

Rede de combate à corrupção na União Europeia: Um estudo do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)¹

Anti-corruption network in the European Union: A study by the European Anti-Fraud Office (OLAF)

Red Anticorrupción en la Unión Europea: Análisis de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF)

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.206>

Leonino Gomes Rocha² e Fernando Andrade Fernandes³

Resumo: Até o início da década de 90, a corrupção era considerada, para alguns pesquisadores, uma graxa que “lubrifica” a burocracia e o excesso de regulamentações, sendo considerada eficiente para se obter uma maior celeridade na administração pública. A partir dos anos 1990, entretanto, pesquisas passaram a predominantemente analisar o fenômeno em relação aos prejuízos sociais, econômicos e políticos, sendo um fator decisivo para o progresso ou fracasso das nações. Assim, passou-se a sugerir reformas para diminuir a incidência desse complexo problema, entendendo-se como fundamental a união de diversos atores atuando em rede interorganizacional para combater o fenômeno. Nesse contexto, foi realizado este estudo de caso cujo principal objetivo é analisar aspectos da formatação, cooperação e coordenação das ações de enfrentamento à corrupção em rede por meio do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) em relação a recursos da União Europeia (UE). As evidências empíricas da pesquisa exploratória de natureza qualitativa foram fundamentadas utilizando a pesquisa bibliográfica e documental. Com base nas informações e conteúdos analisados, infere-se que o OLAF está interagindo em rede com diversos atores dos países da União Europeia, executando as ações anticorrupção em conjunto com os serviços nacionais de coordenação antifraude dos Estados-Membros e com outras autoridades nacionais. Constatou-se, ainda, que a rede de combate à corrupção foi ampliada na UE com a criação da Procuradoria Europeia.

Palavras-chave: Combate à corrupção; Redes Interorganizacionais; União Europeia; Organismo Europeu de Luta Antifraude.

Abstract: Until the early 1990s, corruption was considered, for some researchers, a grease that “lubricates” bureaucracy and over-regulation, and is considered efficient in achieving greater speed in public administration. From the 1990s, however, research has predominantly analyzed the phenomenon in relation to social, economic and political damage, being a decisive factor for the progress or failure of nations. Thus, reforms were suggested to reduce the incidence of this complex problem, where it is understood as fundamental the union of several actors acting in an interorganizational network to combat the phenomenon. In this context, this case study was conducted whose main objective is to analyze aspects of the formatting, cooperation and coordination of actions to combat network corruption through the European Anti-Fraud Office (OLAF) in relation to European Union (EU) resources. The empirical evidences of the exploratory research of qualitative were based on the bibliographic and documentary research. Based on the information and content analyzed, it appears that OLAF is interacting with various actors from EU countries, carrying out anti-corruption actions in conjunction with Member States’ national anti-fraud

1 Artigo recebido em 25/11/2019 e aprovado em 30/01/2020

2 Universidad de Salamanca

3 Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

coordination services and other national authorities. It was also noted that the anti-corruption network is being expanded in the EU with the establishment of the European Public Prosecutor's Office.

Keywords: Fight against corruption; Interorganizational Networks; European Union; European Anti-Fraud Office.

Resumen: Hasta principios de la década de los 90, la corrupción era comprendida, para algunos investigadores, como una grasa que “lubrica” la burocracia y las regulaciones excesivas, considerándose eficiente para lograr una mayor celeridad en la administración pública. No obstante, desde la década de los 90, la investigación ha sido analizada predominantemente en relación con el daño social, económico y político, convirtiéndose en un factor decisivo para el progreso o el fracaso de las naciones. Así, se han sugerido reformas para reducir la incidencia de este complejo problema, siendo fundamental la unión de diferentes actores que actúan en redes interorganizacionales para combatir el fenómeno. En este contexto, este estudio de caso se llevó a cabo con el objetivo principal de analizar aspectos del formato, de la cooperación y de la coordinación de acciones para combatir la corrupción a través de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en relación con los recursos de la Unión Europea (UE). La evidencia empírica de la investigación exploratoria de naturaleza cualitativa se corrobora mediante la investigación bibliográfica y documental. Según la información y el contenido analizados, la OLAF está interactuando en una red con diversos actores de los países de la Unión Europea, llevando a cabo acciones anticorrupción junto con los servicios nacionales de coordinación antifraude de los Estados Miembros y con otras autoridades nacionales. También se observó que la red anticorrupción se expandió en la UE con la creación de la Fiscalía Europea.

Palabras clave: Lucha contra la Corrupción; Redes Interorganizacionales; Unión Europea; Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

Introdução

A corrupção⁴ era considerada, por alguns pesquisadores e até início dos anos de 1990, uma graxa que lubrifica o excesso de burocracia e de regulamentações existentes (*Grease the Wheels*), uma acidentalidade pouco importante e, para alguns, até benéfica para a eficiência econômica (ABRAMO, 2005; DREHER e GASSEBNER, 2013). A transgressão se justificaria como necessária para o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas de uma forma mais célere e até para aumentar a remuneração dos servidores públicos (FABIÁN CAPARRÓS, 2004).

A prática em países menos desenvolvidos era aceita e incentivada por diversos países industrializados, na medida em que era admitida a sua dedutibilidade tributária por boa parte das legislações dessas nações (PIETH, 1997; ROCHA FURTADO, 2012). Cita-se o caso da Alemanha que até a década de 90 permitia o suborno fora de suas fronteiras, sendo o valor pago

dedutível do imposto de renda por lei alemã (GLYNN, KOBRIE e NAÍM, 1997).

Entretanto, o entendimento mundial predominante após os anos 90 é de que a corrupção é bastante prejudicial ao avanço social, econômico e político das nações (*Sand the Wheels*) e deveria ser um objetivo prioritário de qualquer país combater o fenômeno. Pode-se afirmar que, a partir desse período, houve o declínio das interpretações de que a corrupção poderia funcionar como uma graxa benéfica para a economia (KLITGAARD, 1994; ELLIOTT, 1997; MAURO, 1997; TANZI e DAVOODI, 1998; ROSE-ACKERMAN, 1999; DUTTA e SOBEL, 2016).

De uma forma bastante convincente e fruto de pesquisa realizada durante 15 anos entre a *Harvard University* e o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), estudo ressalta que o sucesso econômico das nações ocorre em função da forma como ocorre a interação entre as instituições políticas, econômicas e sociais de um país, sendo a corrupção um fator decisivo para o progresso ou fracasso (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012).

⁴ O termo corrupção utilizado neste artigo foi adaptado da tese de doutorado de GARCIA (2013), podendo o fenômeno ser definido, de forma ampla, como: um ato, de gestão ou omissão, com o objetivo de auferir vantagem, pecuniária ou não, para si ou para outrem, contrariando uma norma ou princípio da administração pública.

De acordo com Jiménez Sánchez (2014), a luta contra o fenômeno se converteu num objetivo prioritário pela maior parte dos organismos internacionais como o Conselho da Europa-Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

Para combater esse complexo problema, entende-se como importante a união de diversos atores atuando em redes interorganizacionais⁵, no qual o conhecimento de cada instituição da rede de repressão torna-se importante e há uma maior probabilidade de diminuição da incidência do fenômeno com as organizações atuando conjuntamente.

Nesse contexto, há diversos exemplos de implementação de medidas anticorrupção no mundo por meio das redes, dentre as quais a atuação do Organismo Europeu de Luta Antifraude (*European Anti-Fraud Office*), que é o objeto de pesquisa deste artigo.

Assim, tendo como base o pressuposto de que serão obtidos melhores resultados no enfrentamento à corrupção com os diversos atores atuando em rede, o principal objetivo desta pesquisa é analisar aspectos da formatação, cooperação e coordenação das ações de combate à corrupção em rede realizadas pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), que possui competência em relação a recursos da União Europeia.

Cabe ressaltar que a pesquisa não objetiva apresentar a existência de uma única forma de implementação de medidas anticorrupção e sim mostrar a existência de uma maneira de enfrentamento ao fenômeno que possui resultados bastante relevantes para a União Europeia, podendo ser utilizada como modelo.

A investigação apresenta quatro partes, além desta introdução: um referencial teórico abordando aspectos de redes de prevenção e enfrentamento à corrupção; a metodologia adotada para condução do estudo; uma análise dos resultados obtidos no estudo

de caso; e as considerações finais com uma síntese dos principais achados do artigo.

Referencial Teórico

Redes de prevenção e enfrentamento à corrupção

Conforme Augustinis (2011), as instituições que praticam atos de corrupção estão sempre experimentando novas formas de gestão, criando e compartilhando conhecimento em redes. Por isso, são extremamente dinâmicas e capazes de se construir e reconstruir a todo instante, demonstrando a complexidade do fenômeno e a dificuldade de combatê-lo.

Nesse contexto e considerando o ambiente de impunidade favorável à obtenção de vantagens econômicas, surgem as redes de corrupção com o objetivo de vender informações privilegiadas, levantar dinheiro de campanhas políticas, receber créditos de bancos oficiais a juros negativos etc, organizando-se desde as esferas mais elevadas de poder, dentro e fora do Estado, até a burocracia mais elementar (SILVA, 2001).

Falando da importância da cooperação para combater o fenômeno e o crime organizado, afirma-se (GARZÓN, 2015, p. 485):

Y si las actividades delictivas cada vez tienen más desarrollo internacional, porque transnacional... resulta obvio que la respuesta que se elabore ha de tener un alcance equivalente al fenómeno que se pretende combatir, que aglutine la repuesta diversa pero global y en una misma dirección de los diferentes estados, conscientes de que nos hallamos frente a un fenómeno que día a día extiende sus tentáculos.

O Estado só terá condições de combater essas organizações criminosas organizadas em rede se suas instituições passarem a funcionar também em rede e com caráter informacional, ampliando o uso das diversas formas de inteligência (RIBEIRO, 2001).

A avaliação de risco de fraudes constantes dos trabalhos de fiscalizações, quando estes assumem uma atitude proativa na detecção e na luta contra a corrupção, torna-se mais eficaz com a colaboração e a interação entre as agências anticorrupções, o ministério público e os tribunais de justiça, respeitando as com-

5 Rede interorganizacional "...é um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade - com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcancáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação" (grifos nossos) (MIGUELETTI, 2001, p. 48).

petências de ambas as instituições (AJENJO, 2019; DECLARACIÓN DE TOLEDO, 2016).

A Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção, assinada em 9/12/2003 e absorvida pelo ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Presidencial nº 5.687, de 31/1/2006, trata dessa cooperação em rede no artigo 38, onde cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para estabelecer a cooperação entre, de um lado, seus organismos públicos, assim como seus funcionários públicos, e, do outro, seus organismos encarregados de investigar e processar judicialmente os delitos (CGU, 2020).

Analisando aspectos do enfrentamento à corrupção em redes na Espanha, o tema é abordado em artigo que pesquisa aspectos de cooperação entre o Sistema Nacional de Coordenação Antifraude e o Tribunal de Contas da Espanha (AJENJO, 2018). O primeiro órgão funciona como uma agência anticorrupção e é responsável pela coordenação de ações na Espanha referente a recursos da União Europeia, enquanto o segundo é um órgão de controle externo previsto na Constituição Espanhola e atua como um supremo fiscalizador das contas e da gestão econômica do setor público (TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA ESPAÑA, 2019).

Verifica-se, portanto, a participação de uma complexa e sofisticada rede de atores para praticar atos de corrupção, ficando evidente que o Estado deve considerar a possibilidade de também atuar em rede para combater os ilícitos praticados e que são extremamente prejudiciais para a sociedade.

Procedimento metodológico

O método de investigação desta pesquisa é um **estudo de caso** envolvendo a experiência de combate à corrupção em rede do Organismo Europeu de Luta Antifraude. Segundo YIN (2015), o estudo de caso consiste em investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real visando compre-

ender fenômenos sociais complexos, especialmente quando os limites entre o objeto da pesquisa e o contexto não estão claramente definidos.

O caráter complexo de pesquisas em torno do tema redes de cooperação para prevenir e combater a corrupção indica o delineamento **exploratório** desta investigação. A pesquisa exploratória é utilizada para o pesquisador desenvolver uma melhor compreensão do fenômeno, sendo útil quando as questões de pesquisa são vagas ou há pouca teoria disponível para orientar as previsões, sendo, portanto, bastante flexível, embora na maior parte dos casos assuma a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso (GIL, 2010).

Como técnicas de coleta de dados, neste estudo foram utilizadas a pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. A documental é uma técnica desenvolvida a partir de material já elaborado, mas que ainda não receberam um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objeto de pesquisa (GIL, 2012). A pesquisa bibliográfica abrange todo material já elaborado e público em relação ao tema da investigação, como livros, monografias, dissertações, teses, artigos científicos impressos ou eletrônicos, material cartográfico etc (LAKATOS e MARCONI, 2017).

Estudo de caso do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)

Contexto Para Criação do OLAF

A União Europeia é uma união econômica e política que conta atualmente com 26 países, pois o Reino Unido saiu do bloco em 31/1/2020, e abarca grande parte do continente europeu. Inicialmente foi criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1958 com seis países, passando a se chamar União Europeia (UE) em 1993 (UNIÓN EUROPEIA, 2020a). A Figura 1 apresenta a localização dos países no continente europeu (UNIÓN EUROPEIA, 2020b).

FIGURA 1 - PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA EM 2018



Fonte: UNIÓN EUROPEIA (2018b).

Em termos do valor total dos bens e serviços produzidos, a economia da União Europeia é maior do que a economia dos Estados Unidos da América, possuindo um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de 15 trilhões de euros em 2017. Embora represente apenas 6,9% da população mundial, as suas trocas comerciais com o resto do mundo correspondem a aproximadamente 15,6% das exportações e importações mundiais (UNIÓN EUROPEIA, 2020c).

Os objetivos da União Europeia são os discriminados a seguir, o que demonstra a necessidade de uma forte integração e cooperação entre os países membros (UNIÓN EUROPEIA, 2020d):

- Promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus cidadãos;
- Garantir a liberdade, a segurança e a justiça, sem fronteiras internas;
- Favorecer o desenvolvimento sustentável, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, uma economia de mercado altamente competitiva, com pleno emprego e progresso social, e a proteção do ambiente;
- Lutar contra a exclusão social e a discriminação;
- Promover o progresso científico e tecnológico;

- Reforçar a coesão económica, social e territorial e a solidariedade entre os países da União Europeia;
- Respeitar a grande diversidade cultural e linguística da União Europeia; e
- Estabelecer uma união económica e monetária cuja moeda é o euro.

O Orçamento de 2017 da União Europeia totalizou 157,9 bilhões de euros, estando a maior parte dos gastos nas categorias “crescimento inteligente e inclusivo (48%)” e “crescimento sustentável (37%)”, que objetivam aumentar o crescimento económico e social, gerar emprego e reduzir as diferenças económicas entre os países da UE. Essas despesas anuais fazem parte de um plano de gastos de longo prazo (Marco Financeiro Plurianual), estando atualmente no Marco de 2014 a 2020 (UNIÓN EUROPEIA, 2020e).

A extensão e os efeitos da corrupção na UE não se mostram uniformes em todos os países membros, apresentando características próprias em face da heterogeneidade das nações. Assim, a luta contra a corrupção na UE encontra barreiras, em especial na diversidade normativa dos Estados-Membros, pois as legislações dos países integrantes se diferenciam muito no que vem a ser fraude e corrupção e existem diferentes níveis do

fenômeno nas diversas nações da UE (TEIXEIRA e VASCONCELOS, 2018).

Corroborando essa dificuldade de combater a corrupção, o Relatório Especial nº 8/1998 do Tribunal de Contas (publicado no Diário Oficial C-230, de 22/7/1998) sobre os serviços da Unidade da Comissão Europeia encarregada de combater os ilícitos evidenciou graves deficiências na organização dessa unidade, dentre as quais: 1) os trabalhos da Comissão não possuíam clara previsão e estratégia sobre as investigações que se realizavam; 2) faltava um banco de dados adequado para localizar os registros ou informações que a referida unidade de combate à corrupção possuía; 3) seus procedimentos de atuação possuíam graves vícios; 4) a maioria dos funcionários que trabalhavam naquela unidade tinham um vínculo temporário, prejudicando a continuidade dos trabalhos e a variabilidade de critérios; e 5) as dificuldades e obstáculos que tinham para investigar os Estados-Membros e as unidades internas da Comissão da União Europeia (FUERTES, 2014).

Outro fator relevante para a criação do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) é a previsão do Artigo 325 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que afirma (TFUE, 2016):

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

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

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

325.4 -

..... 325.5 - A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, apresentará anualmente ao

Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas em aplicação do presente artigo. (grifos nossos)

Nesse contexto e visando prevenir e combater a corrupção, a fraude e as demais atividades lesivas aos interesses da União Europeia, foi criado, por meio da Decisão nº 1999/352 da Comissão Europeia, de 28/4/1999, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), com sede em Bruxelas. O OLAF consiste em um organismo independente e integrado aos serviços da Comissão Europeia, mantendo a competência interna de cada país membro da União Europeia, e possui uma clara vantagem por ser independente e estar mais “distante” de interferências clientelistas das diversas nações da UE (TEIXEIRA e VASCONCELOS, 2018; TFUE, 2016).

Legislação e competência do Organismo Europeu de Luta Antifraude

Conforme tratado anteriormente, o OLAF foi criado por meio da Decisão nº 352/1999 da Comissão Europeia, de 28/4/1999, alteradas pelas Decisões nº 478/2013/UE, 512/2015/UE e 2418/2015/UE, as quais atribuíram competência ao OLAF para realizar inquéritos administrativos visando a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e coordenar a luta antifraude, tendo o OLAF sucedido a Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (UCLAF) (OLAF, 2020a).

Os regulamentos e os acordos a seguir definem os mandatos no OLAF e as competências que lhe são conferidas para conduzir inquéritos administrativos, nomeadamente investigações nos países da União Europeia (para efeitos de proteção dos interesses financeiros da UE) e inquéritos relacionados aos membros de pessoal das instituições europeias: Regulamento (UE, EURATOM) nº 883/2013, de 25/5/1999, alterado pelo Regulamento (UE, EURATOM) 2030/2016, de 26/10/2016, que substituíram o Regulamento (CE) nº 1073/1999 e o Regulamento (EURATOM) nº 1074/1999, ambos de 25/5/1999 (OLAF, 2020b).

As Investigações do OLAF podem ser direcionadas sobre as ações de qualquer pessoa física, empresa, sociedade, associação, órgão ou instituição que se beneficie dos fundos comunitários, além dos mecanismos de controle realizados por cada Estado-Membro, isto é, os controles dos recursos da União Europeia pelos países não excluem a possibilidade de investigação do OLAF.

Há, portanto, um duplo controle para evitar erros ou descuido, bem como para minimizar o risco de que a proximidade ou relação com as autoridades nacionais implique em algum relaxamento na luta contra a fraude (FUERTES, 2014).

O Organismo não dispõe de competência para a propor ação penal contra os infratores, entretanto realiza investigações que finaliza com recomendações para adoção de medidas pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros ou pelo corpo diretivo da União Europeia. As recomendações do Organismo Europeu de Luta Antifraude são realizadas nas searas financeira, judicial, disciplinar e administrativa (TEIXEIRA e VASCONCELOS, 2018).

As autoras detalham que no domínio financeiro o OLAF recomenda que as verbas indevidamente utilizadas sejam devolvidas. No âmbito judicial, caso existam provas de uma eventual infração penal, o OLAF transmitirá um relatório às autoridades nacionais competentes, recomendando uma ação judicial. Quanto ao domínio disciplinar, em caso de descumprimento das normas de conduta profissional por parte de um funcionário da UE, o caso é transmitido a um conselho disciplinar da Comissão Europeia, que segue uma política de “tolerância zero” para o caso. Por último, no que tange ao domínio administrativo, o OLAF pode recomendar alterações em procedimentos que possam ser objeto de fraude (por exemplo, a alteração das condições para responder a um convite à apresentação de propostas).

Orçamento e resultados dos trabalhos do OLAF

O orçamento do OLAF para 2017 foi de 59,1 milhões de euros e o Organismo concluiu 167 das 219 investigações abertas no ano, emitindo 256 recomendações às autoridades nacionais e aos setores competentes da União Europeia. No período, houve um expressivo resultado, pois foram sugeridas ações para recuperação de mais de 371 milhões de euros (OLAF, 2020c).

Entre 2010 e 2018, o OLAF finalizou mais de 1900 investigações e recomendou a recuperação de valores superiores a 6,9 bilhões de euros ao orçamento da União Europeia. Emitiu mais de 2500 recomendações de medidas judiciais, financeiras, disciplinares e administrativas a serem adotadas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e da União Europeia. Como resultado do trabalho de investigação do OLAF,

as quantias gastas irregularmente foram gradualmente devolvidas ao orçamento da UE, os criminosos enfrentaram processos judiciais perante os tribunais nacionais e foram implementados melhores mecanismos de controles antifraude em toda a Europa (OLAF, 2020c).

Aspectos de cooperação e coordenação das ações de combate à corrupção e à fraude no âmbito do OLAF

O orçamento da União Europeia é utilizado para diversas atividades, indo desde subsídios para os agricultores até projetos de infraestruturas de grande escala, existindo sempre um risco de fraude e/ou corrupção. Como 80% do orçamento da UE é administrado pelos Estados-Membros (gestão partilhada), a responsabilidade final pela prevenção e punição da corrupção é de competência de cada um dos países, cabendo ao OLAF coordenar a cooperação entre as autoridades nacionais de dois ou mais países, bem como obrigar os Estados-Membros a compartilhar com o OLAF informações de corrupção no âmbito da União Europeia (JEAN-JACQUES GAY, 2018).

Essa cooperação entre o OLAF e Estados-Membros e vice-versa está prevista no item 10 (considerando) e Artigo 3.4 do Regulamento (UE EURATOM) nº 883/2013, de 11/9/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, que exige a criação de um Serviço Nacional de Coordenação Antifraude por cada país, conforme a seguir (PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, 2013):

Item (10-Considerando) - A eficiência operacional do Organismo depende em grande medida da cooperação com os Estados-Membros. Os Estados-Membros deverão determinar as respectivas autoridades competentes que podem prestar ao Organismo a assistência necessária no exercício das suas atribuições. Se um Estado-Membro não tiver criado um serviço especializado a nível nacional para coordenar a proteção dos interesses financeiros da União e a luta contra a fraude, deverá ser designado um serviço (serviço de coordenação antifraude) para facilitar uma cooperação efetiva e um intercâmbio de informações com o Organismo (grifos nossos).

Artigo 3.4. Para efeitos do presente regulamento, os Estados-Membros designam um serviço (a seguir designado serviço de coordenação anti-

fraude) que facilite a cooperação efetiva e o intercâmbio de informações com o Organismo, incluindo informações de caráter operacional... (grifos nossos).

A necessidade de serem criados serviços nacionais antifraudes em cada país membro da União Europeia foi prevista na reforma do OLAF em 2013, onde se afirmava que um dos principais obstáculos à conclusão com êxito das investigações realizadas pelo Organismo era a falta de um interlocutor especializado nos Estados-Membros para coordenar as ações anticorrupção a nível nacional (AJENJO, 2017). Esse serviço funciona como uma agência anticorrupção nacional para prevenir e combater as fraudes e desvios de recursos da União Europeia, sendo ampliada a rede de combate à corrupção.

O aspecto que coloca o OLAF com a competência principal de coordenar as ações anticorrupção no âmbito da UE fica evidente também no Artigo 1.2 do Regulamento (UE EURATOM) 883/2013, in verbis (PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, 2013):

Artigo 1.2 - O Organismo presta apoio da Comissão aos Estados-Membros para organizar uma cooperação estreita e regular entre as respectivas autoridades competentes, a fim de coordenar a ação das mesmas tendo em vista proteger os interesses financeiros da União contra a fraude. O Organismo contribui para a concessão e o desenvolvimento de métodos de prevenção e luta contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. O Organismo promove e coordena, com os Estados-Membros e entre estes, a partilha da experiência operacional e das melhores práticas processuais no domínio da proteção dos interesses financeiros da União, e apoia ações conjuntas contra a fraude empreendidas pelos Estados-Membros numa base voluntária. (grifos nossos)

Visando atender o disposto no Regulamento (EU, EURATOM) 883/2013, no final de 2014 todos os Estados-Membros tinham designados os respetivos serviços nacionais de coordenação antifraude, havendo variação nas responsabilidades atribuídas aos serviços antifraudes entre os Estados-Membros. Todos os países concederam aos SNCA um papel de coordenação das ações anticorrupção no âmbito dos Estados-Mem-

bros, embora em graus deferentes para cada país (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

Havia em 2015 as seguintes diferenças entre as responsabilidades atribuídas aos Serviços Nacionais de Coordenação Antifraude dos Estados-Membros (COMISSÃO EUROPEIA, (2016):

- A maior parte dos Estados-Membros habilitaram os seus SNCA com responsabilidades de coordenação (20 países);
- Quatro Estados-Membros (Bulgária, Lituânia, Malta e Roménia) conferiram poderes de inquérito administrativo aos seus Serviços Nacionais de Coordenação Antifraude;
- O Reino Unido atribuiu competências de investigação penal ao seu SNCA; e
- Quatro outros Estados-Membros (Bulgária, Dinamarca, Irlanda e Eslováquia) organizaram uma rede SNCA que implica em uma cooperação entre as várias partes.

Durante ano de 2016, vários Estados-Membros adotaram medidas para melhorar os serviços nacionais de coordenação antifraude (SNCA). A Dinamarca criou um manual antifraude de um SNCA, a França uma estratégia nacional antifraude, a Croácia uma metodologia de gestão para promover a prevenção da fraude, a Letónia uma estratégia e um plano de ação operacionais para 2017-2019, a Malta estabeleceu atividades de prevenção da fraude com SNCA, os Países Baixos a criação de uma equipe de SNCA e a Finlândia o lançamento de uma rede nacional de SNCA (COMISSÃO EUROPEIA, 2017a).

Nessa rede coordenada pelo OLAF, cabe ressaltar a importância do envio dos relatórios do Organismo aos países membros da UE, pois, conforme Artigos 11.3 e 11.4 do Regulamento (UE, EURATOM) nº 883/2013, as provas presentes nos relatórios de investigação do Organismo são elementos admissíveis nos processos administrativos ou judiciais de cada Estado-Membro, na mesma forma e nas mesmas condições que os relatórios administrativos elaborados pelos inspetores nacionais, possuindo idêntico valor de prova.

Como medida complementar e que amplia a rede de combate à corrupção e à fraude no âmbito da União Europeia, houve, em 5/10/2017, a criação, pelo Parlamento Europeu, da Procuradoria Europeia (*Fiscalia Europea*), que poderá representar os interesses da UE

ingressando com ações criminais nos tribunais dos Estados-Membros, garantindo o julgamento dos criminosos e a recuperação célere do dinheiro desviado da União (COMISSÃO EUROPEIA, 2017b). A competência para instauração e condução dos inquéritos administrativos continua no âmbito do OLAF. Cabe ressaltar que a *Fiscalia Europeia* iniciará suas atividades em 22 países da UE em 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

A Procuradoria Europeia é um serviço especializado e independente, possuindo um nível central e serviços descentralizados nos países membros, onde estarão os procuradores europeus delegados que, paralelamente, continuarão a desempenhar as suas funções de procuradores nacionais (dupla função). O serviço central supervisionará as investigações e ações penais conduzidas a nível nacional, de modo a assegurar uma coordenação efetiva e uma abordagem uniforme em toda a UE. Dessa forma, proporcionarão um vasto conhecimento especializado e experiência dos sistemas jurídicos nacionais dos Estados-Membros, sendo as investigações e ações bem mais céleres do que como são hoje utilizando os acordos de cooperação judicial penal (COMISSÃO EUROPEIA, 2017c).

Ressalte-se que caso a Procuradoria Europeia conduza uma investigação, as autoridades nacionais não exercerão as suas competências relativamente à mesma atividade criminosa, evitando duplicidade de investigação para o mesmo ilícito (COMISSÃO EUROPEIA, 2017c).

Dessa forma, a rede de prevenção e combate à corrupção no âmbito dos recursos da União Europeia amplia a formatação e a competência com a criação da Procuradoria Europeia, ficando as relações em rede mais complexas e com possibilidade de obterem resultados mais efetivos além dos já conseguidos com a atuação conjunta do Organismo Europeu de Luta Antifraude, dos serviços nacionais de coordenações anti-

fraudes e das autoridades nacionais dos Estados Membros da UE.

Considerações Finais

A corrupção é um fenômeno global que ameaça a democracia, aumenta a pobreza e prejudica o desenvolvimento, sendo um problema complexo e de difícil solução. Assim, a forma de gestão integrada em rede PARA ENFRENTAMENTO DESSE FENÔMENO torna-se necessária, atuando as organizações de uma forma coordenada e articulada visando atingir objetivos inalcançáveis de forma isolada.

Nesse contexto, realizou-se este estudo mostrando aspectos da formatação, cooperação e coordenação das ações de combate à corrupção em rede na União Europeia por meio do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

Com base nas informações coletadas, infere-se que o OLAF está interagindo em rede com diversos atores dos países da União Europeia, executando as ações anticorrupção em conjunto com os serviços nacionais de coordenação antifraude dos Estados-Membros e com outras autoridades nacionais. Constatou-se, ainda, que a rede de combate à corrupção foi ampliada com a criação da Procuradoria Europeia.

Essa diversidade de atores atuando em rede cria espaços interativos de articulação interorganizacional, gerando uma sinergia e mais resultados em busca do enfrentamento à corrupção na União Europeia.

Por fim, entende-se oportuno registrar que o estudo permite abertura para reflexões sobre o complexo tema redes de prevenção e combate à corrupção e pode contribuir para novas pesquisas.

Referências bibliográficas

- ABRAMO, Cláudio W. *Percepções Pantanosas: a Dificuldade de Medir a Corrupção*. In: Novos Estudos-CEBRAP, n. 73, 2005. p. 33-37.
- ACEMOGLU, Darron; ROBINSON, James A. *Por qué Fracasan los Países. Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza*. Madrid: Deusto Ediciones, 2012, 608 pp.
- AJENJO, José Antonio Fernández. *El Papel del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en el Proceso de Lucha Contra la Corrupción*. España, Revista Internacional Transparencia e Integridad, nº 5, septiembre-diciembre, 2017.
- _____, José Antonio Fernández. *Las relaciones institucionales de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y el Servicio Na-*

- cional de Coordinación Antifraude*. España, Revista Española de Control Externo, n° 59, Vol. XX, May, 2018. p. 65-83.
- _____, José Antonio Fernández. *Problemas y Soluciones Frente al Uso Populista del Estado de Derecho: Agencias Anticorrupción y Servicios de Coordinación Antifraude*. España, Revista Internacional Transparencia e Integridad, n° 9, Enero-Abril, 2019.
- AUGUSTINIS, Viviane Franco de (2011). *Gestão em Redes para a Construção de Políticas Públicas: Um Estudo sobre as Atividades e Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro no Brasil*. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas-FGV, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2011.
- COMISIÓN EUROPEA (2015). *Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2014, de 31/7/2015)*. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0386&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.
- _____. (2016). *Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2015, de 14/7/2016)*. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0472&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.
- _____. (2017a). *Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2016, de 20/7/2017)*. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0383&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.
- _____. (2017b). *Aprovação do Parlamento Europeu para Criar a Procuradoria Europeia*. Disponível no site <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3709_pt.htm>. Acesso em 03 de agosto de 2018.
- _____. (2017c). *Comissão Saúda a Decisão Tomada por 20 Estados-Membros de Criar uma Procuradoria Europeia*. Disponível no site <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_pt.htm>. Acesso em 03 de agosto de 2018.
- _____. (2019). *European Public Prosecutor's Office*. Disponível no site <https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european_public_prosecutor_pt>. Acesso em 02 de dezembro de 2019.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), 2018. *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007_uncac_port.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2018.
- DECLARACIÓN DE TOLEDO. España, 2016. *Declaración de Toledo, 2016*. Disponível no site <<https://fiscalizacion.es/2016/11/19/declaracion-de-toledo-2016/>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.
- DREHER, Axel; GASSEBNER, Martin. *Greasing the Wheels? The Impact of Regulations and Corruption on Firm Entry*. Public Choice, p. 413-432, 2013.
- DUTTA, Nabamita; SOBEL, Russell. *Does Corruption ever help Entrepreneurship?* Small Business Economics, v. 47, n. 1, p. 179-199, 2016.
- ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 1-7.
- FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. *La Corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Internacionales* (Anotaciones para un Derecho Penal Globalizado) en RODRIGUEZ GARCÍA, Nicolás y FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (coord.) *La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar*. Salamanca: Ratio Legis, 2004.
- FUERTE, Mercedes. *La Necesidad de un Procedimiento para Combatir el Fraude (A Propósito de las Actuaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, OLAF)*. Madrid, Revista de Administración Pública, n. 195, septiembre-diciembre, 2014, p. 269-301.
- GARCIA, Ricardo Letizia. *A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências - Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul*. 2013. 361 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

GARZÓN, Baltasar. *El Fango. Cuarenta Años de Corrupción en España*. Madrid: Penguin Random House Grupo Editorial, 2015, p. 485.

GIL, Antônio C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

KLITGAARD, Robert. *A Corrupção sob Controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

JEAN-JACQUES GAY (2018). *La Lucha Contra el Fraude y la Protección de los Intereses Financieros de la Unión Europea (Fichas Técnicas sobre la Unión Europea – 2018)*. Disponível no site <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010506/04A_FT\(2013\)010506_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010506/04A_FT(2013)010506_ES.pdf)>. Acesso em 02 de agosto de 2018.

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

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

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

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

ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF, 2020a). *Contexto Jurídico (Item 1 - Criação do OLAF)*. Disponível no site <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_pt>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. (OLAF, 2020b). *Mandato e Inquéritos do OLAF (Item 2 - Regulamentos)*. Disponível no site <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_pt>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. (OLAF, 2020c). *OLAF's results in figures Between 2010-2017, OLAF*. Disponível no site <https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures_pt>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO (2013). *Regulamento (UE Euratom) nº 883/2013, de 11/9/2013*. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R0883-20170101&from=EN>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

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

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Possibilidades de Combate à Corrupção pelo Estado Burocrático/Patrimonialista na América Latina em um Contexto de Cenário de Sociedade Informacional*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun. 2001, p. 75-85.

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

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

_____, Susan. *La Corrupción y los Gobiernos: Causas, Consecuencias y Reforma*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A Economia Política da Corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora Senac, 2001.

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

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

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (TFUE, 2016). *Versão Consolidada*. Disponível no site <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em 02 de agosto de 2020.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA ESPAÑA. España, 2019. *Presentación del Tribunal de Cuentas de la España*. Disponível no site <<https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/Presentacion/index.html>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

UNIÓN EUROPEA (2020a). Países, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt#tab-0-0>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. (2020b). *Geografía Económica*, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <<https://geografiaeconomicacfi.weebly.com/union-europea.html>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. (2020c). *La Economía*, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_pt>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. (2020d). *Objetivos y Valores de la UE*, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. (2020e). *Cómo se Gasta el Presupuesto de la UE*, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure_es>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Leonino Gomes Rocha

 <https://orcid.org/0000-0002-7818-3295>

Doutor em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de Salamanca. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Fernando Andrade Fernandes

 <https://orcid.org/0000-0002-6801-3356>

Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra e pós-doutor em Direito Penal pela Universidade de Salamanca. É professor assistente da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.