

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**DIREITO INTERNACIONAL II**

**LUIS RENATO VEDOVATO**

**TATIANA DE ALMEIDA FREITAS RODRIGUES CARDOSO SQUEFF**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito internacional II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Luis Renato Vedovato; Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-713-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## DIREITO INTERNACIONAL II

---

### **Apresentação**

A presente obra é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direito Internacional II, do XXVII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Porto Alegre entre os dias 14 e 16 de novembro de 2018, na UNISINOS (Universidade do Vale do Rio dos Sinos).

Com pungente atividade de pesquisa desenvolvida por todo o país, foram selecionados para este Grupo de Trabalho dezoito (18) artigos, tendo sido apresentados quatorze (14) relacionados ao tema, os quais sustentam esta obra, apresentando o mais elevado nível de pesquisa desenvolvido nacionalmente.

O Congresso teve como pano de fundo a temática “Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito”. A escolha pode ser tida como bastante adequada por conta do cenário global construído nessas primeiras décadas do Século XXI, com toda a sensível marca do progresso científico, novas maneiras de comunicação uma abundante inovação no mundo do direito, em especial, impondo uma série de novos desafios ao Direito, que tem que lidar constantemente com as questões atinentes à afirmação da cidadania e aos desafios para a construção e alcance do desenvolvimento sustentável.

Novos paradigmas devem ser construídos e foram propostos especificamente neste Grupo de Trabalho, sendo certo que somente por intermédio da ciência do direito é que é possível desenvolver as bases para a concretização do direito internacional à luz das novas tecnologias, da comunicação e da inovação que estruturam a sociedade globalizada hodierna.

Ressalta-se a ementa do GT, com o seguinte conteúdo:

EMENTA:

DIREITO INTERNACIONAL II – Refletir sobre: Direito Internacional Público. Direito Internacional Privado. Direito Internacional do Comércio e Blocos Econômicos. Relações Internacionais e Direito. Aspectos Transnacionais e Transnormativos do Direito. Teoria do Direito Internacional. Cooperação Jurídica Internacional. América Latina entre a cooperação e a integração. Direito dos Tratados; aspectos da negociação e contração internacionais.

Direito Internacional Processual. O Direito Internacional entre a fragmentação e o pluralismo jurídico. Tribunais Internacionais e sua jurisdição. Sujeitos e novos atores do Direito Internacional. Aspectos sobre os princípios e fontes do Direito Internacional em suas mais variadas ramificações. Direito Internacional do Meio Ambiente. Direito Penal Internacional e sua construção jurisprudencial. Direito comunitário e da integração do Mercosul. Análise jurisprudencial dos tribunais superiores em matéria de Direito Internacional.

Os trabalhos apresentados se relacionam, de forma bastante direta, com a ementa apresentada, o que indica uma preocupação com a seleção de artigos que mantêm entre si afinidade científica, o que favoreceu sobremaneira os debates no momento das discussões no GT.

A obra, em razão dos trabalhos apresentados, pode ser subdividida em dois blocos, sendo todos relativos ao Direito Internacional. O primeiro grupo tratou de temas variados e conexos às novas visões do Direito Internacional tradicional, particularmente no campo do Direito Econômico Internacional e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Já o segundo, trabalhou na mesma linha, em que pese trazerem uma reflexão mais crítica às regras e categorias hoje existentes no plano normativo internacional, inovando, por conseguinte, na indicação da forma em que os desafios cotidianos mundiais devem ser abordados, isto é, para além da dogmática jurídica elucubrada na modernidade, com vistas à oferecer outras respostas para cada situação debatida na contemporaneidade.

Para o primeiro bloco, numa análise específica de cada artigo, é possível fazer as seguintes considerações, a começar pelo primeiro apresentado que tem o título de OS FENÔMENOS DA GLOBALIZAÇÃO E DA TRANSNACIONALIDADE: OS DESAFIOS DE EFICIENTE REGULAMENTAÇÃO AO DESEMPENHO DAS CORPORAÇÕES TRANSNACIONAIS COMO ATORES NÃO ESTATAIS, apresentado por ISADORA E SÁ GIACHIN, tendo sido escrito em conjunto com ODETE MARIA DE OLIVEIRA, nele, buscou-se demonstrar que “as corporações transnacionais ostentam o papel de agentes não estatais impulsionados pelo advento da globalização e da transnacionalidade, os quais estão ocasionando inúmeras mudanças no cenário internacional e em seus mais diversos âmbitos”.

Em seguida, veio, com igual brilhantismo, o trabalho O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E O NOVO CONTEXTO MUNDIAL: O PROTAGONISMO DAS CORPORAÇÕES TRANSNACIONAIS E O PAPEL DA CÂMARA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL NO ÂMBITO JURÍDICO, de Gabriela Wentz Vieira e Braulio Cavalcanti Ferreira, tendo sido apresentada pela primeira, que buscou expor “o fenômeno da globalização econômica e o seu impacto no âmbito jurídico,

especialmente em relação ao comércio internacional. Para tanto analisa-se o protagonismo das CTN's e os mecanismos criados para solução de disputas no Comércio Internacional, em especial a CCI. Por meio do método de abordagem dedutivo e do procedimento de análise bibliográfico, analisa-se num primeiro momento o fenômeno da globalização econômica e o novo contexto mundial, para então adentrar-se ao objeto específico do estudo: o protagonismo das corporações transnacionais e o papel da CCI no âmbito jurídico das relações de comércio”.

Na sequência, de forma esmerada e com conteúdo relevante, foram apresentados artigos instigantes e muito bem desenvolvidos com os títulos assim elencados: **NORMAS IMPERATIVAS DE DIREITO INTERNACIONAL NOS CASOS DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**, de Natalia Mascarenhas Simões Bentes, que cuidou de analisar as normas jus cogens e as reflexões desenvolvidas sobre estas pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos; seguiu-se a apresentação do trabalho intitulado **DA MODERNA LEX MERCATORIA COMO UM COSTUME JURÍDICO: UMA TENTATIVA DE SUBSUNÇÃO**, de Adriano Fábio Cordeiro Da Silva e Adelgício De Barros Correia Sobrinho, que refletiram sobre “a crescente relevância da moderna Lex Mercatoria como espécie dos Costumes Jurídicos e enquanto conjunto de normas que os Estados e atores do Comércio Internacional progressivamente adotam buscando regular, fomentar e disciplinar o uso das estruturas tecnológicas da Economia digital a exemplo das moedas virtuais, da uberização e do Blockchain”.

Também foi apresentado na sequência, por evidente pertinência, o trabalho **INTEGRAÇÃO NO COMBATE E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA: POSSIBILIDADES E COMPARAÇÃO COM MODELO BRASILEIRO**, de Viviane Duarte Couto de Cristo, no qual se assume que a “corrupção é um mal enfrentado por todos os países”, nesse sentido, o “estudo objetiva a análise do sistema de combate à corrupção realizado na União Europeia através do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), numa abordagem comparativa com a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), em funcionamento no Brasil desde 2003”.

Na sequência desse conjunto foi apresentado o trabalho intitulado **A PARTICIPAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA GLOBAL AMBIENTAL E SUAS FERRAMENTAS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL. ÊNFASE NO ACORDO DE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO (OMC) E NO TRANSPACIFIC PARTNERSHIP**, de Rodrigo Luiz Zanethi e Francisco Campos da Costa, que discorreu sobre o “comércio internacional e o meio ambiente são temas que, aparentemente, são contraditórios e distantes.

Assim, eventuais embates entre meio ambiente e acordos internacionais econômicas e comerciais devem ser resolvidas, surgindo como meio de resolução de eventuais conflitos a utilização da governança global”.

Também foi apresentado texto com o título DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS SOB NOVA PERSPECTIVA NO SISTEMA INTERAMERICANO: O ART. 26 DA CADH EM FACE DO CASO LAGOS DEL CAMPO VS. PERU, de Milton Guilherme De Almeida Pfitscher, que fez a apresentação, e Valéria Ribas Do Nascimento, que exploraram de forma bastante interessante “regime jurídico dos direitos sociais, econômicos e culturais no sistema interamericano. Busca-se compreender de que forma a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Lagos del Campo vs. Peru é paradigmática na proteção de tais direitos”.

Como continuidade, foi apresentado o trabalho intitulado PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO SUPRANACIONAIS À CORRUPÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE, de Roberto Carvalho Veloso de Heron De Jesus Garcez Pinheiro, que fizeram a análise da “atuação supranacional do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) no âmbito da União Européia, através de revisão bibliográfica e estudo do direito comunitário. Discorre-se sobre a compreensão científica da corrupção a partir das teorias que a referenciam, apontando-se os instrumentos convencionais de prevenção e enfrentamento”.

O trabalho A CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS: A EVOLUÇÃO DA TUTELA INTERNACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA NOS SISTEMAS ONU E OEA, escrito por Igor Davi da Silva Boaventura, que fez a apresentação, e Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro, trazendo reflexões sobre “a evolução dos direitos da criança no âmbito internacional e seu reconhecimento como sujeito de direitos”.

As apresentações foram brindadas com excelente debate e reflexões sobre elas, com efetiva participação de todos e de todas, além de falas dos coordenadores do grupo de trabalho Direito Internacional II. Dessa forma, foi destacado que os artigos olham para além da chamada ortodoxia do Direito, ressaltando a necessidade de discutir as bases do Direito Internacional moderno à luz da contemporaneidade e dos desafios trazidos por essa nova realidade, a qual impõe questionamentos ímpares para a sociedade internacional e que são merecedoras de novos olhares para uma possível reconstrução deste campo normativo.

Na segunda parte das apresentações, houve uma complementação das reflexões de direito internacional abordadas na primeira sessão, sendo trazidas reflexões sobre temas igualmente

pontuais, com profundidade equivalentes às encontradas na maioria dos casos desenvolvidos no cotidiano da pesquisa científica.

E, assim, avançam os debates com os seguintes textos: REFLEXOS DO PODER DAS CORPORações TRANSNACIONAIS E O MONOPóLIO MIdIÁTICO, de Lucas Dalmora Bonissoni e Bettina Ferreira Goulart, destacando que “o poder das corporações transnacionais ou empresas multinacionais e os reflexos de seu poder nos Estados”, nesse sentido, tal poder seria “usado em prol dos detentores do capital, visando seus interesses e interferindo nas políticas de Estado, bem como nas relações internacionais”, sendo certo que a “liberdade de imprensa é necessária para que se tenha a pluralidade de ideias dentro de uma sociedade democrática, entretanto, quando ocorre monopólio midiático, esse mostra-se como o principal meio de obtenção do poder dessas corporações transnacionais”.

Ato contínuo, veio a apresentação do artigo O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL E A INFÂNCIA MIGRANTE NO DIREITO INTERNACIONAL, exposto por Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith e Karime Ferreira Mouta, que apresentou o trabalho e que visou analisar o aumento das “notícias de pessoas que atravessam fronteiras nacionais em busca de uma vida melhor ou fugindo de situações de extrema pobreza, perseguições, violações generalizadas de direitos humanos ou profundos conflitos em seus países”.

Também veio à apresentação no Grupo de Trabalho o artigo PESSOAS DO DIREITO INTERNACIONAL E ATORES DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CRÍTICA AO ESTATOCENTRISMO, escrito e apresentado pelo Professor Paulo Emílio Vauthier Borges De Macedo, que demonstrou “o anacronismo de uma ótica “estatocêntrica” dos estudos do sujeito de Direito Internacional”. Nesse contexto, a “partir da noção de “atores” da disciplina de Teoria das Relações Internacionais, este texto busca mostrar o impacto que essas entidades não-estatais promovem no cenário internacional contemporâneo”.

Nessa mesma esteira, destaca-se a exposição do trabalho O ACESSO À JUSTIÇA EM FOROS INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O PAPEL DO INDIVÍDUO NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E NA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA, de Gabriel Moura Aguiar e Mayra Karla Correia Fagundes, que fez a apresentação do trabalho e buscou explicar o “locus standi na atual configuração do Direito Internacional em dois grandes foros internacionais: a Organização Mundial do Comércio, através de seu Mecanismo de Solução de Controvérsias e a Corte Internacional de Justiça”.

Imediatamente na sequência, iniciou-se a apresentação do trabalho CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NECESSIDADE DE TIPIFICAÇÃO DO CRIME DE DESAPARECIMENTO FORÇADO DE PESSOAS, de Antonella Portillo Fiorini, que abordou “as vertigens do crime de desaparecimento forçado de pessoas, da necessidade de tipificação do mesmo ao direito interno brasileiro, considerando ser de maior importância para a devida implementação do Estatuto de Roma, ratificado pelo Brasil”.

Em finalização do bloco e do GT, foi apresentado o trabalho SUPERANDO A COLONIALIDADE DO SABER NO DIREITO INTERNACIONAL: O EXEMPLO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS, da Professora Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff, que reflete, nas suas palavras, “a necessidade de reconhecer-se mais uma categoria de refugiados – a dos refugiados ambientais. Isso, pois, as mudanças climáticas fomentam o deslocamento crescente de indivíduos para além das fronteiras nacionais. Contudo, essas pessoas não se encaixam nas tradicionais formas de refúgio prescritas pelo Direito Internacional. Assim, defende-se que isso decorre de uma limitação existente no Direito Internacional de quem pode efetivamente ‘dizer o direito’ – isto é, sugerir/criar as regras jurídicas nesse plano, sendo essa uma expressão da ‘colonialidade do saber’ ainda existente, sendo o seu reconhecimento uma forma de “libertação” do Sul Global”.

Os debates foram realizados logo após o término das exposições desses dois blocos, o que demonstrou envolvimento de todos os presentes, os quais foram responsáveis pelo aprofundamento de temas pontuais dos trabalhos trazidos a todos. A grande amplitude dos debates e das perguntas no GT demonstraram a importância dos temas levantados e apresentados por todos os pesquisadores e pesquisadoras desse grupo.

Posto isso, é com muita felicidade que apresentamos a toda sociedade jurídica a presente obra, que certamente será bastante importante para futuras pesquisas a partir das inúmeras reflexões expostas nas páginas seguintes.

Coordenadores:

Profa. Dra. Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff – UFRGS

Prof. Dr. Luis Renato Vedovato – UNIMEP

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.



# **INTEGRAÇÃO NO COMBATE E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA: POSSIBILIDADES E COMPARAÇÃO COM MODELO BRASILEIRO**

## **INTEGRATION IN THE FIGHT AND PREVENTION OF CORRUPTION IN THE EUROPEAN UNION: POSSIBILITIES AND COMPARISON WITH THE BRAZILIAN MODEL**

**Viviane Duarte Couto de Cristo <sup>1</sup>**

### **Resumo**

A corrupção é um mal enfrentado por todos os países. Com vistas a fomentar o debate e trazer novas perspectivas ao direito brasileiro, o presente estudo objetiva a análise do sistema de combate à corrupção realizado na União Europeia através do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), numa abordagem comparativa com a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), em funcionamento no Brasil desde 2003. A pesquisa, realizada mediante revisão bibliográfica e pelos métodos dedutivo e dialético, identificou que a integração e a cooperação aplicados no OLAF demonstram possibilidades de melhoria no sistema brasileiro.

**Palavras-chave:** União europeia, Combate à corrupção, Globalização, Olaf, Enccla

### **Abstract/Resumen/Résumé**

Corruption is an evil faced by all countries. In order to stimulate debates and bring new perspectives to Brazilian law, this study aims in the analysis the anti-corruption system in the European Union through the European Anti-Fraud Office (OLAF), in a comparative approach with the National Strategy to Combat Corruption and Money Laundering (ENCCLA), which has been operating in Brazil since 2003. The research, carried out through a bibliographical review and by the deductive and dialectical methods, identified that the integration and cooperation applied in OLAF demonstrate possibilities for improvement in the Brazilian system.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** European union, Fight against corruption, Globalization, Olaf, Enccla

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito (UNICURITIBA). Especialista em Administração Pública (UNIBRASIL). Docente (FANEESP). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa: Direito Empresarial e Cidadania (UNICURITIBA). Membro da Comissão de Gestão Pública (OAB-PR). Advogada.

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção se configura como um dos maiores desafios dos Estados modernos, prejudica a economia local e global, e reduz a aplicação do erário em políticas públicas de que necessitam as populações. Nos países desenvolvidos não é diferente, onde o combate e a prevenção da corrupção encontra prioridade nas agendas.

A União Europeia desenvolve o enfrentamento da fraude e da corrupção buscando sistematizar e integrar a atuação dos países membros com vistas a maior efetividade, especialmente diante da ampliação desta mazela em face da globalização, que facilita o intercâmbio de pessoas e das relações comerciais.

O estudo ora proposto visa analisar como se dá o combate e a prevenção no âmbito da União Europeia, no sentido de desvelar as estratégias que já passaram por processo de avaliação e validação, com o objetivo de serem apontados novos caminhos ao sistema brasileiro, para a melhoria do sistema de combate à corrupção, neste país de proporções continentais, e ainda adequando-se à realidade da globalização das relações.

Para melhor compreensão do tema, será abordado o funcionamento, os propósitos da formação da União Europeia e sua atual composição; como se dá a prevenção e o combate à corrupção em seu âmbito, bem como seu alicerce de integração através do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), para ao final fazer uma comparação com sistema brasileiro e a iniciativa do ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à corrupção e à lavagem de dinheiro).

Mesmo existindo outras estratégias de integração para a luta contra a corrupção pela União Europeia, tais como a Eurojust e as Equipes comuns de inquérito, foi necessário o recorte metodológico para abordar unicamente o OLAF neste estudo, primeiramente em razão dos limites que impõe um artigo, e, também diante da maior amplitude deste organismo nesta seara.

Na última parte do estudo, já em vias de conclusão, será realizada uma avaliação dos aspectos inovadores que podem ser objeto de estudo para aplicação no Brasil.

Os métodos dedutivo e dialético, aplicados mediante revisão bibliográfica, trazem os mecanismos necessários para a apropriação de estruturas básicas de análise de legislação aplicada no âmbito da União Europeia, confrontando tais mecanismos, que aprofundam a integração dos entes responsáveis pela fiscalização e controle de situações que estão sujeitas a desvios de recursos públicos, com o que se relaciona no âmbito brasileiro.

O objetivo, portanto, é o de construir uma ponte entre os instrumentos aplicados na União Europeia que possam ter eco nos organismos e órgãos públicos brasileiros que se debruçam na luta contra a corrupção, no sentido de utilizar a racionalidade e as ferramentas

para o desenvolvimento ético, transparente e eficiente do Estado, sem, contudo, ter a menor pretensão de esgotar qualquer um dos temas ora tratados.

## **2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE ANTECEDENTES HISTÓRICOS, PROPÓSITOS E ATUAL COMPOSIÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA**

O embrião para criação da União Europeia<sup>1</sup> ocorreu em 1944, quando Bélgica, Holanda e Luxemburgo fundaram o “Benelux”, que consistia em um acordo econômico que visava à facilitação do escoamento da produção de carvão e aço pelo Porto de Roterdã. No mesmo sentido, em 1951 foi fundada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), instituída pelo Tratado de Paris. Com vistas a prevenir uma III Guerra Mundial, foi firmado o Tratado de Roma, a 25 Março de 1957. Tendo como signatários França, Itália, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Holanda, estava criada a Comunidade Econômica Europeia - CEE (KÜNST, 2017).

A integração finalmente se concretizou em 7 de fevereiro de 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, que entrou em vigor no mês de Novembro do ano seguinte, dando origem à União Europeia, o primeiro bloco econômico a atingir uma integração total entre seus países-membros. No Tratado de Maastricht também foi criada a moeda única, o euro, que entrou em circulação em 2002, tornando-se a moeda oficial da maioria dos membros da UE, com exceção de Reino Unido e Dinamarca.

O bloco conta atualmente com 28 países-membros. Além disso, Turquia, Ucrânia e Macedônia negociam suas entradas, enquanto a República de San Marino encontra-se em fase de adesão. O Reino Unido decidiu em referendo popular – Brexit - pela saída da União Europeia, que deve acontecer em breve.

---

<sup>1</sup> Cabe explicitar que as breves considerações deste capítulo não encontram a profundidade do estudo sobre a criação da União Europeia, por isso a quem deseje maior conhecimento sobre o tema pode fazê-lo através do estudo do artigo de Elizabeth Accioly, cujo trecho a seguir traz importantes esclarecimentos: “Essa Europa sexagenária foi sendo construída com avanços e retrocessos, nada anormal na edificação de blocos econômicos. A ousadia da criação de um mercado comum, com a tomada de decisões por maioria e não por unanimidade, não foi tarefa fácil, pois belisca a soberania dos Estados. Aliás, é oportuno lembrar a famosa crise da cadeira vazia, nos idos da década de 60, já com o Tratado de Roma, de 25 de março de 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia-CEE, em vigor. Essa crise só terminou com a assinatura do Acordo do Luxemburgo, em 1966, por imposição da França de De Gaulle, que passou a exigir que as decisões fossem tomadas por unanimidade quando os Seis decidissem “assuntos importantes”. Hoje, esse tema está superado, de CEE passou-se à União Europeia, com a concretização do mercado interno e a criação de mais uma etapa de integração – a União Econômica e Monetária, grande novidade do Tratado de Maastricht, de 07 de fevereiro de 1992. Nessa altura, a Europa já tinha o dobro de sócios, com a entrada do Reino Unido, da Irlanda, da Dinamarca, em 1973, da Grécia, em 1981, e de Portugal e Espanha, em 1986. A Europa seguia a Doze. (ACCIOLY, 2016. p.12-13).

## 2.1 A GESTÃO E AS DECISÕES NA UNIÃO EUROPEIA

O processo decisório na União Europeia envolve Parlamento Europeu, eleito pelo voto direto dos cidadãos; o Conselho Europeu, que reúne os chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros; o Conselho, representado pelos governos dos Estados-Membros; e a Comissão Europeia, que representa os interesses do conjunto da União.

Em princípio, é a Comissão Europeia que propõe nova legislação, e são o Parlamento e o Conselho que a adotam. Os atos legislativos existentes na União Europeia são: i) regulamento é uma disposição legislativa diretamente aplicável e vinculativa em todos os Estados-Membros. Os Estados-Membros não têm que a transpor para a legislação nacional, embora esta possa ter que ser alterada para evitar conflitos entre ambas; ii) diretiva é uma disposição legislativa que vincula os Estados-Membros, ou um grupo de Estados-Membros, com vista a atingir um determinado objetivo. Normalmente, as diretivas têm de ser transpostas para o direito nacional para se tornar eficazes (UNIÃO EUROPEIA, 2014)..

Significativamente, a diretiva especifica o resultado a atingir: cabe aos Estados-Membros decidir, individualmente, a forma de o conseguir; iii) decisão pode ser dirigida a Estados-Membros, grupos de pessoas ou até mesmo pessoas singulares. É obrigatória em todos os seus elementos. As decisões são utilizadas, por exemplo, para tomar posição sobre propostas de concentrações de empresas; iv) recomendações e os pareceres não têm caráter vinculativo (UNIÃO EUROPEIA, 2014).

A grande maioria da legislação da UE é adotada de acordo com o processo legislativo ordinário. Neste procedimento, o Parlamento e o Conselho partilham o poder legislativo.

## 3 A PREVENÇÃO E O COMBATE À CORRUPÇÃO PELA UNIÃO EUROPÉIA

Em estudo realizado no ano de 2014, a Comissão Europeia apresentou estimativa de que os custos da corrupção na União Europeia são da ordem de 120 bilhões de euros por ano. Para lutar contra este mal que “afeta o desenvolvimento econômico, enfraquece a democracia e compromete a justiça social e o Estado de Direito” são traçadas estratégias que envolvem a atuação dos países de forma individual e coletiva (UNIÃO EUROPÉIA, 2015, p. 03).

Jamile Berganaschine Mata Diz e Patrick Juliano Casagrande Trindade (2017, p. 03) apontam à variação com a qual se dissemina a corrupção na União Europeia:

Tem-se que a natureza e a dimensão da corrupção variam consoante os Estados-membros, resultando num elevado custo para os contribuintes, além do fato de contribuírem para organizações criminosas operarem com maior facilidade na União Europeia, já que a essa onda generalizada de corrupção obedece articulações diversificadas dificilmente rastreadas a um único fator.

A corrupção<sup>2</sup>, apesar de ser um problema histórico, apenas em meados dos anos de 1990, quando eclodiram vários escândalos de corrupção, tanto em países desenvolvidos como nos periféricos, que se enxergou esse mal como uma séria ameaça à estabilidade e segurança das sociedades, aos seus fundamentos democráticos, bem como ao desenvolvimento econômico, político e social (ROCHA, 2009, p. 15).

Com a globalização, facilitou-se a proliferação da corrupção no mundo, principalmente pelo maior intercâmbio e ampliação das relações comerciais internacionais que proporcionaram maior fluxo de capitais e pessoas entre os países. Mas de outra sorte, a globalização também possibilitou a união das nações no intuito de enfrentar a corrupção, contribuindo com a ordem mundial (ROCHA, 2009, p. 15).

Este aspecto positivo da globalização também foi observado por Darlane Fabíola Lopes Soares (2012, p. 115), com o que restou ampliada a capacidade de investigação de crimes de corrupção:

A tecnologia avançada beneficiou a economia internacional em detrimento de aparelhamento que possibilitou pesquisas para constatar as reais causas e os efeitos da corrupção nos Estados, medidos, conforme a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (2006, p.1), a partir de “*rankings* elaborados pelo Banco Mundial (indicador de controle da corrupção) e pela Transparência Internacional (índice de percepção da corrupção)”. Os meios de comunicação e os avanços tecnológicos auxiliam e aprimoram a atuação da TI, tornando pública a economia dos Estados associados e induzindo os dirigentes dos Estados a prestar contas publicamente dos gastos com dinheiro público. Estas análises empíricas contribuem para constatar a origem e as causas da corrupção.

---

<sup>2</sup> Sobre a corrupção muito bem descreve Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “No que tange ao homem, corrupção denota uma aberração em relação ao padrão moral consagrado pela comunidade. Não apenas um desvio, mas um desvio pronunciado, insuportável. Neste sentido amplíssimo, o termo é usado no pensamento político, para denunciar uma mudança (negativa) no tipo de homem, ou na comunidade, sempre em função de um dado padrão moral. E esse o sentido em que a palavra se aplica às transformações do homem, que se refletem em mudanças na forma de governo, segundo as lições de Platão. Ou na mentalidade do povo, o que repercute sobre as instituições, conforme pretendem Montesquieu, ou Aron. 8. Num sentido amplo, corrupção se aplica a um tipo não de homem mas de conduta, ou comportamento. Mais precisamente de conduta de autoridade pública. Designa, para aproveitar o conceito de Huntington, “o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas, a fim de servir a interesses particulares”. Este conceito - note-se - só se pode aplicar a propósito de sociedades modernas, em que existe a distinção entre o público e o privado. Em sociedades outras, não tem ele sentido, é inaplicável, exatamente porque é normal que a autoridade pública sirva a interesses particulares, especialmente ao seu e ao dos seus. Neste sentido geral, é irrelevante ser, ou não ser, essa conduta objeto de retribuição. 9. Em sentido estrito, o termo se refere à conduta de autoridade que exerce o poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma retribuição de ordem material. Deste conceito pode-se aproximar o que enuncia Noonan, só que focalizando a ação: “Um induzimento que influencia impropriamente o desempenho de função pública que se supõe deva ser executada gratuitamente.” (FERREIRA FILHO, 2017, p. 03).

O dever legal de prevenção e detecção de fraude e corrupção pelos países membros do bloco, decorre do art. 325<sup>3</sup> do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Floriane de Azevedo Marques Neto (2010) já apontava em 2010 a iniciativa da União Europeia em viabilizar melhoria no sistema de controle da Administração Pública:

Nos últimos anos, passou-se a questionar o chamado déficit democrático da União Europeia, relacionado à noção de accountability, entendida como prestação de contas, responsabilização. Buscando alterar esse panorama, passou-se a implementar reformas na Administração Pública Europeia e, nessa perspectiva, alguns autores passaram a considerar que a União Europeia está em vias de criar um novo modelo de democracia, fundado em mecanismos de controle das autoridades públicas

Muito embora seja responsabilidade de cada Estado membro da União investigar e penalizar ações de corrupção e fraude em seus âmbitos internos; com o respeito aos instrumentos legais dos países, há uma estratégia de combate integrado com apoio da União Europeia, com vistas a ampliar a competitividade global do bloco econômico e restaurar a confiança dos cidadãos na democracia e nas instituições, especialmente através do Organismo Europeu na Luta Antifraude – OLAF (UNIÃO EUROPEIA, 2015, p. 03).

### 3.1 ORGANISMO EUROPEU NA LUTA ANTIFRAUDE (OLAF)

O OLAF<sup>4</sup> foi criado em 1999, e embora faça parte da União Europeia é um organismo independente que faz a integração dos países no enfrentamento à fraude e corrupção e “existe

---

<sup>3</sup> “Artigo 325 (ex-artigo 280):

1. A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.

2. Para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros.

3. Sem prejuízo de outras disposições dos Tratados, os Estados-Membros coordenarão as respetivas ações no sentido de defender os interesses financeiros da União contra a fraude. Para o efeito, organizarão, em conjunto com a Comissão, uma colaboração estreita e regular entre as autoridades competentes.

4. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Tribunal de Contas, adotarão as medidas necessárias nos domínios da prevenção e combate das fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, tendo em vista proporcionar uma proteção efetiva e equivalente nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.

5. A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, apresentará anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas em aplicação do presente artigo” (Disponível em: <[https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj\\_c\\_2016\\_202\\_full\\_pt\\_txt.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_c_2016_202_full_pt_txt.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2017).

<sup>4</sup> Sobre a criação do OLAF: “O Organismo Europeu de Luta Antifraude foi criado em 1999 e foram-lhe atribuídas competências para investigar casos de fraude e de corrupção, assim como outras irregularidades financeiras suscetíveis de afetarem os interesses da Comunidade Europeia. O regulamento que institui este organismo incide

para investigar as irregularidades suscetíveis de afetarem os interesses financeiros da União Europeia; um trabalho mais importante do que nunca, numa época em que cada euro conta”. Além de contribuir nas investigações e apurações de ilícitos, o OLAF auxilia na elaboração de políticas e normas (UNIÃO EUROPEIA, 2015, p. 04).

O âmbito de atuação do OLAF envolve além de atos de corrupção outros ilícitos, incluindo evasão de direitos e impostos, contrabandos, fraudes em contratos e conflitos de interesses. Também fazem parte das políticas deste órgão: a informação ao público das consequências destes ilícitos; a garantia de que os funcionários das instituições europeias saberão como agir em caso de suspeitas destas irregularidades; e a formação aos diversos atores partilhando informações e técnicas para que se enfrente tais questões (UNIÃO EUROPEIA, 2015, p. 04-05).

Contudo, há dificuldades na coordenação destas ações diante da divergência no sistema normativo dos membros da União Europeia, que apontam para necessárias mudanças integrativas, como destacado na proposta de ampliação da intervenção do bloco com o intuito de melhorar a investigação e apuração dos ilícitos:

A luta contra a fraude na UE continua a ser prejudicada por diferenças a nível das normas e práticas dos Estados-Membros, o que dá origem a graus de proteção diferentes do erário público.

Para fazer face a estes problemas, a UE está atualmente a debater uma nova diretiva relativa à proteção dos interesses financeiros da UE através do direito penal, que contribuiria para harmonizar as definições das infrações e das sanções.

Esta diretiva conferiria uma base jurídica para a criação de uma Procuradoria Europeia, um projeto que está atualmente a ser debatido pelos governos da UE.

Se chegar a ser criada, a Procuradoria Europeia deverá melhorar a investigação e a instauração de ações penais por crimes lesivos do orçamento da UE. O (sic) ideia subjacente é garantir a **aplicação da legislação em toda a UE**, dada a complexidade de numerosos tipos de fraude praticados em grande escala, que envolvem frequentemente mais do que um país e ultrapassam as competências nacionais (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

A experiência da Comissão Europeia identificou que a eficiência neste enfrentamento depende de esforço cooperativo e coordenado de todos os órgãos afetos, com articulação das atividades e instituições. Inclusive, numa tentativa de cooperação, e visando proteger futuras contratações, foi criado o Sistema de Alerta Rápido (SAR), uma base de dados onde estão listadas as pessoas físicas e jurídicas que representam risco financeiro à União Europeia.

---

sobre os procedimentos relativos à abertura, à prossecução e à finalização destas investigações e sobre o fluxo de informação de e para o OLAF”. (UNIÃO EUROPEIA. **A luta da União Européia contra a fraude e a corrupção**. Luxemburgo, nov. 2015. Disponível em: <http://www.norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/documentos/LutaFraude.pdf>. Acesso em 29 set. 2017, p. 04).

Nesta cooperação o Tribunal de Contas Europeu mantém relações estreitas com o OLAF, informando-o de possíveis fraudes ou corrupção nas operações financeiras da União Europeia, uma vez que é a responsável pela auditoria de suas finanças.

Nova proposta diretiva com a finalidade de “harmonizar as definições das infrações, os níveis de sanções máximas e mínimas e os prazos de prescrições das sanções, ainda sujeitos a variações dos Estado-Membros da União Europeia” (UNIÃO EUROPEIA, 2015, p. 06), encontra-se em análise, para ampliar a eficiência e a isonomia das ações locais.

Em estudo realizado em 2014, identificou-se que o OLAF, com dezoito anos de funcionamento, realizou mais de 3.500 investigações, das quais restaram condenadas 335 pessoas a penas de prisão, que somadas totalizam 900 anos, e obteve a recuperação de mais de 1,1 bilhão de euros (UNIÃO EUROPEIA, 2015, p. 07).

A coordenação das ações já avançou muito na União Europeia, demonstrando que a eficiência na luta contra a corrupção não pode ser realizada de forma isolada por uma instituição, órgão, ou mesmo por um único país. Se faz necessária uma integração, seja através dos blocos econômicos já constituídos ou por outros meios, que resultem na persecução efetiva deste mal que afeta todos os Estados e tanto faz sofrer as comunidades carentes e fragilizadas do globo, estas que são as maiores dependentes de políticas públicas e da boa governança, em última análise relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana, diuturnamente violado.

#### **4 O SISTEMA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL E O APRENDIZADO QUE PODE SER RECEBIDO DA UNIÃO EUROPEIA**

No Brasil, a corrupção demanda alto custo com desvios de recursos públicos que variam de R\$ 50,8 bilhões a R\$ 84,5 bilhões de reais por ano, o que equivale de 1,38% a 2,3% de seu Produto Interno Bruto (PIB), recursos que deixam de ser corretamente aplicados em favor da sociedade, em prejuízo à redução das desigualdades sociais (MOREIRA NETO, FREITAS, 2014, p. 09).

O sistema legal de combate à corrupção no Brasil compõe-se de diversas normas, tais como: Código Penal, Lei de Ação Popular (4.717/65), Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92), e Lei de Licitações (8.666/93), Lei de Lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/98) e a mais recente Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção que prevê sanções civis e administrativas para as pessoas jurídicas.

Contudo, embora existam inúmeros diplomas legais com vistas à sanção civil, criminal, administrativa e eleitoral dos agentes corruptos e corrompidos, identifica-se uma falta de integração e colaboração entre os inúmeros órgãos de controle (Ministério Público, Tribunais de Contas, Controladorias, Controles Internos, Ouvidorias, entre outros), o que pode causar a redução de capacidade de atuação ou a multiplicidade de investigações e de ações que poderiam se dar de forma cooperada, culminando em maior eficiência, celeridade e economicidade.

Para Antônio Carlos Ribeiro (2015) a integração dos organismos de controle trata-se de um desafio quase insuperável uma vez que tradicionalmente há uma cultura institucional voltada à centralização e ao isolacionismo, ainda que muitos atores tenham a intenção de caminhar no sentido de cooperação.

Mesmo diante das dificuldades nesta integração e cooperação das entidades responsáveis pelo controle no país, é possível citar a iniciativa da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, denominada sob a sigla ENCCLA, cuja abordagem se dará a seguir.

#### 4.1 APONTAMENTOS SOBRE A ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA)

Ainda que de forma incipiente, identifica-se no Brasil uma tentativa de integração dos Estados e instituições brasileiras no auxílio mútuo para intensificar o enfrentamento dos malfeitos. Trata-se de uma iniciativa do Ministério da Justiça, iniciada no ano de 2003, chamada Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que articula e busca integrar os mais diversos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nas três esferas, além do Ministério Público<sup>5</sup>.

Sobre a atuação do ENCCLA (ENCCLA, 2017):

O trabalho é concretizado nas chamadas Ações, as quais são elaboradas e pactuadas anualmente pelos membros da ENCCLA. Para cada uma delas, cria-se um grupo de trabalho composto por vários órgãos e instituições, o qual tem como mandato o alcance de um ou mais produtos predefinidos, por meio de atividades como realizar estudos e diagnósticos legais-normativos e de composição de bancos de dados, elaborar propostas legislativas, averiguar o estado da arte de sistemas de cadastros, indagar necessidades e promover soluções em TI, buscar eficiência na geração de

---

<sup>5</sup> ENCCLA. ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>. Acesso em 10 out. 2017.

estatísticas e realizar eventos voltados à evolução dos temas por meio de debates. Os grupos de trabalho costumam reunir-se mensalmente.

No cenário mundial, a ENCCLA tem cumprido papel essencial para atender, ainda, as recomendações internacionais.

Ao longo desses anos, os trabalhos desenvolvidos pela ENCCLA trouxeram diversos resultados positivos no combate ao crime de lavagem de dinheiro e às práticas de corrupção.

Na reunião Plenária do ENCCLA, realizada em novembro de 2016, foram propostas onze ações para desenvolvimento pela entidade no exercício de 2017. Entre elas destacam-se proposições no sentido de: melhorar a governança e gestão dos entes dos três Poderes e esferas da Federação; apoiar implemento de sistemas de controle interno em estados e municípios; compor diretrizes coordenadas entre órgãos para prevenção e combate à corrupção, com propostas práticas de prevenção e integridade; ampliar o compartilhamento de informações; criar instrumentos que facilitem a cooperação jurídica internacional (ENCCLA, 2016).

A última reunião Plenária do ENCCLA, ocorrida em novembro de 2017, entre outras deliberações, definiu como ação para 2018 a elaboração e aprovação de “Plano Nacional de Combate à Corrupção”, que será antecedido de estudos realizados em grupos de trabalho a serem formados nos inúmeros eventos públicos programados em todo o país, e voltados para “a prevenção, a detecção e a punição” (ENCCLA, 2017).

É inegável que esta iniciativa é benéfica ao país e se dá como um ponto de partida para a organização e o planejamento de um sistema integrado, todavia trata-se de uma estrutura limitada que não integra completamente os entes, deixando lacunas intransponíveis que tornam esta rede incompleta e menos eficiente do que poderia ser.

Embora o ENCCLA seja composto de 77 membros, verifica-se a pouca adesão de estados (apenas procuradorias dos estados da Bahia, de São Paulo e do Rio Grande do Sul, além do Distrito Federal), e dentre municípios brasileiros somente a procuradoria do Município de São Paulo está representada no ENCCLA.

No que se refere aos Tribunais de Contas do país, tão somente o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público de Contas do estado do Rio Grande do Sul fazem parte do ente. Tais fatos demonstram que as iniciativas coordenadas têm limitações de alcance e de eficácia e não tem ampla participação dos interessados (ENCCLA, 2017).

Ao analisar o combate à corrupção no Brasil, inclusive através do ENCCLA, Marcus Antônio Braga (2008, p. 63) aborda sobre uma das razões que dificultam a cooperação entre as instituições brasileiras:

[...] situação que tem atrasado o avanço na prática da interação e da cooperação interinstitucional respeita à luta por poderes e entre poderes que ainda persiste no seio da Administração Pública, notadamente entre os atores do Sistema de Justiça. Avanços importantes têm ocorrido e a sociedade está atenta aos vícios patrimonialistas e corporativistas com forte presença no aparelho estatal. Tais entreveros não ajudam nem contribuem para o esforço nacional no combate à corrupção; perde-se energia e sofre a sociedade com as conseqüências. Seria viável seguir os exemplos bem sucedidos proporcionados pelo trabalho conjunto da Polícia Federal, do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União.

Além do ENCCLA, também cabe ressaltar a iniciativa que está sendo objeto de debate no âmbito do MERCOSUL, consubstanciada em um “Projeto de Acordo sobre Procedimentos Cíveis e Administrativos no combate à corrupção”, com vistas ao fortalecimento e cooperação em relação a estes ilícitos, nas regiões abrangidas pelo Mercosul. Esta cooperação jurídica internacional dos países membros do Mercosul está relacionada à atuação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça brasileiro (BRASIL, 2017).

Em face da parca colaboração entre os entes de controle, seja em nível interno ou externo, importa avaliar mecanismos efetivos e de sucesso no direito comparado que possam ser adaptados à realidade brasileira, contribuindo em melhoria no funcionamento do sistema de combate à corrupção que deve funcionar de forma coordenada e direcionada à eficiência. Neste sentido, o próximo item trará uma breve reflexão comparativa entre o OLAF e o ENCCLA, visando somar esforços no sentido comum da preservação do interesse público.

#### 4.2 COMPARAÇÃO DO ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF) COM A ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA) DO BRASIL

Na realidade são entidades que não podem ser facilmente comparadas diante de seus fundamentos diversos, até porque uma é partícipe de um Bloco Econômico, e a outra uma iniciativa nacional estratégica e que agrega apenas parte dos órgãos que poderia abranger. Todavia, é preciso destacar que ambas tem finalidade similar de integração de instituições no combate e prevenção da corrupção e nas recomendações legislativas e de ações voltadas ao interesse público.

Uma diferença essencial entre a estratégia brasileira (ENCCLA), e o OLAF, entidade da União Europeia (EU), já mencionados, é a autonomia deste último, tanto na sua composição

como no seu funcionamento, pois, além de ter força coercitiva, tem atuação obrigatória de todos os países membros.

Verifica-se que é possível a ampliação das funções e do alcance do ENCCLA, de uma forma mais impositiva, se assumida como política pública nacional e devidamente regulamentada por Lei federal, como norma cogente e obrigatória na efetiva participação de membros dos principais órgãos de controle do país, indicados para tal fim. As reuniões, trocas de informações, formação de grupos de estudo, de pesquisa e de forças tarefas, pode ser implementado mediante a utilização e meios tecnológicos que aproximem através de teleconferências com os partícipes de todas as regiões do país. Assim como já se realizam audiências e sessões em alguns Tribunais brasileiros.

Cabe ponderar ainda sobre as importantes estratégias do OLAF que podem ser aplicadas no Brasil, como a maior informação ao público (dando efetividade à Lei de Acesso à Informação); treinamento e preparo dos agentes públicos e servidores na prevenção de corrupção e na garantia de que saberão como agir quando enfrentarem sua ocorrência; e o compartilhamento menos burocrático e mais facilitado das informações entre os órgãos, especialmente de controle, que também pode se dar mediante a implantação de um sistema de alerta rápido.

O exemplo da União Europeia através do OLAF pode ser um ponto de partida para a ampliação de atuação do ENCCLA, com maior autonomia, estrutura e direcionamento para a prevenção de ilícitos, troca de informações e experiência, além da capacitação dos profissionais. Também se verifica a possibilidade de a entidade funcionar como gerenciador de atividades integrativas de fiscalização e investigação de atos de corrupção no país, assim como no fundamental intercâmbio com organismos internacionais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A União Europeia apesar de entraves e inúmeras dificuldades, teve em seu nascedouro um forte apelo de solidariedade, o que possibilitou a redução parte da soberania dos países membros com vistas a alcançar objetivos comuns, especialmente de ordem econômica.

Diante deste avançado processo de formação e consolidação, foi necessário o estabelecimento de um sistema integrado de prevenção e combate à corrupção e à fraude, como uma estratégia para garantir a competitividade do bloco no mercado mundial, e de proteger os

interesses de seus cidadãos que tem o direito de verem os recursos públicos aplicados corretamente para o desenvolvimento de cada nação e da coletividade da União.

O estudo foi centrado especialmente na atuação do Organismo Europeu na Luta Antifraude (OLAF) que é um órgão especial integrador e estrategicamente autônomo para apurar irregularidades relacionadas à corrupção e à fraude, além de apoiar ações dos países integrantes da União Europeia.

Esta articulação racional que trabalha desde a prevenção dos ilícitos, na formação de profissionais e colaboradores, no desenvolvimento de normas mais modernas e ainda no compartilhamento de informações de relevância entre as instituições, como é o caso do Sistema de Alerta Rápido (SAR), podem ser objeto de estudo para, realizadas as devidas adaptações serem aplicados ao sistema brasileiro de combate à corrupção, especialmente por se tratar de um país com proporções continentais e com dificuldade de integração.

Em termos comparativos foi analisada a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) no Brasil, que visa articular e coordenar ações específicas e eficientes, com a participação de vários entes dos três poderes, todavia sem a participação em massa dos Poderes Legislativo e Executivo de Estados e Municípios, assim como também há quase nenhuma aderência dos Tribunais de Contas Estaduais.

As medidas sugeridas e estudadas pelo ENCCLA, bem como a troca de informações entre os entes fiscalizadores tem revertido bons resultados, todavia a concentração em entes relacionados à União, e sem a totalidade de órgãos fiscalizadores deixa uma lacuna que poderia ser preenchida com a obrigatoriedade de uma norma cogente, com possibilidade de render ainda mais frutos e benefícios na gestão dos recursos públicos brasileiros.

Neste aspecto, as iniciativas da União Europeia através do OLAF podem auxiliar no melhoramento do ENCCLA, com contribuição relativa às questões de autonomia, integração mais efetiva, compartilhamento de informações mais abrangente e força coercitiva nas investigações diretas ou apoiadas através do órgão responsável.

Como explicitado inicialmente, o estudo não tinha pretensões de alcançar solução pontual ou de esgotar qualquer dos temas, mas de provocar reflexões e novas soluções que podem estar em diplomas estrangeiros já experimentados.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. As fraturas do velho Continente: uma radiografia da União Europeia. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão -RSTPR**. Assunção, ano 4, n. 8, p. 12-18, ago. 2016. p.12-13.

BRAGA, Marcus Antônio. **Integração e cooperação entre instituições do Estado brasileiro no combate à corrupção**. 69 f. Monografia - curso de Especialização em Orçamento Público, Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados; Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal, Brasília, 2008.

BRASIL. Governo Federal. **Ministério da Justiça. Ministros de Justiça do Mercosul discutem equipes conjuntas de investigação e combate à corrupção**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/ministros-de-justica-do-mercosul-discutem-equipes-conjuntas-de-investigacao-e-combate-a-corrupcao>>. Acesso em: 08 set. 2018.

DIZ, Jamile Berganaschine Mata; TRINDADE, Patrick Juliano Casagrande. **A corrupção na união europeia: uma breve abordagem acerca das ferramentas repressivas e preventivas na luta contra as práticas corruptivas**. Disponível em: <<http://patrickcasagrande.com.br/novosite/wp-content/uploads/2017/07/ARTIGO-A-CORRUP%C3%87%C3%83O-NA-UE.pdf>>. Acesso em 10 out. 2017.

ENCCLA. **ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>. Acesso em 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Estrutura**. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>>. Acesso em 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Disponível em: Ações de 2018. <http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em 08 set. 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 185, p. 1-18, jul. 1991. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44482/47693>>. Acesso em: 12 Out. 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/10/desafios-controle.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Veras de. A juridicidade da Lei Anticorrupção – Reflexões e interpretações prospectivas. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 14, n. 156, p. 9-20, fev. 2014.

RIBEIRO, Antônio Carlos. A integração como estratégia de combate à corrupção: conexões entre agentes públicos e civis em três estados do nordeste brasileiro. In: 1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2015, Porto Alegre, **UFRGS**. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/RIBEIRO-A.C.-A-integra%C3%A7%C3%A3o-como-estrat%C3%A9gia-de-combate-%C3%A0-corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. **Corrupção na Era da Globalização**. Curitiba: Juruá, 2009.

SOARES, Darlane Fabíola Lopes. As consequências do crime de corrupção nos estados mercosulinos. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, Vol. 3, 2012, p. 115.

UNIÃO EUROPÉIA. **A luta da União Européia contra a fraude e a corrupção**. Luxemburgo, nov. 2014. Disponível em: <http://www.norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/documentos/LutaFraude.pdf> Acesso em 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Comprender as políticas da união europeia**. Como funciona a União Europeia. Guia das instituições da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014, p. 05. Disponível em <<https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/9a6a89dc-4ed7-4bb9-a9f7-53d7f1fb1dae>>. Acesso em: 09 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Como Funciona a União Europeia**. 2013. Disponível em: <<http://europedirect.aignmadeira.com/cms/wp-content/uploads/2013/04/Como-funciona-a-Uni%C3%A3o-Europeia.pdf>>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Tratados da UE.** Disponível em: [https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_pt](https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt). Consultado em 11 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Uma atuação da União Européia mais concertada?** Disponível em: [https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention_pt). Acesso em 30 set. 2017.