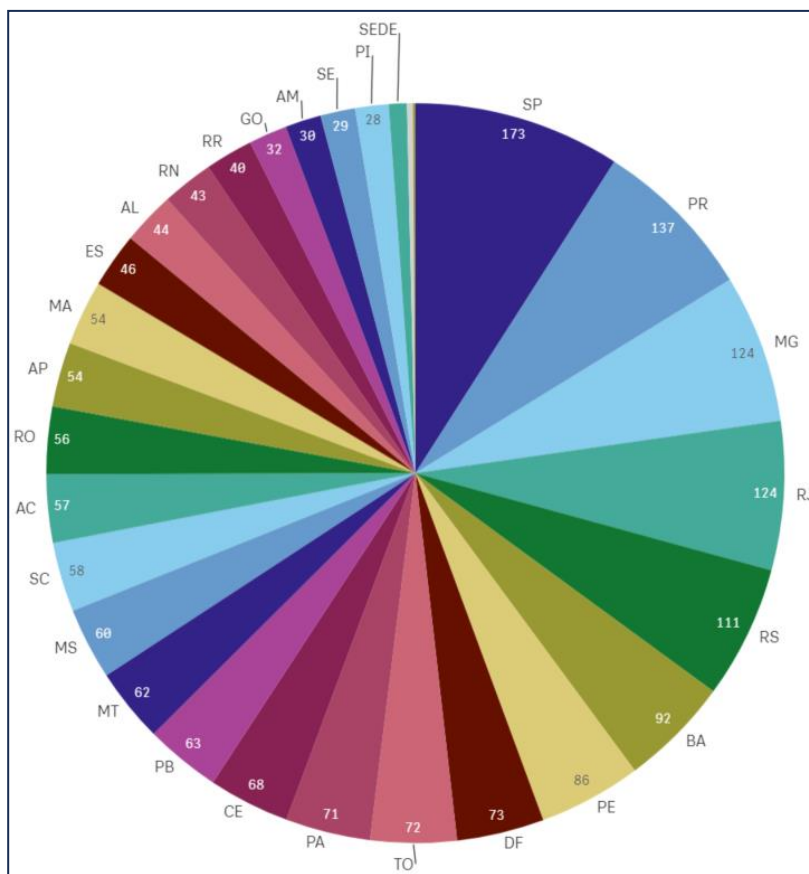


Gráfico 2. Operações de combate à corrupção deflagradas por Estado. Base Polícia Federal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise do gráfico apresentado, que representa a distribuição das operações de combate à corrupção deflagradas pela Polícia Federal por unidade federativa (UF), revela uma concentração significativa dessas ações em alguns estados específicos.

O estado com o maior número de operações é São Paulo (SP), com 173 operações, seguido pelo Paraná (PR), com 137, e pelos estados de Minas Gerais (MG) e Rio de Janeiro (RJ), ambos com 124 operações. O Rio Grande do Sul (RS) aparece em seguida, com 111 operações, evidenciando uma maior incidência de investigações nessas regiões.

Outros estados que também apresentam números elevados incluem Bahia (BA), com 92 operações, Pernambuco (PE), com 86, e o Distrito Federal (DF), com 73. Já estados como Tocantins (TO), Pará (PA), Ceará (CE), Paraíba (PB) e Mato Grosso (MT) registram números variando entre 60 e 72 operações, situando-se em uma faixa intermediária de incidência.

Por outro lado, algumas unidades federativas apresentam números menores de operações, como Amapá (AP) e Maranhão (MA), ambos com 54 operações, e Roraima (RR),

Amazonas (AM), Goiás (GO) e Sergipe (SE), que registram valores significativamente baixos em relação aos demais estados.

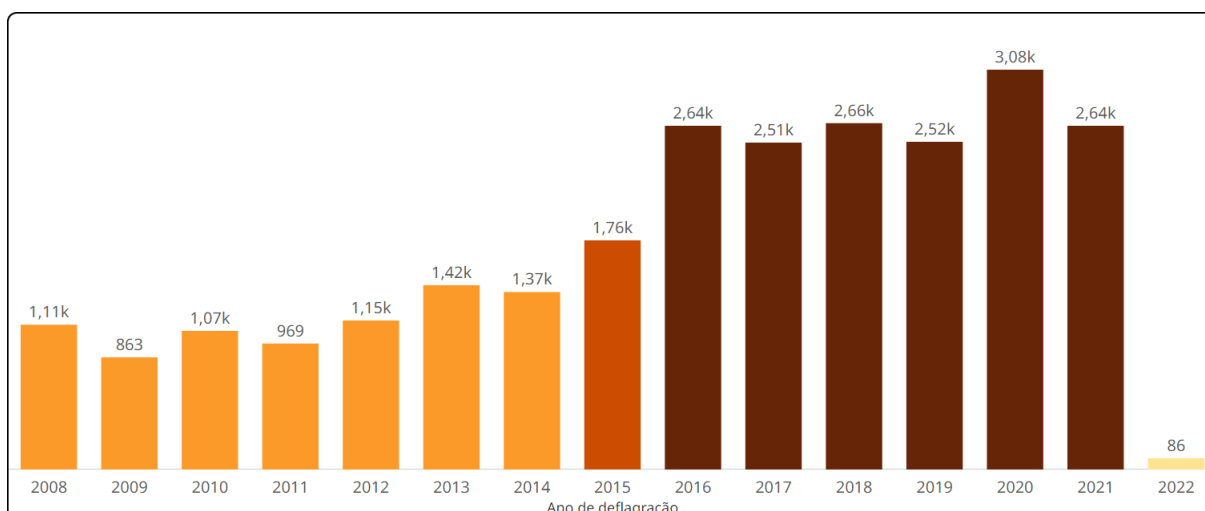


Gráfico 3. Mandados de Busca e Apreensão cumpridos por ano. Base Polícia Federal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise dos dados apresentados no gráfico sobre o número de mandados de busca e apreensão cumpridos pela Polícia Federal entre 2008 e 2022 revela um crescimento significativo ao longo do período, com variações que acompanham a intensificação das operações de combate à corrupção.

Entre 2008 e 2014, observa-se uma tendência de crescimento moderado, com os números oscilando entre 863 (2009) e 1,42 mil (2013) mandados cumpridos. No entanto, a partir de 2015, há um aumento expressivo para 1,76 mil mandados, indicando um possível reforço na atuação da Polícia Federal em investigações desse tipo.

O período de 2016 a 2020 representa o auge do cumprimento de mandados, com números elevados. Em 2016 e 2018, o número atinge 2,64 mil e 2,66 mil mandados, respectivamente, refletindo uma intensificação das operações. O maior pico ocorre em 2020, com 3,08 mil mandados de busca e apreensão, o que pode estar associado ao aumento de investigações relacionadas a desvios de recursos públicos e outras irregularidades. Esta dissertação não se propõe a aprofundar as possíveis relações entre esse cenário e o contexto político vivido pelo país nesse período. Contudo, é pertinente mencionar que o intervalo em questão foi marcado por significativas transformações institucionais no plano federal, que podem ter influenciado de forma indireta a dinâmica de atuação das duas instituições analisadas.

A investigação mais detalhada dessas possíveis conexões, entretanto, pode fundamentar estudos futuros.

Após esse pico, em 2021, o número retorna ao patamar de 2,64 mil mandados, mantendo-se elevado em comparação aos anos anteriores a 2015. Entretanto, 2022 registra uma queda abrupta para apenas 86 mandados cumpridos, uma redução drástica que pode indicar mudanças institucionais, reestruturação de prioridades investigativas, outras variáveis externas que impactaram o volume de ações ou mesmo a ausência de alimentação da base de dados de Operações.

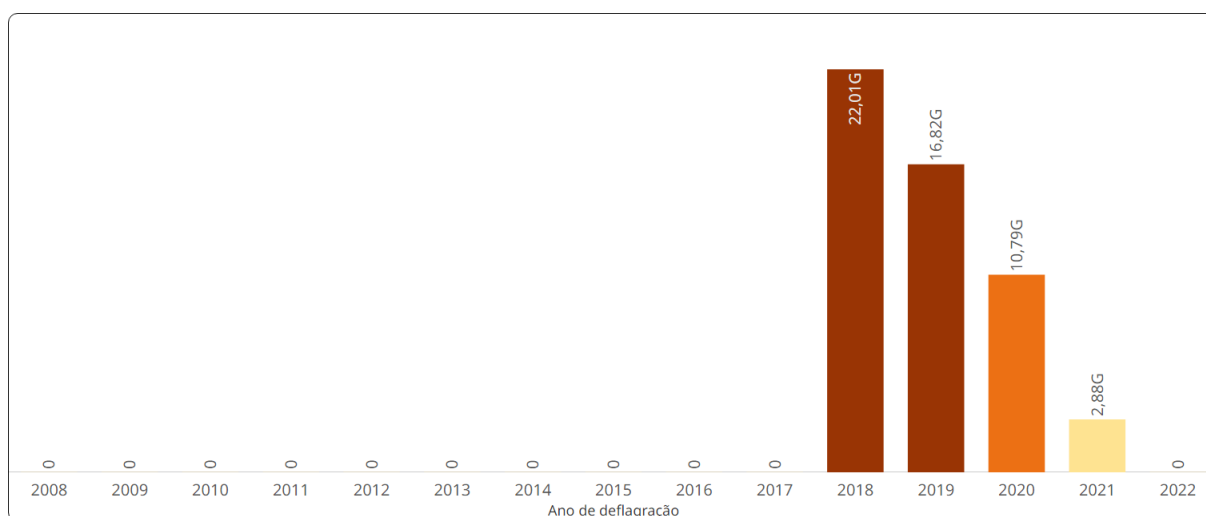


Gráfico 4. Prejuízos apurados por ano. Base Polícia Federal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise dos dados sobre os prejuízos apurados pela Polícia Federal em operações de combate à corrupção entre 2008 e 2022 revela uma concentração significativa desses valores a partir de 2018, com uma queda progressiva nos anos subsequentes.

Até 2017, não há registros de prejuízos financeiros identificados, ou eles não foram contabilizados de forma sistemática. No entanto, em 2018, observa-se um valor extremamente elevado, atingindo R\$ 22,01 bilhões, o que representa o maior montante da série histórica. Em 2019, esse valor reduz-se para R\$ 16,82 bilhões, ainda mantendo um patamar significativo.

Nos anos seguintes, os prejuízos apurados continuam diminuindo, mas permanecem elevados em comparação com períodos anteriores. Em 2020, o montante chega a R\$ 10,79 bilhões, enquanto em 2021 há uma queda mais acentuada para R\$ 2,88 bilhões. Já em 2022, não há registro de prejuízos apurados, indicando uma possível mudança na metodologia de

contabilização ou uma redução na abrangência das investigações que envolvem grandes valores.

Os dados demonstram que o período entre 2018 e 2020 foi particularmente relevante em termos de apuração de prejuízos financeiros relacionados à corrupção, podendo estar associado a investigações de grande porte que resultaram na identificação de esquemas ilícitos de valores expressivos.

A redução nos anos seguintes sugere uma mudança no foco das operações ou uma possível diminuição da atuação investigativa da Polícia Federal nesse aspecto específico. Com base nas entrevistas analisadas, é possível inferir que a redução no número de operações a partir de 2021 pode estar associada a uma mudança no foco institucional da Polícia Federal e a um redirecionamento das prioridades investigativas.

Alguns depoimentos sugerem um deslocamento no eixo de atuação repressiva. Segundo o entrevistado 6: “Quando as operações estavam chegando em determinados atores governamentais, isso gerava muita pressão sobre os gestores desses órgãos, levando a um esvaziamento das equipes.”

Essa percepção corrobora a ideia de que a queda nas operações não decorre necessariamente da redução da corrupção, mas, sim, de uma reorganização estratégica e da possível reorientação das diretrizes de atuação da PF naquele período.

### **Dados oriundos da Controladoria Geral da União**

Nesta subseção são apresentadas as informações relativas às Operações de repressão à corrupção realizadas pela Controladoria Geral da União, também, com a análise dos dados sobre operações por Estado, mandados de busca e apreensão cumpridos e, montante envolvido.

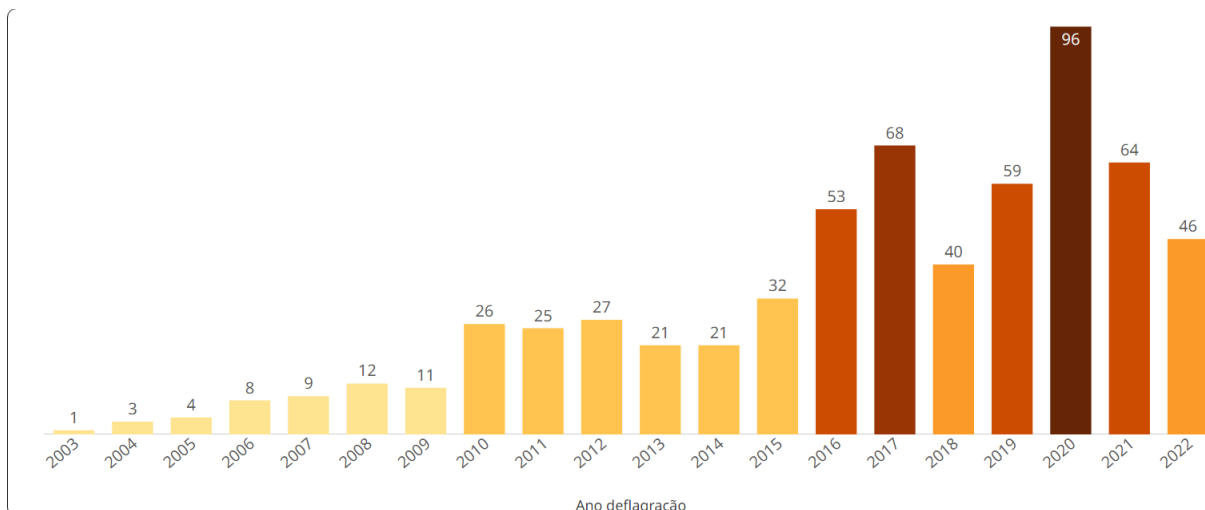


Gráfico 5 Operações de combate à corrupção deflagradas por ano. Base Controladoria Geral da União.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise do gráfico referente às operações de combate à corrupção deflagradas anualmente com base nos dados da Controladoria-Geral da União (CGU) mostra uma tendência de crescimento gradual desde 2003, com um aumento expressivo a partir de 2016.

Nos primeiros anos da série histórica, entre 2003 e 2009, o número de operações permaneceu em patamares baixos, variando de 1 a 12 operações anuais. A partir de 2010, há um crescimento mais acentuado, com um salto para 26 operações, mantendo-se em níveis semelhantes até 2015, quando variou entre 21 e 32 operações por ano.

A partir de 2016, observa-se uma intensificação nas ações da CGU, com 53 operações realizadas naquele ano. Esse número aumenta significativamente em 2017, atingindo 68 operações, marcando um dos períodos de maior atuação do órgão. Em 2018, há uma queda para 40 operações, mas o número volta a crescer nos anos seguintes, com 59 operações em 2019 e um pico de 96 em 2020, o maior da série histórica.

Após esse pico, há uma leve redução em 2021, com 64 operações, e uma queda mais acentuada em 2022, com 46 operações, embora esse número ainda seja superior à média dos anos anteriores a 2016.

A evolução dos dados indica que o período entre 2016 e 2020 foi o mais intenso em termos de combate à corrupção pela CGU, possivelmente refletindo um aumento na fiscalização e cooperação com outros órgãos de controle. A queda observada a partir de 2021 pode estar relacionada a mudanças institucionais, reestruturação de prioridades ou a um menor volume de novas investigações iniciadas.

A análise das entrevistas apontou que o período entre 2016 e 2020 foi marcado por um fortalecimento das operações conjuntas entre a CGU e a Polícia Federal (PF), impulsionado por uma maior articulação entre os órgãos de controle e a intensificação da repressão à corrupção. Os entrevistados ressaltaram que a cooperação interinstitucional foi essencial para ampliar a capacidade investigativa, permitindo que auditorias conduzidas pela CGU fossem rapidamente convertidas em provas criminais robustas.

Além disso, o aumento expressivo no número de operações em 2020 está diretamente associado à necessidade de fiscalização de contratos emergenciais firmados durante a pandemia da COVID-19, o que levou à deflagração de diversas investigações sobre fraudes e desvios de recursos públicos. Como apontou o entrevistado 5: “O pico de operações em 2020 foi um ponto fora da curva, impulsionado pela pandemia e pelo aumento das investigações de contratos emergenciais.”

A partir de 2021, no entanto, os entrevistados relataram uma redução na intensidade das operações, associada a mudanças institucionais e revisões de diretrizes estratégicas, o que pode ter influenciado a priorização de investigações. Apesar da queda no número de operações, os entrevistados enfatizaram que a parceria CGU-PF continua sendo um elemento fundamental na repressão à corrupção, sendo necessário seu fortalecimento para evitar retrocessos e garantir a continuidade do trabalho conjunto. Conforme abordado pelo entrevistado 3: “Foi uma percepção geral que, ao retirar [o diretor anterior] da área, a gente entendeu como uma quebra dessa confiança construída junto aos órgãos parceiros.” Sob a visão do mesmo sobre a PF: “Tivemos mudanças nas delegacias da Polícia Federal e nas superintendências, com perfis que não se interessavam por operações.”

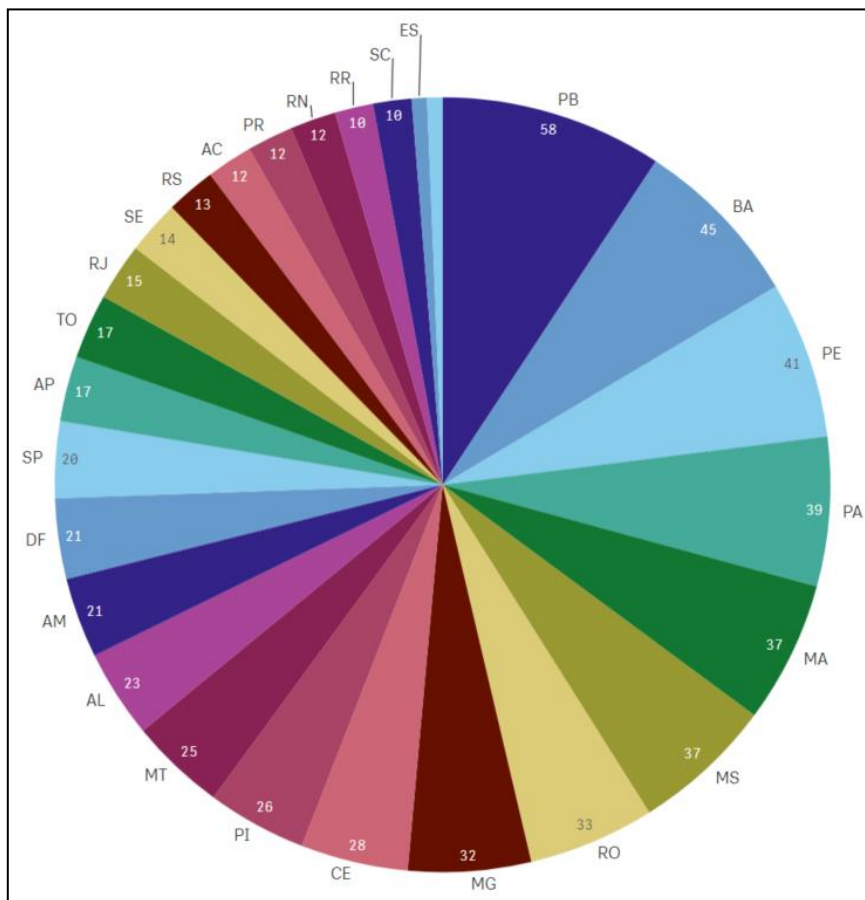


Gráfico 6. Operações de combate à corrupção deflagradas por Estado. Base Controladoria Geral da União.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise do gráfico referente às operações de combate à corrupção deflagradas por estado, com base nos dados da Controladoria-Geral da União (CGU), revela uma distribuição desigual das investigações pelo território nacional, com maior concentração em algumas unidades federativas.

O estado com o maior número de operações registradas é a Paraíba (PB), com 58 operações, seguido pela Bahia (BA), com 45, e Pernambuco (PE), com 41. Pará (PA) também apresenta um número elevado, com 39 operações, enquanto Maranhão (MA) e Mato Grosso do Sul (MS) registram 37 operações cada.

Outros estados com números expressivos incluem Rondônia (RO), com 33 operações, e Minas Gerais (MG), com 32. Já estados como Ceará (CE), Piauí (PI) e Mato Grosso (MT) apresentam um volume intermediário, variando entre 25 e 28 operações.

Por outro lado, alguns estados apresentam números consideravelmente menores. São Paulo (SP), um dos estados com maior número de operações segundo os dados da Polícia

Federal, aparece com apenas 20 operações na base da CGU. Estados como Tocantins (TO) e Amapá (AP) registram 17 operações cada, enquanto Roraima (RR), Rio Grande do Norte (RN) e Paraná (PR) aparecem com os menores registros no gráfico.

A distribuição dos dados sugere que as operações coordenadas pela CGU estão mais concentradas na Região Nordeste e em estados da Região Norte e Centro-Oeste, diferentemente da distribuição observada nas operações da Polícia Federal, que se concentram mais no Sul e Sudeste. Essa diferença pode refletir a atuação específica da CGU em fiscalizações relacionadas a recursos federais destinados a estados e municípios, especialmente em áreas mais dependentes de repasses da União.

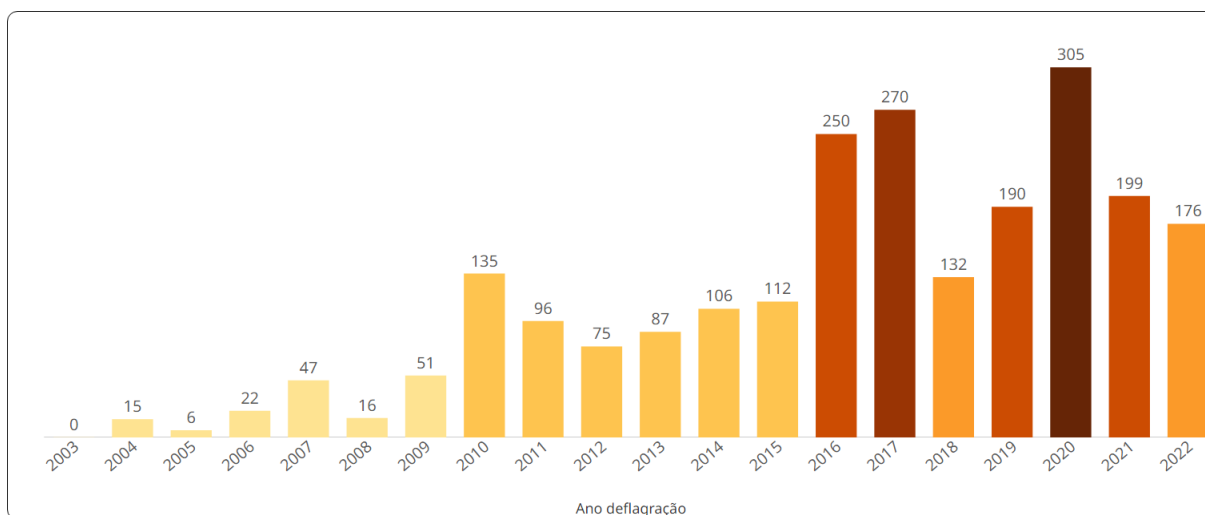


Gráfico 7. Mandados de Busca e Apreensão cumpridos por ano. Base Controladoria Geral da União.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise dos dados sobre mandados de busca e apreensão cumpridos por ano, com base na Controladoria-Geral da União (CGU), revela uma tendência crescente ao longo do período analisado, com alguns picos expressivos.

De 2003 a 2009, o número de mandados é relativamente baixo, variando entre 6 e 51 mandados por ano, o que pode indicar uma estrutura investigativa ainda em consolidação. A partir de 2010, há um aumento significativo para 135 mandados, seguido de uma leve redução em 2011, com 96 mandados, e oscilações nos anos seguintes, como 75 em 2012 e 87 em 2013.

A partir de 2016, nota-se uma intensificação clara, com 250 mandados cumpridos, seguido de um aumento em 2017, com 270 mandados. Esse crescimento culmina em 2020, com 305 mandados, o maior número registrado no período analisado. Essa elevação pode estar

associada a operações de maior envergadura e à ampliação da capacidade investigativa e de atuação conjunta da CGU com outros órgãos de controle.

Após esse pico, observa-se uma queda para 199 mandados em 2021 e uma leve redução para 176 em 2022, embora esses números ainda estejam muito acima dos registrados antes de 2016.

Esses números sugerem que houve uma consolidação das operações da CGU ao longo dos anos, especialmente a partir de 2016, refletindo que houve esforço na sistematização sobre o combate à corrupção e na fiscalização de recursos públicos. A queda após 2020 pode indicar uma possível reavaliação das estratégias de investigação ou a conclusão de grandes operações iniciadas nos anos anteriores.

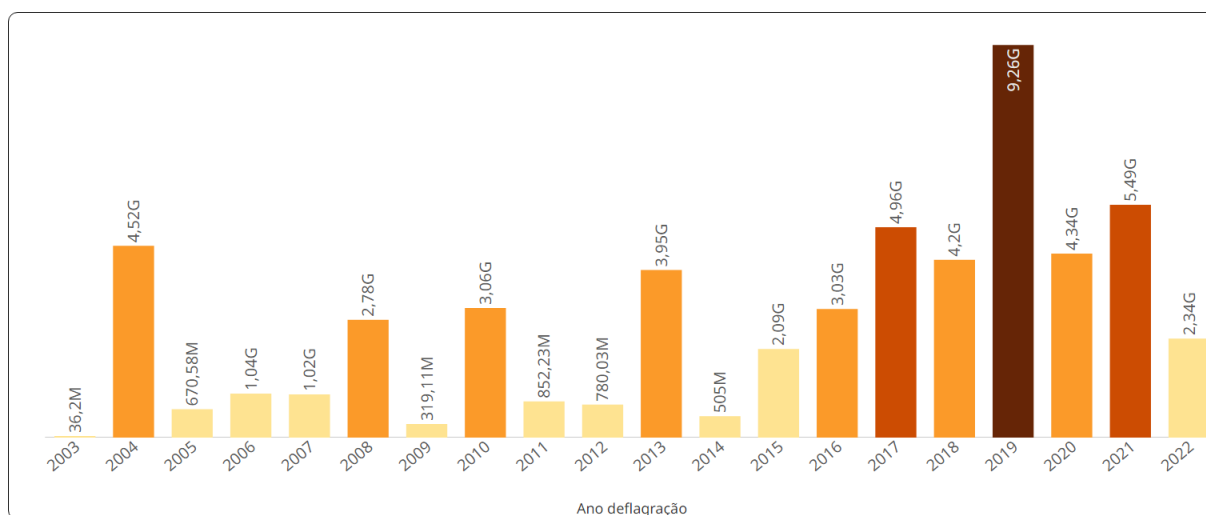


Gráfico 8. Montante Envolvido por ano. Base Controladoria Geral da União.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise dos dados sobre o montante envolvido nas operações de combate à corrupção, com base na Controladoria-Geral da União (CGU), revela grandes variações ao longo do período analisado, com alguns picos expressivos em determinados anos.

Nos anos iniciais, entre 2003 e 2007, os valores variam de R\$ 36,2 milhões (2003) a R\$ 1,04 bilhão (2006), o que indica uma fase inicial das investigações, com operações de menor impacto financeiro. No entanto, já em 2004, observa-se um salto para R\$ 4,52 bilhões, um dos valores mais altos desse período.

A partir de 2008, os valores aumentam gradualmente, chegando a R\$ 2,78 bilhões naquele ano e R\$ 3,06 bilhões em 2010. Em 2013, o montante atinge R\$ 3,95 bilhões, um dos maiores valores antes de 2016.

Entre 2016 e 2020, há uma intensificação das investigações e do volume financeiro envolvido nas operações. Em 2017, o montante chega a R\$ 4,96 bilhões, mantendo-se elevado em 2018, com R\$ 4,2 bilhões. O maior valor da série histórica ocorre em 2019, com R\$ 9,26 bilhões, indicando a realização de grandes operações nesse ano.

Nos anos seguintes, há uma redução nos valores, mas ainda em níveis elevados. Em 2020, o montante envolvido foi de R\$ 4,34 bilhões, seguido de um leve aumento para R\$ 5,49 bilhões em 2021. Já em 2022, há uma queda mais acentuada para R\$ 2,34 bilhões, retornando a patamares similares aos de 2010.

Essa evolução sugere que, a partir de 2016, as operações passaram a envolver valores significativamente mais altos, refletindo um possível foco em esquemas de corrupção de maior porte. O pico em 2019 pode indicar investigações específicas de grande impacto. A queda em 2022 pode estar relacionada a mudanças institucionais, alterações nos critérios de apuração ou uma diminuição no volume de operações de alto valor financeiro. Os dados reforçam o papel da CGU na fiscalização de grandes montantes de recursos públicos, com um impacto crescente ao longo dos anos.

## **4.2 Análise comparativa das operações policiais de repressão à corrupção entre PF e CGU**

Nesta subseção foram realizadas análises acerca das Operações de repressão à corrupção realizadas pela Polícia Federal em conjunto com a Controladoria Geral da União, com o exame dos dados sobre operações por ano de deflagração, por Estado, relacionando-os à quantidade de Inquéritos Policiais para apuração de corrupção na PF, inclusive, com a formulação de uma Taxa de Conversão de Inquéritos em Operações Policiais, no decorrer do período estudado.

## Base CGU X Base PF

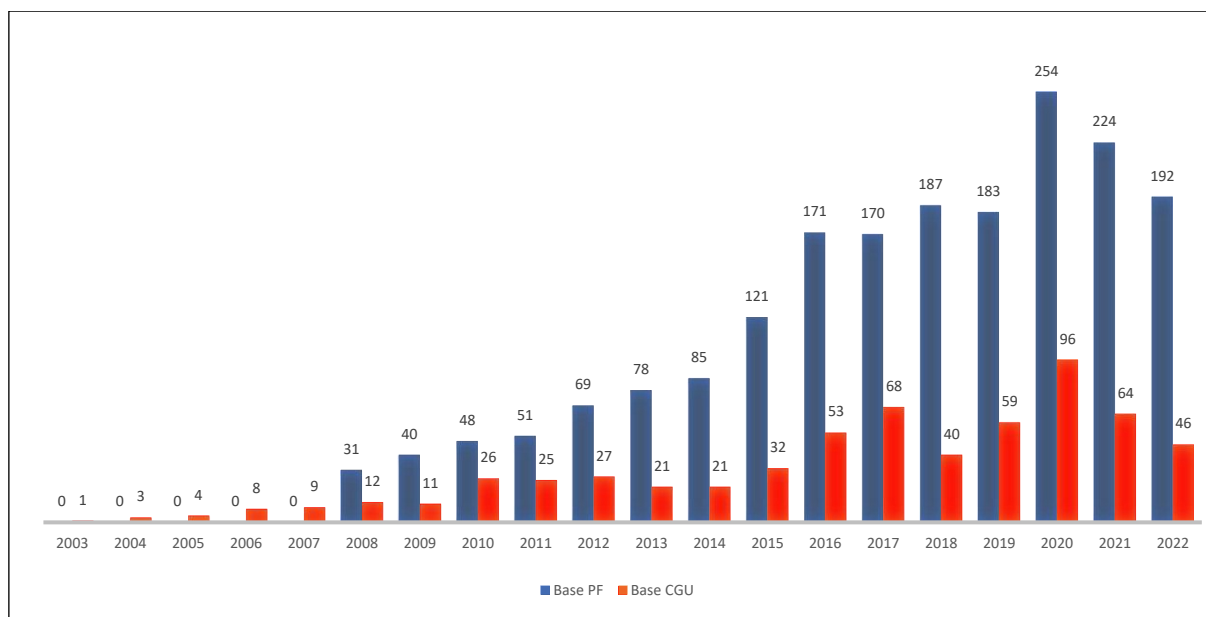


Gráfico 9. Comparativo Operações de combate à Corrupção. PF x CGU.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise comparativa entre as operações de combate à corrupção deflagradas pela Polícia Federal (PF) e pela Controladoria-Geral da União (CGU) permite identificar tendências e relações entre as atuações dos dois órgãos. Como todas as operações da CGU envolvem a participação da PF, mas nem todas as operações da PF contam com a CGU, a base de operações da CGU está contida dentro da base da PF.

O gráfico demonstra que, entre 2003 e 2015, as operações da CGU representavam uma pequena parcela das operações totais da PF. Em 2015, por exemplo, a PF realizou 121 operações, das quais 32 envolveram a CGU, o que significa que 26,4% das operações da PF nesse ano contaram com a participação da CGU.

A partir de 2016, há um crescimento expressivo no número total de operações, tanto da PF quanto da CGU. Em 2017, a PF deflagrou 170 operações e a CGU participou de 68 delas, representando 40% do total. Esse aumento na participação da CGU indica um fortalecimento das ações conjuntas.

O pico das operações ocorre em 2020, quando a PF registra 254 operações e a CGU participa de 96 delas. Isso significa que, nesse ano, 37,8% das operações da PF contaram com a CGU.

Após 2020, há uma redução na quantidade total de operações. Em 2021, a PF realizou 224 operações e a CGU participou de 64, representando 28,6% do total. Já em 2022, a PF deflagrou 192 operações, enquanto a CGU participou de 46, reduzindo a participação para 23,9%. Essa queda pode indicar mudanças institucionais, redefinição de prioridades ou uma diminuição no volume de novas investigações.

Considerando os anos sob estudo, é possível calcular a participação média da CGU nas operações de repressão à corrupção da PF. O gráfico a seguir compara as operações de combate à corrupção deflagradas pela Polícia Federal (PF) e pela Controladoria-Geral da União (CGU) a partir de 2008, considerando que os dados anteriores não foram fornecidos pela PF:

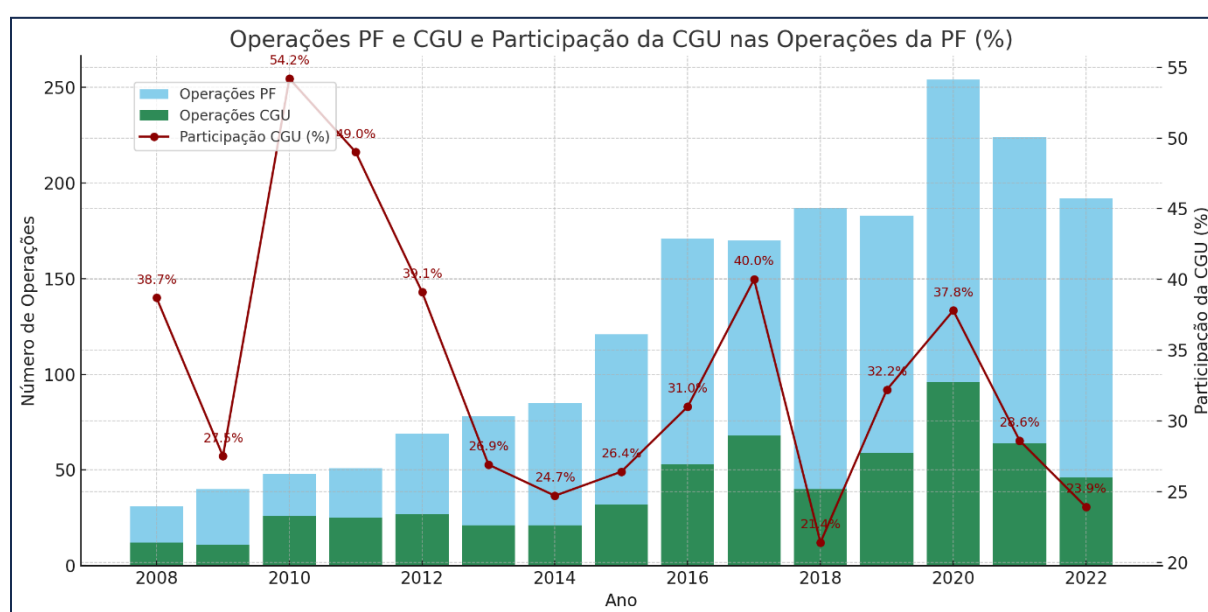


Gráfico 10. Comparativo Operações de combate à Corrupção. PF x CGU. Porcentual.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise dos dados evidencia importantes variações na participação da Controladoria-Geral da União (CGU) nas operações de combate à corrupção deflagradas pela Polícia Federal (PF) ao longo do período entre 2008 e 2022. Entre 2010 e 2012, essa participação alcançou seus maiores percentuais, chegando a 54,2% em 2010, o ponto mais alto da série histórica. A partir de 2014, observa-se uma estabilização da presença da CGU nas operações da PF, oscilando entre 25% e 30%, com exceções relevantes em 2017 e 2020, anos em que a participação superou 35%, refletindo um momento de maior articulação interinstitucional.

O ano de 2020 representa o ápice absoluto em termos de volume de operações, com 254 ações da PF e 96 com a participação da CGU, o que equivale a 37,8% do total. Contudo, após esse ponto, verifica-se uma tendência de redução: em 2022, a participação da CGU recuou para 23,9%, o menor percentual desde 2014, embora ainda represente quase uma em cada quatro operações realizadas pela PF.

De maneira geral, entre 2016 e 2022, a CGU esteve presente em, aproximadamente, 30,7% das operações da PF, sinalizando uma colaboração relativamente estável nesse período recente. Considerando toda a série histórica, a média geral de participação da CGU entre 2008 e 2022 foi de cerca de 33,2%, o que demonstra um grau expressivo de cooperação entre os dois órgãos no enfrentamento à corrupção.

Esses dados podem indicar uma maior integração institucional, especialmente nos momentos de maior participação da CGU, sugerindo que a atuação coordenada tende a fortalecer os mecanismos de controle e responsabilização. Além disso, o crescimento do número total de operações deflagradas ao longo do período analisado pode ser compreendido como um indício de ampliação da capacidade operacional dos órgãos de fiscalização e investigação. Em conjunto, tais elementos contribuem para caracterizar um cenário de amadurecimento institucional na condução das ações de repressão à corrupção no país, ainda que com variações relevantes ao longo do tempo.

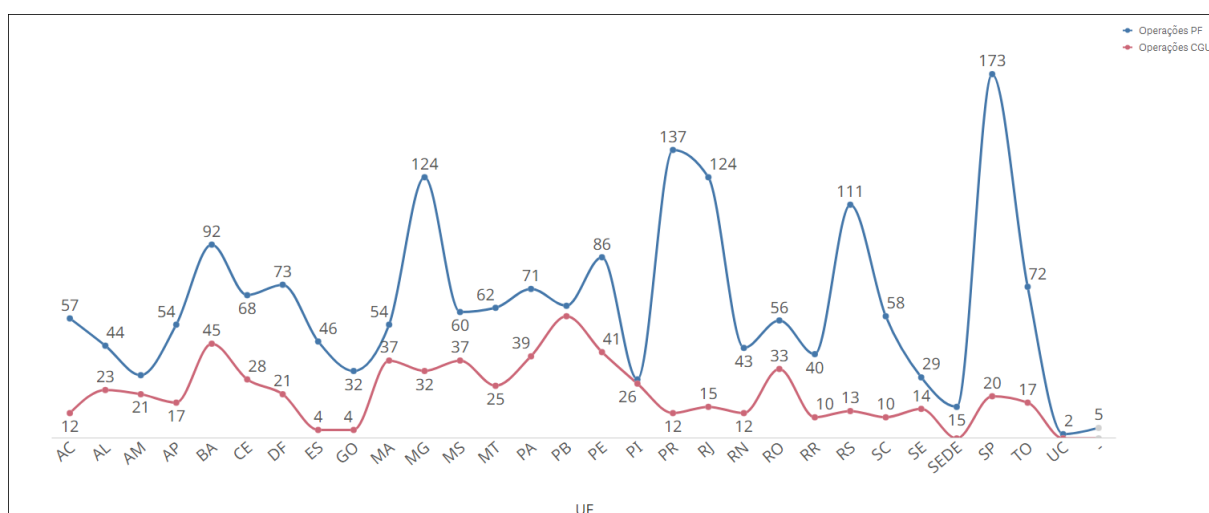


Gráfico 11. Comparativo Operações de combate à Corrupção. PF x CGU. Por Estado.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise comparativa das operações de combate à corrupção por estado, considerando os dados da Polícia Federal (PF) e da Controladoria-Geral da União (CGU), revela diferenças na distribuição das investigações e na atuação de cada órgão ao longo do território nacional.

Foram reveladas discrepâncias expressivas tanto no volume de ações quanto na participação relativa da Controladoria-Geral da União (CGU) nas operações deflagradas pela Polícia Federal (PF). O estado de São Paulo lidera em número absoluto de operações da PF, com um total de 173, das quais apenas 20 contaram com a participação da CGU. Dentre outras explicações/abordagens a seguir demonstradas, essa baixa proporção pode estar relacionada à natureza das investigações predominantes no estado, que tende a concentrar apurações voltadas a crimes financeiros complexos, como aqueles contra o Sistema Financeiro Nacional e contra o Mercado de Capitais, em virtude da presença da Bolsa de Valores no território paulista. Assim, a atuação da PF em São Paulo ocorre, em grande medida, de forma autônoma, com menor envolvimento de órgãos voltados à fiscalização de recursos públicos descentralizados, como é o caso da CGU.

Na sequência, os Estados do Paraná e de Minas Gerais apresentam, respectivamente, 137 e 124 operações da PF, com 12 e 32 dessas ações contando com a participação da CGU. O Rio de Janeiro também figura entre os estados com maior número de operações da PF (124), mas apenas 15 delas envolveram a CGU, o que pode indicar que boa parte das investigações no estado se concentra em crimes que não demandam, necessariamente, o acompanhamento da controladoria, especialmente aqueles desvinculados da execução descentralizada de recursos federais.

Por outro lado, alguns estados apresentam alta incidência de ações conjuntas entre PF e CGU. A Paraíba, por exemplo, registra 71 operações da PF, das quais 39 tiveram a participação da CGU, representando 54,9% do total. O Maranhão se destaca ainda mais, com 54 operações da PF e 37 da CGU, resultando em uma taxa de participação de 68,5%, uma das mais elevadas do país. Rondônia e Piauí também apresentam níveis elevados de cooperação interinstitucional, com 56 operações da PF e 33 da CGU em Rondônia (58,9%), e 41 da PF e 26 da CGU no Piauí (63,4%).

Em contraste, estados como Roraima e Amapá revelam uma baixa incidência tanto de operações da PF quanto da CGU. Roraima contabiliza 40 operações da PF e 10 da CGU, enquanto o Amapá registra apenas 17 e 4, respectivamente. Outro exemplo de baixa

participação relativa da CGU ocorre no Tocantins, onde, apesar das 72 operações da PF, apenas 17 contaram com a presença da CGU, representando 23,6% do total.

Essas variações indicam que a cooperação entre PF e CGU é mais intensa em determinadas regiões, sobretudo naquelas marcadas por maior dependência de repasses federais para políticas públicas locais, enquanto, em estados com maior densidade econômica e complexidade financeira, a PF tende a atuar de forma mais independente, concentrando investigações de grande escala ligadas a crimes financeiros e estruturais.

No total, a CGU participa, em média, de aproximadamente 30% das operações da PF, mas essa participação varia consideravelmente entre os estados, podendo ser superior a 50% em alguns casos e inferior a 15% em outros.

Essa análise reforça que a atuação da CGU é mais expressiva em estados onde há forte dependência de recursos federais, enquanto a PF tem maior ação investigativa em regiões com maior atividade econômica e casos de outras tipologias de crimes financeiros.

Todavia, para que se possa compreender adequadamente a efetividade da atuação da Polícia Federal (PF) e da Controladoria-Geral da União (CGU) no enfrentamento à corrupção em âmbito federativo, é importante relativizar os dados brutos de operações deflagradas. A simples apresentação do número absoluto de ações investigativas por unidade da federação, embora relevante, pode não ser suficiente para aferir com precisão o grau de vigilância institucional em cada território.

Com o objetivo de aprofundar a análise sobre a distribuição das operações de combate à corrupção no Brasil, foi desenvolvido um gráfico comparativo entre os Estados da federação, relacionando a quantidade de operações deflagradas pela Polícia Federal (PF) e pela Controladoria-Geral da União (CGU), a população estimada em cada unidade federativa e os valores totais de transferências federais recebidos por cada Estado. Os dados utilizados para essa análise foram extraídos de três fontes principais: (i) a estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com data de referência em 1º de julho de 2024; (ii) os valores consolidados de transferências financeiras da União para os Estados no mesmo período; e (iii) a base de dados sobre operações da PF e da CGU sistematizadas no escopo desta pesquisa.

A justificativa para essa abordagem reside na necessidade de qualificar a interpretação dos dados de operações policiais não apenas em termos absolutos, mas também em função de

dois fatores estruturais: a população residente e o volume de recursos federais transferidos. Ao incorporar essas variáveis, foi possível calcular dois indicadores: o montante de transferência per capita, extraído-se a média de recursos federais por habitante em cada Estado e, a quantidade de operações por milhão de habitantes, que permite comparar a intensidade das ações fiscalizatórias ajustada ao tamanho populacional.

As taxas ajustadas por milhão de habitantes consistem em uma métrica estatística utilizada para permitir a comparação proporcional entre diferentes unidades da federação, independentemente do tamanho absoluto de sua população. Esse tipo de ajuste é essencial quando se pretende analisar fenômenos de forma comparável entre Estados com populações muito distintas.

Esse indicador foi calculado dividindo-se o número total de operações realizadas em determinado Estado pela sua população total, e multiplicando-se o resultado por um milhão. O objetivo é expressar quantas operações foram realizadas para cada grupo de um milhão de habitantes, padronizando a análise.

Esse procedimento evita distorções que poderiam ocorrer se fossem consideradas apenas as quantidades absolutas de operações. Por exemplo, um Estado altamente populoso, como São Paulo, tende a registrar mais operações em termos absolutos, mas isso não significa, necessariamente, que a intensidade da fiscalização seja maior do que em um Estado menos populoso, como o Acre ou Roraima. Quando os dados são ajustados proporcionalmente à população, pode-se verificar que Estados com menor população e alto volume de operações apresentam, proporcionalmente, maior presença dos órgãos de controle, o que é um indício relevante de priorização ou exposição ao risco.

O gráfico apresentado estabelece uma relação entre o volume de transferências federais per capita e a quantidade de operações por milhão de habitantes realizadas pela Polícia Federal (PF) e pela Controladoria-Geral da União (CGU) nas unidades da federação. A análise dessa visualização permite identificar assimetrias na distribuição territorial da atuação fiscalizatória, quando se observa a intensidade relativa das operações em comparação à exposição fiscal dos entes subnacionais.

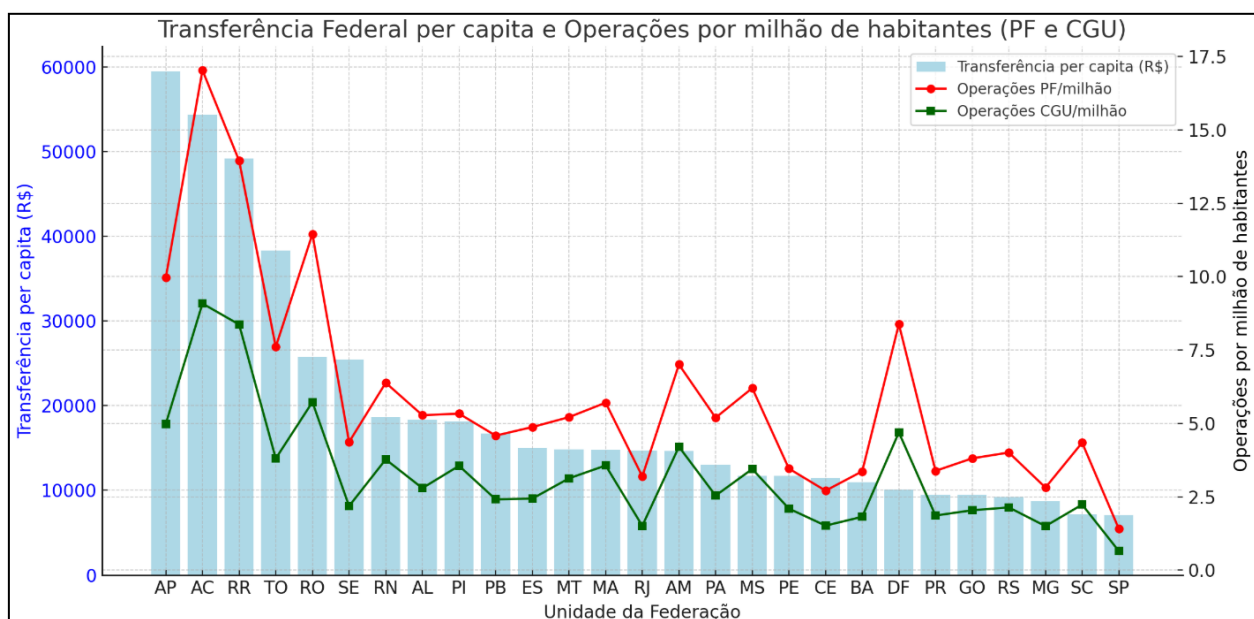


Gráfico 13. Comparativo operações PF/CGU por milhão de habitantes e transferências federais per capita.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se que a quantidade de recursos federais transferidos por habitante varia substancialmente entre os Estados, sendo notável a concentração de valores mais altos nas regiões Norte e Centro-Oeste. Entretanto, essa distribuição não é acompanhada por uma correlação direta com a densidade de operações por milhão de habitantes. Alguns Estados que recebem volumes significativos de transferências per capita apresentam índices medianos ou até baixos de operações proporcionais, o que indica que a exposição financeira, isoladamente, não

Por exemplo, apesar dos Estados do Acre e Amapá liderarem o ranking de transferências federais per capita, essas unidades federativas apresentam índices moderados ou mesmo baixos de operações por milhão de habitantes, tanto pela PF quanto pela CGU. A curva da PF, em vermelho, mostra que Estados como Distrito Federal (DF), Amazonas (AM), Mato Grosso do Sul (MS) e Rondônia (RO) concentram as maiores taxas proporcionais de operações. Por sua vez, a curva relacionadas às ações conjuntas com a CGU, em verde, também indica baixa densidade de operações por milhão de habitantes em Estados com alta transferência per capita, sugerindo que a atuação da Controladoria pode não estar acompanhando o nível de exposição fiscal dessas unidades federativas.

A análise também revela que, em termos proporcionais, a atuação da CGU é mais homogênea, ainda que com menor presença em unidades federativas com alta vulnerabilidade

fiscal. A distância entre as curvas de atuação da PF e da CGU em determinados Estados sugere que nem todas as operações contam com cooperação interinstitucional efetiva, o que aponta para limitações operacionais ou estratégicas na consolidação da articulação entre os dois órgãos.

Essa assimetria entre repasses per capita e intensidade das operações por habitante pode indicar a necessidade de definição de prioridades investigativas, podendo ser incorporados critérios de risco fiscal, capacidade institucional local e histórico de desvios. Estados com maior volume de recursos públicos por habitante, e especialmente aqueles com menor estrutura de controle interno, devem figurar entre os focos preferenciais das ações de combate à corrupção, tanto para efeitos de dissuasão como de recuperação de ativos desviados.

### Inquéritos por operações deflagradas

A seguir foi elaborado gráfico demonstrativo da relação entre operações deflagradas e inquéritos policiais (IPLs) de atribuição das DELECOR instaurados, com base nos dados da Polícia Federal (PF) e da Controladoria-Geral da União (CGU).

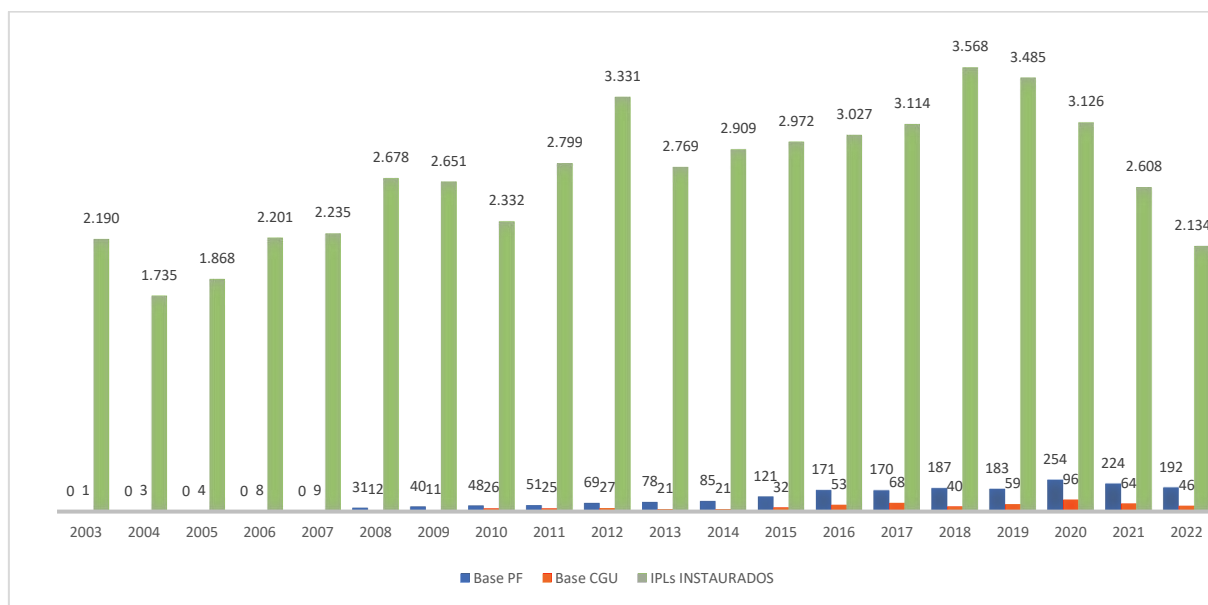


Gráfico 12. Comparativo Operações de combate à Corrupção. PF x CGU x Inquéritos instaurados para apuração de Corrupção pelas DELECOR. Por Ano.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nesses dados, foi calculada a taxa de conversão de IPLs em operações, ou seja, quantos inquéritos resultaram efetivamente em ações deflagradas, conforme a tabela a seguir :

<b>Ano</b>	<b>IPLs Instaurados</b>	<b>Operações PF</b>	<b>Operações CGU</b>	<b>Taxa de Conversão (PF/IPLs)</b>
<b>2008</b>	2.678	31	12	1,16%
<b>2009</b>	2.651	40	11	1,51%
<b>2010</b>	2.332	48	26	2,06%
<b>2011</b>	2.799	51	25	1,82%
<b>2012</b>	3.331	69	27	2,07%
<b>2013</b>	2.769	78	21	2,82%
<b>2014</b>	2.909	85	21	2,92%
<b>2015</b>	2.972	121	32	4,07%
<b>2016</b>	3.027	171	53	5,65%
<b>2017</b>	3.114	170	68	5,46%
<b>2018</b>	3.568	187	40	5,24%
<b>2019</b>	3.485	183	59	5,25%
<b>2020</b>	3.126	254	96	8,13%
<b>2021</b>	2.608	224	64	8,59%
<b>2022</b>	2.134	192	46	<b>8,99%</b>

Tabela 1. Número total de IPLs instaurados relacionados à corrupção, o número de operações da PF e da CGU e a porcentagem de IPLs que resultaram em operações da PF.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise dos dados sobre a conversão de inquéritos policiais (IPL's) em operações de combate à corrupção deflagradas pela Polícia Federal revela uma evolução significativa na eficiência investigativa ao longo do período de 2008 a 2022. Entre 2008 e 2014, a taxa de conversão era relativamente baixa, variando de 1,16% a 2,92%, o que significa que menos de 3% dos inquéritos instaurados resultavam efetivamente em operações.

Esse cenário começa a se transformar a partir de 2015, quando se observa um salto considerável nesses percentuais, indicando um possível refinamento nos critérios de instauração de inquéritos ou no foco das apurações. Em 2016, por exemplo, a taxa de conversão atingiu 5,65%, praticamente o dobro da média dos anos anteriores, inaugurando uma nova fase no padrão das investigações.

A partir de então, observa-se uma estabilização em patamares superiores a 5%, o que sugere maior capacidade da Polícia Federal em transformar investigações preliminares em ações operacionais. O ponto culminante ocorre entre 2020 e 2022, quando a taxa ultrapassa os 8% e chega a 8,99% em 2022, o maior índice da série histórica. Esse percentual indica que, nesse período, aproximadamente uma a cada doze investigações resultou em uma operação deflagrada, com desdobramentos como indiciamentos e medidas voltadas à responsabilização criminal e à recuperação de ativos desviados.

Considerando todo o período analisado, a média geral de conversão foi de 4,44%, mas os dados evidenciam um contraste marcante entre a fase anterior a 2015, com taxas abaixo de 3%, e o período posterior, que registra índices mais elevados e consistentes.

Essa alteração pode ser interpretada como indício de uma possível melhoria na condução das investigações, sugerindo maior critério na seleção e no direcionamento dos casos, o que tenderia a reduzir o dispêndio de esforços em inquéritos sem desdobramentos concretos. Em síntese, os dados sinalizam uma potencial ampliação da capacidade institucional da Polícia Federal em transformar investigações em ações operacionais, o que poderia refletir, em alguma medida, em um incremento na efetividade das iniciativas de combate à corrupção no país.

Entretanto, o aumento da taxa de conversão de inquéritos policiais em operações, especialmente a partir de 2015, concomitante à redução progressiva da participação da CGU nas operações deflagradas, não deve ser interpretado como indicativo de enfraquecimento da parceria interinstitucional entre os dois órgãos.

Conforme revelado nas entrevistas realizadas nesta pesquisa, os desafios enfrentados vão desde limitações na integração operacional, passando por problemas de comunicação e alinhamento de expectativas, até dificuldades no compartilhamento de informações estratégicas. Esses entraves, relatados pelos entrevistados, ajudam a explicar por que a CGU, embora continue relevante na produção de insumos investigativos, nem sempre participa ativamente das fases executivas das operações. Assim, o indicador de queda percentual, associado aos depoimentos, sinaliza que a oscilação na atuação conjunta está menos relacionada

à desarticulação formal da parceria e mais vinculada a obstáculos práticos e institucionais que comprometem a efetividade plena da cooperação.

Assim, a menor incidência de operações conjuntas com a CGU não compromete, necessariamente, a efetividade da cooperação, tampouco deslegitima sua relevância no processo de qualificação das investigações que resultam em operações policiais. Ao contrário, pode indicar um papel mais analítico e orientador da CGU, que contribui de forma indireta, mas substantiva, para o fortalecimento da capacidade investigativa da Polícia Federal.

Ademais, os dados apresentados permitem a comparação entre as operações gerais da PF e aquelas realizadas em parceria com a CGU. O gráfico "Comparativo Operações de Combate à Corrupção – PF x CGU" mostra que, em alguns períodos, a participação da CGU foi significativa, chegando a representar 42,8% das operações da PF em 2018.

Após 2020, observa-se uma redução na participação da CGU nas operações da PF, caindo para 23,9% em 2022. Essa queda pode indicar mudanças institucionais ou operacionais que impactaram a cooperação entre os órgãos.

Assim, acredita-se que o objetivo específico 1 foi atendido de forma satisfatória, pois os dados permitem comparar o número total de operações da PF com aquelas realizadas com a participação da CGU, evidenciando variações na cooperação ao longo do tempo.

#### **4.3 Relação interinstitucional PF e CGU e o combate à corrupção**

Os dados analisados demonstraram um crescimento expressivo no número de operações da Polícia Federal (PF), especialmente a partir de 2015. O pico ocorreu em 2020, com 254 operações, um aumento significativo em relação às 31 operações de 2008. Ainda que tenha havido uma leve redução em 2021 e 2022, os números continuaram elevados em comparação com a década anterior.

A participação da Controladoria-Geral da União (CGU) nas operações da PF aumentou significativamente ao longo dos anos, chegando a 40% em 2017 e 37,8% em 2020. Ainda que essa participação tenha caído para cerca de 25% em 2022, a média geral entre 2008 e 2022 foi de 33,2%, demonstrando uma forte cooperação entre os órgãos.

O trabalho conjunto entre CGU e PF é indicativo de maior integração na fiscalização de recursos públicos federais, tornando os resultados mais robustos. Nesse sentido, os valores apurados em prejuízos identificados pelas operações de combate à corrupção cresceram de

forma expressiva a partir de 2018, atingindo R\$ 4,2 bilhões em 2018 e R\$ 9,26 bilhões em 2019.

Ainda que os valores tenham diminuído após 2020, continuaram altos em relação à década anterior. O aumento no montante financeiro apurado pode indicar maior eficácia, pois revela que as investigações passaram a atingir esquemas de corrupção mais complexos e de maior impacto econômico.

A distribuição das operações mostra que certos estados concentram mais investigações (como SP, RJ e PR), enquanto outros têm baixa incidência de ações da PF e CGU. Estados como Paraíba, Maranhão e Rondônia apresentaram alta participação da CGU, enquanto São Paulo e Rio de Janeiro tiveram mais operações exclusivas da PF.

Ainda que o número de operações tenha aumentado, a concentração em algumas regiões pode indicar desafios na equidade da fiscalização. Isso não compromete a eficiência geral, mas sugere que há espaço para melhorias na distribuição geográfica das investigações.

Dessa forma, o aumento do número de operações, notadamente, as realizadas com a parceria da CGU, sugere um incremento de eficácia, pois indica que mais casos de corrupção foram apurados em profundidade, visto que a execução de uma operação implica na utilização de técnicas especiais de investigação utilizadas na investigação criminal de Organizações Criminosas, que demandam a utilização de meios diferenciados de obtenção de prova, conforme previsto na lei 12.850/2013 (Brasil, 2013).

Na etapa qualitativa do estudo, realizada a partir das entrevistas, essa percepção foi corroborada, sendo destacado que a complementaridade entre as instituições permitiu investigações mais precisas e eficazes, combinando a expertise técnica da CGU na análise de contratos e auditorias com as ferramentas investigativas da PF, como diligências de campo, quebras de sigilo e ações de busca e apreensão.

De acordo com o entrevistado 6, “São duas instituições que têm culturas organizacionais próprias, mas que, somadas suas expertises, levam ao êxito em grandes investigações”. Esse alinhamento entre os órgãos permitiu a identificação e a repressão de esquemas complexos de corrupção, transformando indícios levantados por auditorias da CGU em provas criminais sólidas utilizadas pela PF e pelo Ministério Público.

No mesmo sentido, um maior percentual de conversão de Inquéritos Policiais (IPLs) em operações sugere uma maior eficiência investigativa, pois pode indicar um melhor

aproveitamento dos recursos disponíveis e uma menor incidência de investigações inconclusivas, mais recorrentes em Inquéritos de tramitação ordinária. Isso ocorre porque, em geral, os IPLs que resultam em operações refletem maior precisão na identificação de crimes, na obtenção de provas e na desarticulação de organizações criminosas, além de um impacto mais significativo na recuperação de ativos públicos.

Todavia, tais inferências devem ser tratadas com parcimônia, pois, conforme tratado por Simon (1947, apud Oliveira & Paula, 2014), deve haver limites para a conformação do critério de eficiência no setor público, os quais devem ser permeados pelo conteúdo democrático dos valores a serem perseguidos.

A análise dessa teoria permite a construção da ideia de que o foco excessivo na repressão pode negligenciar aspectos fundamentais da governança democrática, como a transparência e o fortalecimento institucional, comprometendo, a longo prazo, a capacidade do Estado de enfrentar o problema de forma sustentável e equitativa. Dessa forma, a eficácia investigativa deve ser analisada em um espectro mais amplo, que considere não apenas a operacionalização das ações repressivas, mas também seus efeitos sobre a gestão pública e a confiança da sociedade nas instituições.

Além dos benefícios e fatores positivos oriundos da cooperação interinstitucional entre a PF e a CGU, os entrevistados apontaram alguns desafios vivenciados nessa parceria. Entre eles, destacam-se a falta de institucionalização formal da cooperação, o que faz com que a relação entre CGU e PF ainda dependa excessivamente de iniciativas individuais e relações interpessoais, sem normativas claras que padronizem as interações entre os órgãos. Segundo o entrevistado 4: “a depender da gestão da unidade da PF, há um envolvimento maior ou menor com a CGU, o que pode impactar a constância da cooperação”.

Além disso, as dificuldades no compartilhamento de informações, decorrentes do sigilo processual das investigações criminais, foram citadas como um entrave para que a CGU pudesse contribuir mais efetivamente com seu conhecimento técnico. Nesse sentido, segundo o entrevistado 1: "Até hoje a aproximação ainda é muito, muito pessoal, né? [...] Ainda temos muita resistência em alguns estados específicos [...] conflito pessoal anterior com outro servidor gera esse ruído."

Outra questão levantada foi a existência de divergências regionais na atuação conjunta, já que, enquanto algumas unidades da PF trabalham de maneira integrada com a CGU, em outras há resistência ao envolvimento do órgão de controle nas operações. Segundo o

entrevistado 5: "Enquanto algumas unidades da PF têm forte integração com a CGU, com contato direto e planejamento conjunto de operações, outras mantêm distância e evitam o compartilhamento de informações.". Já o entrevistado 4, complementou, apontando: "Deve-se evitar discrepâncias entre estados, pois algumas unidades da PF aceitam maior participação da CGU, enquanto outras restringem seu envolvimento."

As entrevistas também confirmaram que o período entre 2016 e 2020 foi marcado por um crescimento expressivo no número de operações conjuntas entre CGU e PF, o que contribuiu significativamente para a repressão à corrupção. Esse aumento foi impulsionado pela Operação Lava Jato e outras ações que fortaleceram a articulação entre as instituições, promovendo um avanço na responsabilização de agentes públicos e privados envolvidos em esquemas ilícitos.

No entanto, os entrevistados relataram que, a partir de 2021, houve uma retração nas operações conjuntas, o que não se deveu à redução da corrupção, mas, sim, a fatores como mudanças institucionais, alterações legislativas e pressões políticas que impactaram a priorização das investigações. Foi mencionado que, à medida que as operações passaram a atingir determinados grupos políticos e econômicos, houve um movimento para reavaliar as prioridades investigativas, resultando na diminuição da quantidade de operações deflagradas. Segundo o entrevistado 1, "houve uma mudança de entendimento institucional que alterou o planejamento de operações especiais, o que pode ter contribuído para a redução das ações em parceria com a CGU".

Apesar desse cenário, os entrevistados foram unânimes em apontar que a parceria entre CGU e PF trouxe benefícios concretos para o combate à corrupção e que seu fortalecimento depende da implementação de algumas medidas. Entre as principais sugestões estão a criação de um protocolo formal de cooperação, estabelecendo diretrizes padronizadas para a atuação conjunta; a integração de sistemas de informação para facilitar o intercâmbio de dados, respeitando os limites do sigilo processual; a realização de treinamentos conjuntos para ampliar o conhecimento técnico sobre os procedimentos de cada instituição; e o estabelecimento de critérios objetivos para a priorização das investigações, garantindo que as operações tenham maior impacto e sejam menos suscetíveis a interferências externas.

Por fim, a análise das entrevistas revelou um consenso de que a parceria entre a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU) fortaleceu o combate à corrupção no período analisado, especialmente entre 2016 e 2020. No entanto, para que essa parceria continue

sendo um instrumento eficaz no combate à corrupção, é fundamental garantir sua institucionalização, aprimorar os mecanismos de governança e assegurar que sua continuidade não seja impactada por fatores políticos ou conjunturais. A criação de diretrizes claras para a cooperação e a implementação de medidas que assegurem a autonomia investigativa das instituições são essenciais para garantir que a repressão à corrupção continue avançando no Brasil.

Dessa forma, considera-se que a comparação do número de Operações deflagradas durante o período analisado e a contribuição da CGU nos procedimentos foi alcançada de maneira satisfatória, uma vez que os dados e informações coletados demonstram um crescimento significativo e positivo na parceria entre a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU) ao longo do período analisado. Essa conclusão é respaldada tanto pela análise quantitativa dos dados, que serviu como base inicial para o estudo, quanto pelos relatos obtidos por meio das entrevistas com servidores de ambos os órgãos, os quais corroboraram as tendências observadas nos indicadores numéricos.

Como contribuição prática, este estudo propõe o desenvolvimento de um instrumento normativo no formato de Portaria, que é o Produto Técnico-Tecnológico, descrito na próxima seção.

## **5. Portaria com diretrizes para celebração de Acordo de Cooperação Técnica – ACT entre PF e outros órgãos para o desenvolvimento de sistema informatizado de dados estatísticos acerca de ações de combate à corrupção no âmbito do poder executivo federal**

O Produto Técnico-Tecnológico (PTT) desempenha um papel estratégico na Administração Pública, fornecendo soluções aplicáveis para desafios contemporâneos da gestão governamental. Sua relevância cresce à medida que a transformação digital e a inovação são incorporadas como diretrizes centrais da modernização do setor público. Para garantir o sucesso do PTT, é fundamental que ele seja desenvolvido com rigor metodológico, validado empiricamente e implementado com suporte técnico e capacitação dos gestores públicos. Adiante, serão apresentadas subseções com o resumo da estrutura do PTT.

## **5.1 Descrição geral do produto**

A corrupção representa um dos maiores desafios para a governança pública, exigindo esforços contínuos de monitoramento, repressão e prevenção. No Brasil, diferentes órgãos atuam no combate à corrupção, entre eles a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Contudo, a ausência de um sistema integrado de contabilização e análise de dados estatísticos das ações de combate à corrupção dificulta a avaliação da eficácia das políticas públicas e a coordenação entre os órgãos responsáveis.

Este Produto Técnico-Tecnológico (PTT) propõe a minuta de Portaria para o estabelecimento de diretrizes para a celebração de Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) entre a Polícia Federal e outros órgãos públicos, visando a implementação de um Sistema Informatizado de Dados Estatísticos sobre Ações de Combate à Corrupção no âmbito federal. Essa medida permitirá a interoperabilidade dos sistemas institucionais, a padronização de metodologias de coleta e tratamento de dados, além do fortalecimento da inteligência governamental aplicada à repressão da corrupção.

O produto será um documento que poderá ser utilizado como base para futuros acordos, podendo ser expandido para outros órgãos de controle e fiscalização.

A Portaria terá como objetivos principais disciplinar as seguintes ações:

- Desenvolvimento e implementação de um Sistema Integrado de Dados Estatísticos sobre Ações de Combate à Corrupção, permitindo a sistematização das informações de forma unificada;
- Fomento ao compartilhamento de dados e metodologias entre os órgãos signatários, garantindo maior eficácia na análise e investigação de crimes relacionados à corrupção;
- Promoção da interoperabilidade entre bases de dados entre os órgãos signatários, com segurança e conformidade à legislação de proteção de dados;
- Criação de mecanismos para análise e geração de relatórios periódicos sobre o impacto das operações, fiscalizações e auditorias realizadas, aprimorando a transparência e a prestação de contas ao cidadão.

## **5.2 Base teórica utilizada**

O desenvolvimento deste Produto Técnico-Tecnológico (PTT) fundamenta-se em três eixos teóricos principais: Gestão da Informação e Tecnologia na Administração Pública, Modelos de Cooperação Interinstitucional e Metodologias de Análise e Compartilhamento de

Dados. A seguir, detalha-se cada um desses eixos e suas conexões com o Sistema Integrado de Dados Estatísticos sobre Ações de Combate à Corrupção.

### **5.2.1 Gestão da Informação e Tecnologia na Administração Pública**

A crescente complexidade das políticas públicas e o avanço da transformação digital impõem a necessidade de sistemas informatizados que permitam o compartilhamento eficiente de informações entre órgãos governamentais. Segundo Dunleavy et al. (2006), a chamada “governança digital” representa um novo paradigma de gestão pública baseado no uso intensivo de tecnologias de informação para aprimorar processos administrativos e a prestação de serviços públicos.

No contexto do combate à corrupção, a fragmentação dos dados e a ausência de uma padronização comprometem a efetividade das investigações e auditorias. A implementação de um Sistema Integrado de Dados Estatísticos permitirá que a PF e os órgãos parceiros utilizem ferramentas de análise preditiva para identificar tendências e aprimorar a alocação de recursos para a repressão à corrupção.

Além disso, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018 - LGPD) estabelece diretrizes para o tratamento de informações sensíveis no setor público, garantindo que sistemas de compartilhamento de dados sigam princípios de segurança, transparência e respeito à privacidade. Assim, a interoperabilidade entre CGU e PF deve estar alinhada com protocolos que assegurem a conformidade com as normas de proteção de dados.

### **5.2.2 Modelos de Cooperação Interinstitucional**

Conforme tratado no referencial teórico do Artigo, a experiência internacional e nacional demonstra que o combate à corrupção é mais eficaz quando há integração entre órgãos de controle, fiscalização e investigação. O conceito de governança colaborativa (Ansell & Gash, 2008) destaca a importância da cooperação entre múltiplas instituições para o aprimoramento da eficiência administrativa e o compartilhamento de conhecimentos especializados.

No Brasil, já existem precedentes de Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) voltados à integração de dados e metodologias, como o ACT entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) firmado em 2016, que estabeleceu mecanismos para intercâmbio de informações sobre auditorias e ações de controle externo. De forma similar, o ACT nº 11/2022 entre CGU e PF formalizou a cooperação entre esses órgãos para a proteção

do patrimônio público e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. No entanto, ambos os ACTs ainda carecem de um sistema estruturado e padronizado de dados estatísticos, o que reforça a necessidade do presente PTT.

A literatura sobre cooperação interinstitucional enfatiza a importância de criar estruturas permanentes de governança para promover a colaboração eficaz entre diferentes instituições. Essas estruturas facilitam a negociação, o planejamento e a tomada de decisões conjuntas, assegurando a continuidade e a efetividade das políticas públicas (Consad, 2013).

Nesse sentido, ausência de um mecanismo de coordenação e monitoramento pode comprometer a continuidade das iniciativas. Por isso, este PTT prevê a institucionalização de um comitê gestor responsável pelo acompanhamento da implementação do sistema e pela atualização dos padrões de interoperabilidade entre órgãos acordantes.

### **5.2.3 Metodologias de Análise e Compartilhamento de Dados**

A análise e o tratamento de grandes volumes de dados desempenham papel essencial na modernização da gestão pública. As técnicas de *Business Intelligence* (BI) e aprendizado de máquina desempenham um papel estratégico na Administração Pública, possibilitando a análise de grandes volumes de dados para identificar padrões ocultos, prever tendências sociais e econômicas e otimizar a alocação de recursos públicos.

A implementação dessas tecnologias permite aos gestores públicos tomar decisões baseadas em evidências, melhorando a eficiência dos serviços prestados à sociedade. Segundo Wirtz et al. (2019), a aplicação de análises preditivas e inteligência artificial na governança digital tem o potencial de transformar processos administrativos, promovendo maior transparência e eficácia na gestão pública.

No caso do combate à corrupção, a integração de dados da PF e dos órgãos parceiros permitirá a criação de dashboards interativos e relatórios dinâmicos, auxiliando os gestores públicos a visualizar estatísticas em tempo real sobre investigações, auditorias e operações policiais. Para garantir a confiabilidade das informações, o sistema deverá seguir diretrizes de governança de dados, conforme preconizado por Khatri & Brown (2010), incluindo:

- Definição de padrões de qualidade e padronização de dados – evitando inconsistências e duplicidades nos registros;
- Interoperabilidade entre bases de dados heterogêneas – permitindo a integração entre sistemas já existentes na CGU e na PF;
- Automação de processos de análise – reduzindo a necessidade de tratamento manual de informações e aumentando a eficiência das investigações.

### **5.3 Convergência dos Eixos Teóricos e Justificativa da Solução Proposta**

A proposta deste PTT converge os três eixos teóricos abordados, oferecendo uma solução baseada em governança digital, cooperação interinstitucional e ciência de dados. A adoção de um Sistema Integrado de Dados Estatísticos sobre Ações de Combate à Corrupção possibilitará que participantes tenham um modelo estruturado e sustentável de intercâmbio de informações, garantindo:

- Otimização do uso de recursos públicos, evitando duplicidades de esforços e melhorando a alocação de equipes de investigação e fiscalização;
- Maior transparência e *accountability*, com geração de relatórios automatizados e acessíveis a órgãos de controle e à sociedade.
- Probabilidade de maior eficácia na repressão à corrupção, com base em dados integrados e metodologias padronizadas;

### **5.4. Fundamentação Jurídica**

A regulamentação da celebração de Acordos de Cooperação Técnica para a criação de um sistema informatizado de dados estatísticos fundamenta-se nas seguintes normas:

Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988):

- Art. 37, caput – Princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que devem orientar a atuação da Administração Pública.
- Art. 144, §1º – Competência da Polícia Federal para apurar infrações penais contra a ordem política e social, bem como crimes federais.
- Art. 70 – Determinação de controle interno e externo da Administração Pública para garantir a boa gestão dos recursos públicos.

Lei nº 14.133/2021 - Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Brasil, 2021):

- Art. 75 – Torna dispensável a licitação para a celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação – LAI (Brasil, 2011) :

- Art. 6º e 7º – Regramento sobre a transparência ativa e passiva de informações públicas, assegurando a publicidade dos dados sobre ações anticorrupção.

Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Brasil, 2018) :

- Art. 23 e 26 – Normas para o compartilhamento de dados entre órgãos públicos, garantindo segurança, transparência e proteção dos dados sensíveis.

Decreto nº 10.046/2019 (Brasil, 2019):

- Regulamentação do compartilhamento de bases de dados entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, estabelecendo requisitos para interoperabilidade e proteção das informações.

Portaria DG/PF nº 18.709, de 31 de outubro de 2023 (Polícia Federal, 2023):

- Estabelece diretrizes básicas para a elaboração e tramitação de instrumentos de cooperação a serem celebrados pela Polícia Federal.

## **5.5 Relevância do Produto**

- a) O PTT apresenta média complexidade por envolver diferentes bases de dados institucionais e demandar a integração tecnológica de sistemas preexistentes. Além disso, possui alta aderência à Administração Pública, pois atende aos princípios de transparência, eficiência e controle social.
- b) O sistema proposto representa uma inovação no tratamento de dados sobre corrupção no Brasil, pois unifica informações atualmente dispersas entre diferentes órgãos. Além disso, pode servir de modelo para uma futura plataforma nacional, agregando dados de Ministérios Públicos estaduais, Tribunais de Contas, Poder Judiciário e outras entidades.
- c) ACT disciplinado pela Portaria pode ser implementado de imediato entre CGU e PF, com potencial de expansão para outros órgãos. Sua replicabilidade é viável, pois se baseia em padrões de interoperabilidade já utilizados no setor público, como o uso de APIs para integração de dados.

d) O impacto esperado do ACT disciplinado pela Portaria e do sistema integrado contempla : o aprimoramento da eficácia das ações de combate à corrupção, permitindo análises comparativas e preditivas; a redução de redundâncias e inconsistências nos registros estatísticos, melhorando a qualidade dos relatórios e indicadores; o fortalecimento da transparência pública, possibilitando que os cidadãos e órgãos de controle acompanhem as ações governamentais com dados mais confiáveis.

Por fim, considerando a relevância do tema, recomenda-se que futuras pesquisas explorem os impactos de eventuais mudanças institucionais na efetividade da cooperação interinstitucional, bem como a influência de fatores externos, como conjunturas políticas e econômicas, sobre o combate à corrupção no Brasil. O fortalecimento das relações entre órgãos de controle e investigação deve ser um objetivo contínuo, essencial para a preservação da integridade da gestão pública e para a construção de um Estado mais transparente e eficiente.

## **6 Conclusões e Recomendações**

O presente estudo teve como objetivo geral averiguar os efeitos da cooperação interinstitucional entre a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU) no enfrentamento da corrupção no Brasil. Para isso, buscou-se compreender como a combinação das habilidades investigativas da PF com as capacidades de auditoria e controle da CGU contribuiu para a eficácia das operações anticorrupção e para o fortalecimento das estratégias de repressão a esse fenômeno.

Para alcançar esse objetivo, a pesquisa foi estruturada em torno de três objetivos específicos, todos integralmente atendidos ao longo da análise. O primeiro objetivo específico foi comparar o número de operações deflagradas durante o período analisado e a contribuição da CGU nos procedimentos entre 2003 e 2022. Os dados coletados evidenciaram que a participação da CGU nas operações da PF cresceu significativamente a partir de 2016, atingindo um pico em 2020, quando aproximadamente 38% das operações da PF contaram com a CGU. No entanto, essa participação sofreu uma retração a partir de 2021, o que sugere mudanças na condução da parceria interinstitucional e na priorização de determinadas ações investigativas.

Outro ponto relevante identificado foi a distribuição geográfica das operações. A análise comparativa entre os estados revelou que a CGU tem maior atuação em regiões com forte dependência de recursos federais, especialmente no Norte e Nordeste, enquanto a PF realiza mais operações isoladamente nos estados do Sul e Sudeste, onde se concentram investigações

relacionadas a crimes contra o mercado de capitais e crimes contra o sistema financeiro nacional, sendo analisados, também, os fatores populacionais e volume de transferência de verbas federais para os Estados.

O segundo objetivo específico consistiu em investigar se houve ampliação do combate à corrupção decorrente da parceria entre PF e CGU. A pesquisa procurou mensurar a eficácia da repressão à corrupção a partir da quantificação do volume de operações, da relação entre instauração de inquéritos e operações, além da avaliação dos impactos operacionais financeiros das ações conjuntas, os quais apresentaram considerável crescimento ao longo do período analisado.

No entanto, a tentativa de mensuração enfrentou desafios metodológicos relevantes, sobretudo por se tratar da avaliação da eficácia do combate à corrupção. Um dos principais obstáculos reside na inexistência de indicadores consolidados que permitam aferir com precisão o desempenho das ações repressivas em termos de fortalecimento institucional e responsabilização efetiva. Adicionalmente, a escassez de registros padronizados e a dispersão das bases de dados entre diferentes órgãos comprometem a construção de uma visão integrada sobre os impactos concretos das operações no enfrentamento da corrupção.

Para mitigar essas dificuldades, o estudo qualitativo realizado a partir de entrevistas realizadas com servidores da PF e da CGU confirmou as impressões obtidas pela análise dos achados quantitativos ao apontar percepções sobre os avanços e desafios da cooperação interinstitucional. Os entrevistados destacaram que a colaboração entre os órgãos possibilitou uma atuação mais especializada e integrada, combinando o conhecimento técnico da CGU sobre auditorias e gestão pública com a capacidade investigativa da PF.

No entanto, foi consenso entre os participantes que a ausência de protocolos formais efetivos e de um sistema integrado de dados dificulta a continuidade e a ampliação da parceria. Além disso, alguns respondentes apontaram que, apesar do aumento no número de operações conjuntas, a efetividade das ações poderia ser ainda maior caso houvesse um planejamento mais estruturado das investigações com o estabelecimento de diretrizes objetivas para a execução dos trabalhos conjuntos e não somente a partir de relações interpessoais entre gestores e analistas. Essas percepções reforçam a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de governança e integração entre os órgãos.

Ao considerar o conjunto dos achados deste estudo, assim como, o referencial teórico, observa-se que a cooperação interinstitucional voltada ao enfrentamento da corrupção, embora

tenha demonstrado avanços relevantes, ainda encontra barreiras que limitam seu pleno potencial. A análise dos dados empíricos sugere que aspectos como a fragmentação organizacional, as divergências procedimentais entre os órgãos e a dificuldade de integração de sistemas de informação continuam a representar entraves à atuação conjunta. Esses fatores, somados à ausência de métricas comuns de desempenho, dificultam uma apreciação mais robusta sobre os efeitos concretos das ações repressivas na contenção da corrupção.

Apesar desses desafios, o aprofundamento da cooperação interagências tem se mostrado uma alternativa promissora, desde que apoiada por práticas que favoreçam a construção de confiança mútua, a padronização de rotinas operacionais e a institucionalização de mecanismos estáveis de coordenação. Os resultados apontam para o papel estratégico da colaboração estruturada e da liderança compartilhada na superação das barreiras institucionais e no fortalecimento da governança pública. O avanço na articulação entre Polícia Federal e Controladoria-Geral da União, especialmente em determinados períodos, é um indicativo de que, com investimento em integração normativa e tecnológica, é possível consolidar arranjos mais eficazes e sustentáveis no combate à corrupção.

Diante desses achados, e como terceiro e último objetivo específico, o estudo propôs como produto técnico-tecnológico (PTT) uma Portaria, com o objetivo de regulamentar o intercâmbio de informações, a definição de fluxos operacionais e a implementação de uma metodologia integrada de registro e monitoramento dos dados operacionais das operações deflagradas, não somente, entre a PF e a CGU, mas, também, em relação a outros órgãos públicos atuantes nessa área. A Portaria estabelece diretrizes claras para atuação conjunta, prevendo a sistematização do intercâmbio de informações e a criação de uma metodologia integrada de registro e monitoramento dos dados operacionais das operações deflagradas e outras ações de controle.

O potencial inovador da pesquisa reside na abordagem empírica utilizada para mensurar a eficácia da cooperação interinstitucional, bem como na proposta de um instrumento normativo formal, que busca aprimorar e institucionalizar essa relação. Além disso, a padronização dos registros operacionais poderá servir como referência para outras instituições que atuam no combate à corrupção e na fiscalização do uso de recursos públicos.

Por fim, recomenda-se que pesquisas futuras ampliem a análise em dois pontos. Primeiro, incluir outros órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, Ministérios Públicos e Poder Judiciário, para a mensuração do enfrentamento da corrupção no país,

explorando o impacto de redes mais amplas de governança anticorrupção. Segundo, considerar o contexto político durante as deflagrações contemplando as especificidades tanto da PF como da CGU, para melhor interpretar dados que vão além da objetividade registrada nesta pesquisa. Por fim, foi possível observar que a continuidade dos esforços de integração entre as instituições responsáveis pelo controle e fiscalização é essencial para fortalecer a governança pública, promover maior transparência e aumentar a eficácia das ações de repressão à corrupção no Brasil.

## Referências

- Abrantes-Metz, R. M., & Bajari, P. (2009). Screens for conspiracies and their multiple applications. *Antitrust*, 24(1), 66–71.
- Abrantes-Metz, R. M., Bajari, P., & Murphy, J. D. (2010). Enhancing compliance programs through antitrust screening. *The Antitrust Counselor*, 4(5), 1–12.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66(s1), 56-65.
- Akitoby, B., Baum, A., Hackney, C., Harrison, O., Primus, K., & Salins, V. (2019). *Tax revenue mobilization episodes in emerging markets and low-income countries: Lessons from a new dataset*. *Policy Design and Practice*, 2(1), 1-29
- Al-Faryan, M. A. S., & Shil, N. C. (2022). Nexus between Governance and Economic Growth: Learning from Saudi Arabia. *Cogent Business & Management*, 9(1). <https://doi.org/10.1080/23311975.2022.2130157>
- Al-Faryan, Mamdouh Abdulaziz Saleh, & Shil, Nikhil Chandra. (2023). Governance as an Interplay between Corruption and Polity: Conceptualizing from a National Perspective. *Economies*, 11(65). <https://doi.org/10.3390/economies11020065>
- Andersson, S. (2017). "Corruption at Local and National Levels: Impact and Management." *Public Administration and Development*, 37(2), 106-119.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16-32.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1997). *Organizational learning: A theory of action perspective*. *Reis*, (77/78), 345-348.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271.
- Brasil. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal*. Diário Oficial da União. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)

- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
- Brasil. (2018). *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).
- Brasil. (2019). *Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019*. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.
- Brasil. (2020). *Estratégia de Governança Digital (EGD) 2020-2023*.
- Brasil. (2021). *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2022). *Acordo de Cooperação nº 11/2022, de 12 de dezembro de 2022*. Estabelece cooperação entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Polícia Federal (PF)/Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) para a proteção do patrimônio público federal, prevenção e combate à corrupção, lavagem de dinheiro e outros crimes relacionados.
- Brasil. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8903.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8903.htm)
- Brasil. (2023). Controladoria-Geral da União. *Relatório de Atividades*. Brasília: CGU.
- Brasil. (2023). Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11330.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11330.htm)
- Brasil. (2013). *Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013*. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Diário Oficial da União.
- Brasil. Lei nº 14.600, de 19 de maio de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Presidência da República. Diário Oficial da União.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (Eds.). (2015). *Public value and public administration*. Georgetown University Press.

- Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. C. (2021). Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, 225(2), 200–230.  
<https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.12.001>
- Choi, J., Lee, K., & Kim, H. (2021). *Big Data in Public Administration: Strategies and Implementation*.
- Convenção Interamericana Contra a Corrupção. Organização dos Estados Americanos, 1996.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4410.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm)
- Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Organização das Nações Unidas, 2003.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)
- Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad). (2013). *Governança nos Espaços Interfederativos*.
- Controladoria-Geral da União & Polícia Federal. (2023). *Portaria Normativa Conjunta CGU/PF-MJSP nº 1, de 7 de dezembro de 2023*. Cria o Grupo Integrado da Controladoria-Geral da União e da Polícia Federal de Enfrentamento aos Crimes de Corrupção e Desvio de Recursos Públicos.
- Controladoria-Geral da União. (2024). *Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025-2027*. Brasília, DF.
- Corporación Latinobarómetro. (2023). Latinobarómetro 2023 [Conjunto de dados].  
<https://www.latinobarometro.org>
- Costa, F. A., & Souza, M. T. S. (2019). *Metodologia científica: conceitos e técnicas de pesquisa*. Editora Vozes.
- Dâmaso, E. (2019). *Corrupção: Breve História de um Crime que nunca existiu* Lisboa: Grupo Editorial Unipessoal.
- Dincer, O. C., & Gunalp, B. (2012). "Corruption and Income Inequality in the United States." *Contemporary Economic Policy*, 30(2), 283-292.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). "The Regulation of Entry". *The Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1-37.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*. Oxford University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Ensslin, L., & Ensslin, S. R. (2017). *Processo de Investigação e Análise Bibliométrica: Avaliação da Produção Científica*. Elsevier Brasil.
- Franz, W. (2001). Educação e cooperação: práticas que se relacionam. *Sociedade e Cultura*, 4(2) <https://www.scielo.br/j/soc/a/HfHsN49JQ3yPzd75kFMq6Hg/?lang=pt>
- Furtado, L. R. (2008). *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

- Garcia, F. C. O., & Rios, R. S. (2023). Corrupção pública e accountability: uma proposta de enfrentamento integrado a partir da perspectiva da accountability social. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, (126), 81-137.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Graycar, A. (2015). "Corruption: Classification and Analysis". *Policy and Society*, 34(2), 87-96.
- Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (2002). Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance*, 3(1), 23-45.
- Heifetz, R., Grashow, A., & Linsky, M. (2009). *The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World*.
- Heywood, P. M. (2017). Rethinking corruption: Hocus-pocus, locus and focus. *Slavonic and East European Review*, 95(1), 21-48.  
<https://doi.org/10.5699/slaveasteurorev2.95.1.0021>
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Jain, A. K. (2001). "Corruption: A Review". *Journal of Economic Surveys*, 15(3), 71-121.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge University Press.
- Johnston, M. (2006). "Measuring the New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform". *Brookings Review*, 24(4), 74-78.
- Johnston, M. (2014). *Corruption, contention and reform: The power of deep democratization*. Cambridge University Press.
- Kanojia, S., Ojha, S. B., & Mir, M. H. (2023). Scrutinizing anti-corruption initiatives in europe: lessons to learn for india? *Journal of Liberty and International Affairs, Institute for Research and European Studies - Bitola*, 9(2), 629-651.  
<https://doi.org/10.47305/JLIA2392629k>
- Kaufmann, D. (1999). *Corruption: The Facts*. *Foreign Policy*, 114, 114-131.  
<https://doi.org/10.2307/1149391>
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2023). Worldwide Governance Indicators [Conjunto de dados]. World Bank. [https://info.worldbank.org/governance/wgi/](https://info.worldbank.org/governance/wgi/Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. International Public Management Journal, 10(1), 9-33.)
- Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10(1), 9-33.
- Kenny, C., & Søreide, T. (2008). "Grand Corruption in Utilities". *Public Choice*, 135(1-2), 23-35.
- Kettl, D. F. (2006). Managing boundaries in American administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review*, 66(s1), 10-19.

- Khatri, V., & Brown, C. V. (2010). *Designing data governance*. Communications of the ACM, 53(1), 148-152.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. 2nd Edition. Los Angeles, CA: Sage Publications.
- Lambsdorff, J. G. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*. Cambridge University Press.
- Leitão, A. (2020). "Corruption and Environmental Policy: Does Corruption Shape Environmental Policy?". *Journal of Environmental Management*, 255, 109896.
- Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712. <https://doi.org/10.2307/2946696>
- Mauro, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, 69(2), 263-279.
- Machado, M. R.; Paschoal, B. Monitorar, investigar, responsabilizar, sancionar. A multiplicidade institucional em casos de corrupção. *Novos Estudos*, n. 104, p. 11-36, 2016.
- Machado, M. R. Independência como indiferença: a face jurídica da multiplicidade institucional em casos de corrupção. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, v. 0, n. 55, 2019.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. Free Press.
- Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). *The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web*. Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences, 371(1987), 20120382.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of management review*, 20(3), 709-734.
- McGuire, M. (2006). *Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It*. Public Administration Review, 66(s1), 33-43.
- Moore, M., & Hartley, J. (2008). *Innovations in governance*. Public Management Review, 10(1), 3-20.
- Muller, J. Z. (2018). *The tyranny of metrics*. Princeton University Press.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge University Press.
- Nolte, I. M., Martin, E. C., & Boenigk, S. (2012). Cross-sectoral coordination of disaster relief. *Public Management Review*, 14(6), 707-730.

- Nações Unidas. (2003). *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC).
- OECD. (2011). "G20 Anti-Corruption Action Plan: Protection of Whistleblowers". *Organisation for Economic Co-operation and Development*. Ogundajo, O. O., Balogun, O. D., & Olurinola, O. I. (2022). "Corruption, Governance and Public Spending in Developing Countries: Evidence from Sub-Saharan Africa". *Public Organization Review*.
- OECD. (2020). OECD public integrity handbook. OECD Publishing.  
<https://doi.org/10.1787/9789264503750>
- OECD. (2023). Government at a glance 2023: Integrity. OECD Publishing.  
<https://doi.org/10.1787/ff4b66f0-en>
- Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). (2021). *Manual de Boas Práticas de Combate à Corrupção*.  
<https://olacefs.com/wp-content/uploads/2021/05/Manual-de-Buenas-Practicas-de-Lucha-contra-la-Corrupcion-portugues.pdf>
- O'Leary, R., Choi, Y., & Gerard, C. (2012). *The Skill Set of the Successful Collaborator*. *Public Administration Review*, 72(s1), 70-83.
- Olken, B. A., & Pande, R. (2012). Corruption in developing countries. *Annual Review of Economics*, 4, 479–509. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080511-110917>
- Oliveira, V. & Paula, A. P. P. (2014). Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública.
- Oliveira Júnior, T. M., Lustosa Da Costa, F. J., & Mendes, A. P. (2016). Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: Características, limites e alternativas. *Revista do Serviço Público*, 67, 111–138.
- O'Toole, L. J. (2015). Networks and networking: The public administrative agendas. *Public Administration Review*, 75(3), 361-371.
- Organização das Nações Unidas. (2003). *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*.
- Persson, T., Tabellini, G., & Trebbi, F. (2003). "Electoral Rules and Corruption". *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 958-989.
- Peters, B. G. (1998). *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination*. *Public Administration*, 76(2), 295–311.
- Polícia Federal. (2012). Ofício Circular nº 12/2012-DICOR/PF da Diretoria de Combate ao Crime Organizado (2012). Boletim de Serviço.
- Polícia Federal. (2023). *Portaria DG/PF nº 18.709, de 31 de outubro de 2023*. Estabelece diretrizes para a tramitação de processos relativos a acordos de cooperação e convênios.
- Polícia Federal. (2023). *Portaria DG/PF nº 18.900, de 26 de dezembro de 2023*. Brasília, DF.

- Prado, M. M.; Carson, L. Brazil: Tackling Corruption Through Institutional Multiplicity. *Policy in Focus*, v. 12, n. 3, p. 30-33, 2015.
- Prado, M. M.; Carson, L. Brazilian Anti-Corruption Legislation and Its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design. *Journal of Self-Governance and Management Economics*, v. 4, n. 1, p. 34, 2016.
- Prado, M. M., & Cornelius, E. (2020). Institutional Multiplicity and the Fight Against Corruption: A Research Agenda for the Brazilian Accountability Network. *Revista Direito GV*, 16(3). <https://doi.org/10.1590/2317-6172201974>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Raza, S. (2012). Cooperação interagências: por que e como funciona? Um estudo de modelos organizacionais nas relações internacionais. *Brazilian Journal of International Relations*, 1(1), 6-37.
- Rose-Ackerman, S., Palifka, B. J. (2020). *Corrupção e governo: causas, consequências e reforma*. Rio de Janeiro, Brazil: FGV Editora.
- Roman, A. V., & Miller, H. T. (2014). "The Ethics of Corruption: An Introduction". *Public Integrity*, 16(4), 359-368.
- Rodrigues, M., & Lima, V. (2021). *Inovação em métodos de pesquisa em ciências sociais*. Editora Atlas.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21(2), 165-190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Saab, D. J., Tapia, A., Maitland, C., Maldonado, E., Tchouakeu, L. M. N. (2013). Inter-organizational coordination in the wild: trust building and collaboration among field-level ICT workers in humanitarian relief organizations. *Voluntas*, 24, 194-213.
- Sampford, C., Shacklock, A., Connors, C., & Galtung, F. (2006). *Measuring Corruption*. Ashgate Publishing Ltd.
- Santos, C. J. (2017). A gênese das grandes operações investigativas da polícia federal. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 8(2), 11-68.
- Shepherd, N., & Meehan, T. J. (2012). A multilevel framework for effective interagency collaboration in mental health. *Australian Journal of Public Administration*.
- Silvia, C., & McGuire, M. (2010). Leading public sector networks: An empirical examination of integrative leadership behaviors. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 264-277.
- Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 125-134.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*.

- Svensson, J. (2005). "Eight Questions about Corruption". *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 19-42.
- Power, T. J., & Taylor, M. M. (Eds.). (2011). *Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability*. University of Notre Dame Press.
- Tanzi, V., & Davoodi, H. R. (1997). *Corruption, Public Investment, and Growth*. International Monetary Fund Working Paper 97/139. <https://doi.org/10.5089/9781451929515.001>
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*.
- Torfin, J. (2016). *Collaborative innovation in the public sector*. Georgetown University Press.
- Transparency International. (2020). Corruption Perceptions Index 2020.
- Transparency International. (2021). "Índice de Percepção da Corrupção 2021". *Transparency International*.
- Transparency International. (2023). Corruption perceptions index 2023. Transparency International. <https://www.transparency.org>
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399-457. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00092-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00092-4)
- Treisman, D. (2007). "What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?". *Annual Review of Political Science*, 10, 211-244.
- Tribunal de Contas da União. (n.d.). *Rede de Controle da Gestão Pública*. Recuperado de <https://www.rededecontrole.gov.br>
- Tribunal de Contas da União & Controladoria-Geral da União. (2016). *Acordo de Cooperação Técnica TC 027.171/2015-9*. Diário Oficial da União.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *Módulo 2: Corrupção e Boa Governança*. Iniciativa GRACE.
- Uslaner, E. M. (2004). "Trust, Democracy, and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust?". In J. G. Lambsdorff, M. Taube, & M. Schramm (Eds.), *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge.
- Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). (n.d.). Produtos técnicos-tecnológicos (PTT). PROFIAP - Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional.
- UNODC. (2023). Measurement framework for corruption and anti-corruption in the Sustainable Development Goals. United Nations Office on Drugs and Crime.
- Uslaner, E. M. (2008). *Corruption, Inequality, and the Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. Cambridge University Press.
- Wei, S.-J. (2000). "How Taxing is Corruption on International Investors?". *Review of Economics and Statistics*, 82(1), 1-11.

- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial Intelligence and the Public Sector—Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596-615.
- Williams, C. B., & Fedorowicz, J. (2012). Rational choice and institutional factors underpinning state-level interagency collaboration initiatives. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(1), 13-26.
- World Bank. (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. The World Bank.
- World Bank. (2020). Enhancing government effectiveness and transparency: The fight against corruption. World Bank.
- World Bank. (2021). Worldwide Governance Indicators. Recuperado de <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- World Bank. (2023). Enterprise survey [Conjunto de dados]. World Bank Group. <https://www.enterprisesurveys.org>
- Yang, T.-M., & Maxwell, T. A. (2011). Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. *Government Information Quarterly*, 28(2), 164-175.
- Yeboah-Assiamah, E., Asamoah, K., Bawole, J. N., & Musah-Surugu, I. J. (2016). "Public Sector Corruption in Ghana: Causes and Effects". *Journal of Public Administration and Governance*, 6(1), 120-139.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.

## **Apêndices**

### **Minuta da Portaria**

Portaria DG/PF Nº XXX, de xx de xx de 2025.

Dispõe sobre diretrizes para a celebração de Acordos de Cooperação Técnica entre a Polícia Federal e órgãos públicos para o desenvolvimento, implementação e gestão de um sistema informatizado de dados estatísticos sobre ações de combate à corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal.

O Diretor-Geral da Polícia Federal, no uso das atribuições que lhe conferem os artigos 2º e 3º do decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, e considerando a necessidade de fortalecer a cooperação interinstitucional para o desenvolvimento de soluções tecnológicas voltadas à repressão e prevenção à corrupção, resolve:

Art. 1º Estabelecer diretrizes para a formalização de Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) entre a Polícia Federal e outros órgãos da Administração Pública, com vistas ao desenvolvimento, implementação e gestão de um Sistema Informatizado de Dados Estatísticos sobre Ações de Combate à Corrupção no âmbito do poder executivo federal.

Art. 2º Os ACTs celebrados nos termos desta Portaria terão como objetivo consolidar esforços para aprimorar a coleta, análise e compartilhamento de dados estatísticos relacionados a investigações, operações policiais, auditorias e outras ações voltadas à repressão e prevenção da corrupção.

Art. 3º Dos Princípios Gerais:

Os ACTs serão firmados com observância aos seguintes princípios:

I - Finalidade pública e interesse comum entre os órgãos partícipes;

II - Eficiência e efetividade na utilização de soluções tecnológicas para tratamento de dados;

III - Segurança da informação e proteção de dados, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018);

IV - Interoperabilidade entre sistemas governamentais, garantindo a padronização dos dados e a compatibilidade técnica;

V - Transparência e prestação de contas, assegurando publicidade dos dados consolidados, observados os limites legais.

Art. 4º Das Obrigações dos Partícipes:

Os ACTs deverão definir as responsabilidades específicas de cada partícipe, respeitadas suas competências institucionais.

§ 1º Serão obrigações da Polícia Federal:

I – Integrar os dados operacionais da PF ao sistema para permitir a elaboração de estatísticas sobre ações de repressão à corrupção;

II - Compartilhar dados sobre investigações e operações relacionadas ao combate à corrupção, respeitados os critérios legais de sigilo;

§ 2º Serão obrigações dos órgãos parceiros:

I - Disponibilizar informações sobre auditorias, fiscalizações e demais ações de controle interno e externo correlatas;

II - Fornecer acesso a metodologias de análise de riscos para integração no sistema, bem como, disponibilizar ferramentas de inteligência de dados;

§ 3º Serão obrigações Comuns aos Partícipes:

I - Desenvolver e manter atualizado o sistema integrado, garantindo sua confiabilidade e acessibilidade;

II - Elaborar padrões e diretrizes para a consolidação dos dados estatísticos, garantindo a confiabilidade e padronização da informação;

III - Estabelecer diretrizes para a utilização dos dados fornecidos pelo sistema;

IV - Capacitar os usuários designados quanto à utilização do sistema;

V - Criar mecanismos de auditoria interna para monitoramento do uso adequado das informações compartilhadas;

VI - Estabelecer meios para intercâmbio de conhecimentos, informações e pesquisas, visando complementar as ações desenvolvidas e aprimorar as estratégias de combate à corrupção;

VII - Garantir acesso mútuo a relatórios técnicos, análises estatísticas e metodologias aplicadas, respeitadas as condições de confidencialidade necessárias à atividade de fiscalização e investigação;

VIII - Criar rotinas de reuniões entre as equipes técnicas para compartilhamento de metodologias e avaliação da evolução do sistema;

IX - Manter uma sistemática de comunicação entre os partícipes para garantir o acompanhamento das ações decorrentes deste acordo;

X - Garantir que o acesso e uso das informações compartilhadas sejam restritos aos fins previstos nos ACTs;

§ 4º Todos os partícipes deverão observar as normas de proteção de dados pessoais e segurança cibernética previstas na legislação vigente, além de:

I – Garantir a realização de ações de capacitação para os servidores designados, contemplando temas como governança de dados, segurança da informação, interoperabilidade de sistemas e uso de ferramentas de análise estatística e inteligência governamental;

II – Considerar a participação em capacitações como critério relevante para a seleção dos servidores responsáveis pela operação e gestão do sistema informatizado, visando assegurar a qualidade técnica e a integridade dos processos informacionais;

III – Apoiar, de forma conjunta ou isolada, programas de capacitação desenvolvidos ou coordenados pela Polícia Federal, em parceria com instituições públicas ou privadas, assegurando a atualização contínua e alinhamento com as melhores práticas nacionais e internacionais.

Art. 5º O Plano de Trabalho será parte integrante e indissociável dos ACTs firmados sob esta Portaria, detalhando as etapas, responsabilidades e cronograma de implementação do Sistema Informatizado de Dados Estatísticos.

Art. 6º Fica instituído um Comitê Gestor composto por representantes da Polícia Federal e dos órgãos signatários dos ACTs, com a finalidade de acompanhar a execução dos acordos, propor melhorias e garantir a continuidade das ações.

Art. 7º Os ACTs firmados nos termos desta Portaria não implicam repasse de recursos financeiros entre os partícipes, sendo executados no âmbito das respectivas dotações orçamentárias e sem geração de encargos adicionais.

Art. 8º As informações compartilhadas entre os partícipes deverão respeitar os limites impostos pelas normas de sigilo fiscal, bancário e de investigações policiais, conforme previsto na legislação vigente.

Art. 9º Os ACTs firmados com base nesta Portaria terão vigência máxima de 60 (sessenta) meses, podendo ser prorrogados mediante termo aditivo.

Art. 10º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação em Boletim de Serviço.

## **Roteiro das Entrevistas**

1. Há quantos anos trabalha na CGU/PF ?
2. Em qual período trabalhou, especificamente, na repressão à corrupção ? Relatar cargos e funções.
3. A partir de quando a CGU e a PF passaram a trabalhar de forma conjunta ?
4. Como se deu essa interação no decorrer dos anos ?
5. Houve a criação de setores internos especializados na repressão à corrupção ? Se sim, na sua opinião, eles contribuíram para o incremento da relação interinstitucional entre os órgãos e no combate à corrupção em si ? Explicar.
6. Durante o estudo, foi verificada uma tendência de ampliação da deflagração conjuntas entre a CGU e a PF (*A partir de 2016, observa-se uma intensificação nas ações da CGU, com 53 operações realizadas naquele ano. Esse número aumenta significativamente em 2017, atingindo 68 operações, marcando um dos períodos de maior atuação do órgão. Em 2018, há uma queda para 40 operações, mas o número volta a crescer nos anos seguintes, com 59 operações em 2019 e um pico de 96 em 2020, o maior da série histórica. Após esse pico, há uma leve redução em 2021, com 64 operações, e uma queda mais acentuada em 2022, com 46 operações, embora esse número ainda seja superior à média dos anos anteriores a 2016*). Se e quais circunstâncias relacionadas a mudanças institucionais, reavaliação de prioridades, etc., se deu essa redução ?
7. Na sua opinião, em que ponto a interação PF/CGU poderia melhorar com vistas aos constantes desafios do combate à corrupção no Brasil ?