

COORDENAÇÃO INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO

ALEXANDRE J. CARNEIRO DA CUNHA FILHO
GLAUCIO ROBERTO BRITTES DE ARAÚJO
ROBERTO LIVIANU
ULISSES AUGUSTO PASCOLATI JUNIOR

48 VISÕES SOBRE A CORRUPÇÃO

"Nada acontece sem os homens e nada perdura sem instituições."
JEAN MONNET (1888-1979)

"Acreditamos que, para enfrentar a corrupção, devemos primeiro estudá-la, mensurá-la e entendê-la. Analisar as políticas públicas de prevenção e combate, e testar sua eficácia. Levantar as boas práticas e disseminá-las. Trabalhamos com objetivos de longo prazo. Somos técnicos, rigorosamente apartidários e temos mais perguntas do que respostas. Vamos usar a inteligência para reverter a cultura da corrupção e, assim, contribuir para a construção de um Brasil mais ético e justo para as próximas gerações."

INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO
ROBERTO LIVIANU – PRESIDENTE – PROMOTOR DE JUSTIÇA
LAURA DINIZ – VICE-PRESIDENTE – JORNALISTA
MÔNICA BRAIZAT – DIRETORA EXECUTIVA – ADVOGADA
BRUNO BERTANI – DIRETOR DE COMUNICAÇÃO – DESIGNER



INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO
Rua Riachuelo, 217, 10º andar – CEP 01007-000
Fone: (11) 3112-0432
contato@naoaceitocorruptcao.org.br
www.naoaceitocorruptcao.org.br

Editora Quartier Latin do Brasil
São Paulo, Primavera de 2016
quartierlatin@quartierlatin.art.br
www.quartierlatin.art.br

EDITORA QUARTIER LATIN DO BRASIL

Empresa Brasileira, fundada em 20 de novembro de 2001
Rua Santo Amaro, 316 – CEP 01315-000

Vendas: Fone (11) 3101-5780

Email: quartierlatin@quartierlatin.art.br

Site: www.quartierlatin.art.br

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coords.) – 48 Visões sobre a Corrupção – São Paulo: Quartier Latin, 2016

1. Corrupção. 2. Ética. 3. Política. 4. Direito Penal.
5. Direito Administrativo. I. Título

ISBN 85-7674-860-6

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Corrupção
2. Brasil: Ética
3. Brasil: Política
4. Brasil: Direito Penal
5. Brasil: Direito Administrativo

Coordenação editorial: Vinicius Vicira

Diagramação: Anderson dos Santos Pinto

Padronização: Carolina Carrijo; Mariana Cordivola

Revisão gramatical: Studio Quartier

Capa: Bruno Bertani; Gustavo Nishi; Guilherme Esteves

SUMÁRIO

Nota de Agradecimento	11
Prefácio por Sergio Moro	13
Sobre os Autores	17

SOCIEDADE

O Combate à Corrupção e a Educação Como Instrumento de Ação Coletiva	29
Affonso Ghizzo Neto	
Os Atletas e o Combate à Corrupção no Esporte	49
Daniela Castro	
Ética na Governança Corporativa	57
Emílio Carazzai	
João Laudo de Camargo	
Corrupção – Responsabilidade dos Agentes Estatais e da Sociedade Civil à Luz do “Republicanismo”	69
Jarbas Luiz dos Santos	
O Impacto da Corrupção na Qualidade da Democracia	83
José Alvaro Moisés	
Empresas, Direito, Ética e Compliance: Existe Relação?	99
Kleber Luiz Zanchim	
Rodrigo de Pinho Bertocelli	
O Jornalismo como Ferramenta de Controle da Corrupção	117
Fernando Mello	
Laura Diniz	
Oferta & Procura no Mercado de Corrupção	125
Luiz Paulo Rosenberg	
Rafael Bistafa	
Corrupção Privada no Direito Brasileiro	147
Ulisses Augusto Pascolati Junior	

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmáticos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal), com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

A ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA) COMO EXPERIÊNCIA COOPERATIVA INTERINSTITUCIONAL DE GOVERNO ABERTO NO BRASIL¹

*Gustavo Henrique Justino de Oliveira
Wilson Accioli de Barros Filho*

1. INTRODUÇÃO

Em virtude do endurecimento do rigor no combate ao crime econômico-organizado, o Brasil é hoje seguramente um dos países de maior projeção internacional quando o tema é corrupção e lavagem de dinheiro, seja porque desencadeou inúmeras operações policiais² investigando e levando à prisão importantes políticos e empresários envolvidos em desvios de dinheiro público, seja porque desenvolveu e vem aperfeiçoando instrumentos de prevenção e punição ao cometimento de ilícitos financeiros praticados por agentes públicos e privados.

Pode-se dizer que dois dos maiores escândalos de corrupção brasileiros foram o Mensalão³ e o Petrolão⁴, este último investigado pela ainda em curso Operação Lava-Jato. O primeiro rompeu paradigmas ao acabar com a impunibilidade do crime de colarinho branco e levar para a prisão políticos do núcleo duro governista, como o ex-Ministro da Casa Civil José Dirceu. O segundo tornou-se internacionalmente conhecido porque desvendou no Brasil um patológico quadro de corrupção sistêmica envolvendo políticos, empresários e agentes públicos.

O esquema criminoso do Petrolão tinha como nicho de atuação a mais importante empresa estatal brasileira, a PETROBRAS. Parlamentares, empreiteiros e agentes públicos combinavam propinas para direcionar as contratações públicas e assim financiar campanhas eleitorais e partidos políticos, além de satisfazer seus interesses privados por meio da lavagem de dinheiro em instituições financeiras internacionais. No último balanço publicado em 2016, a

1 Versão do *paper* apresentado no XXI Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, em Santiago, Chile, nos dias 08 a 11 de novembro de 2016.

2 Segundo dados retirados do endereço eletrônico da Polícia Federal (PF), nos últimos seis anos (2011 a 2015) foram deflagradas em âmbito nacional mais de 1.700 operações policiais contra o crime econômico-organizado no Brasil. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/operacoes>>. Acesso em 29.06.16.

3 Para melhor compreender o Mensalão leia a caixa-explicativa 02 anexa.

4 Para melhor compreender o Petrolão leia a caixa-explicativa 01 anexa.

PETROBRAS revelou perdas com a corrupção na ordem dos seis bilhões de reais (CARRANÇA, 2016).

Os êxitos da Lava-Jato são consequências diretas da atuação coordenada dos órgãos de controle. Desde o início a Polícia Federal (investigadora), o Ministério Público Federal (investigador e acusador) e o Poder Judiciário (jugador) decidiram se unir para atuar de modo articulado e coordenado, incentivando a participação popular pela ampla publicidade e transparência dos trabalhos. Tudo para aproximar a opinião pública do caso e com isso proteger as investigações do contágio político.

A Polícia Federal e o Ministério Público Federal criaram forças-tarefas internas para cuidar apenas das investigações do Petrolão e a Justiça Federal designou um Juiz exclusivo para julgar as ações penais da Operação.

Os resultados até o momento compreendem 212 pessoas denunciadas, 106 condenações judiciais com penas somadas ultrapassando mil anos, aproximadamente três bilhões de reais recuperados aos cofres públicos, cinquenta e seis acordos de colaboração firmados com pessoas físicas e cinco acordos de leniência com pessoas jurídicas.

O Petrolão abalou tanto a estrutura do governo brasileiro que, direta ou indiretamente, resultou no pedido de renúncia do Presidente da Câmara dos Deputados, no oferecimento de denúncia contra o Presidente do Senado e efervesceu as bases para o afastamento temporário da Presidente da República, Dilma Rousseff, em virtude do processamento da ação de impeachment no Senado Federal.

Para Sérgio Fernando Moro, Juiz do caso, práticas corruptas haviam se naturalizado nos contratos da PETROBRAS, evidenciando um quadro de corrupção sistêmica no país (MORO, 2016). Nas palavras do Juiz, “a corrupção, como crime isolado, existe em qualquer lugar do mundo, mas a corrupção sistêmica, o pagamento de propina como regra do jogo, não é assim tão comum, representando uma severa degeneração dos costumes públicos e privados” (MORO, 2016).

Além da questão sistêmica, a Lava-Jato trouxe para o debate nacional discussões sobre o conceito de corrupção, sua natureza política e social, maneiras de combatê-la e quem são os atores responsáveis por fazê-lo. A Operação reformulou no Brasil a forma de enfrentar o crime econômico ao integrar nas investigações princípios de governo aberto como transparência, participação e colaboração.

Tem-se exigido cada vez mais dos governos abertura de suas fronteiras para a ampliação do acesso à informação, participação social e colaboração coletiva como formas de prevenir e combater desvios de conduta, abusos de poder e atos de corrupção.

A gestão pública baseada no governo aberto, neste sentido, avança ao incluir na arena administrativa atores de outras esferas e áreas do conhecimento para com eles compartilhar experiências, aperfeiçoando as políticas públicas e sedimentando a democracia.

No Brasil, um importante exemplo de experiência cooperativa interinstitucional é a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), cuja missão é integrar atores e órgãos públicos brasileiros para o aperfeiçoamento de ações e metas nacionais contra o crime econômico-organizado.

A corrupção, dizem Timothy Power e Matthew Taylor, possui maior impacto em regimes democráticos porque afeta a legitimidade das instituições, a igualdade dos cidadãos e a representação do governo pelo povo (POWER, 2011, p. 6-7). Portanto, é um mal que precisa ser enfrentado como um problema de ação coletiva e coletivamente ser combatido (PERSSON; ROTHSTEIN; TEORELL, 2013, p. 452, 464).

Assim, sem pretender esgotar o tema, o presente artigo visa analisar a estrutura pública do Brasil contra a corrupção a partir de um cenário mundial de gestão governamental aberta e colaborativa. E o instrumento brasileiro de maior destaque neste sentido é a ENCCLA. Por isso, o objetivo principal deste estudo é examinar as ações e os resultados obtidos pela Estratégia, com vistas a identificar o seu possível grau de influência na instituição e implementação de uma Política Nacional Anticorrupção no Brasil.

Especificamente, serão analisados: (a) o conceito e as características de Governo Aberto segundo o prisma da corrupção; (b) o histórico, as ações e os resultados da ENCCLA durante os anos de 2004 a 2015, o seu grau de influência na discussão transversal de medidas mais estruturadas e efetivas de combate à corrupção nesse período e o seu enquadramento como uma experiência de articulação interinstitucional de Governo Aberto; e, por fim, (c) se os resultados obtidos pela ENCCLA se destinam ou não a reconhecer a existência ou a necessidade de uma eventual Política Nacional Anticorrupção no Brasil, identificando-se quais seriam suas bases e características principais.

2. GOVERNO ABERTO: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS. SEGUNDO O PRISMA DA CORRUPÇÃO

A noção inicial de governo aberto tem raiz no século XX, nos Estados Unidos, e remonta inicialmente à necessidade de maior transparência das ações públicas (YU; ROBINSON, 2012, p. 186)⁵. Muitas de suas contribuições advieram da internet e da abertura de dados e informações na web – do avanço da tecnologia pós-década de noventa (YU; ROBINSON, 2012, p. 190). Portanto, na literatura internacional, “governo aberto” não é algo novo⁶. O que ocorreu ao longo dos anos foi o aperfeiçoamento da sua compreensão para o incremento da *public accountability* em um contexto com exigências democráticas e participativas.

Segundo Álvaro Ramírez-Alujas, governo aberto é compreendido como “una brutal transición institucional en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción política, con los ciudadanos como protagonistas al considerarlos el eje prioritario del quehacer público” (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012, p. 15). Através desta nova sistemática governamental, buscam-se ações públicas mais transparentes, informações acessíveis aos cidadãos e maior responsividade do governo às exigências e anseios sociais. Como resultado, as instituições públicas se tornam mais eficientes e a democracia é sedimentada (FUNG; WEIL, 2010, p. 106)⁷.

Em outras palavras, “a administração pública deixa de lado o formato tradicional e se transforma em uma agência prestadora de serviços com foco na transparência, na responsabilidade e no cliente, em busca de um resultado perceptível para a tarefa de inserção dos cidadãos no processo” (FREITAS; DARCOZO, 2014, p. 872).

Como dito acima, os anos demonstraram que governo aberto é muito mais que uma Administração com dados públicos abertos aos cidadãos. Ações participativas e colaborativas que aumentam a eficiência e a efetividade dos atos públicos contribuem tanto ou mais para a abertura do governo (YU; ROBINSON, 2012, p. 198, 202). Significa dizer que governo aberto não pode ser concebido apenas como um governo transparente, mas também participativo e colaborativo. Forma-se, então, o que a literatura houve por bem chamar de “triáde” desta inovadora forma

de gestão pública: transparência, participação e colaboração (YU; ROBINSON, 2012, p. 197).

Governo transparente é aquele que além de oportunizar acesso universal aos dados públicos, o faz permitindo a compreensão de todos os cidadãos a respeito das informações a eles disponibilizadas, ampliando a capacidade de *accountability* (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012, p. 18)⁸. É o que ressalva Oscar Oszlak ao afirmar que “entre dato e información, y entre información y conocimiento, existen mediaciones y procesamientos; por lo tanto, la simple disponibilidad de datos no los convierte en información ni, menos aún, en conocimiento” (OSZLAK, 2012, p. 5).

Por sua vez, um governo participativo deve fomentar a efetiva intervenção do cidadão na “escolha de objetivos, metas e caminhos a serem seguidos ao longo do desenvolvimento das políticas públicas” (SÃO PAULO; INSTITUTO PAULO FREIRE, 2015, p. 9), ampliando o diálogo entre Estado e sociedade e garantindo, com isso, maior legitimidade às ações da Administração (OSZLAK, 2012, p. 9). Para Rony de Freitas e Antonio Dacorso, “o tema articulador destas ideias é a cidadania” com impactos positivos e diretos na democracia (FREITAS; DARCOZO, 2014, p. 876).

Por fim, o aspecto colaborativo permite ao governo compartilhar esforços tanto a partir da ótica interna (da administração), quanto do cenário externo, com a iniciativa privada e a sociedade civil organizada. Isto reforça a cooperação intra-administrativa e permite a adoção de um sistema “no qual as organizações possam ir para além das fronteiras internas, criando relações com outros órgãos públicos, empresas, redes e cidadãos” (FREITAS; DARCOZO, 2014, p. 877).

Assim, em um governo aberto a sociedade e os demais agentes privados deixam de ser vistos como simples recebedores de informações públicas para opinar “sim” ou “não” aos dados pouco ou nada esclarecidos do governo (SÃO PAULO; INSTITUTO PAULO FREIRE, 2015, p. 9). O cidadão, de um modo geral, ao lado do Estado, torna-se agente criador e formador de política pública, compartilhando poderes e responsabilidades.

Em síntese, “um governo aberto é um governo que abre suas portas para o mundo, coínoa com todos, especialmente com os cidadãos; compartilha dados que anteriormente estavam sigilosamente guardados; aproveita o poder massivo da colaboração; aloca transparência em todas as suas ações; e não se comporta

⁵ No mesmo sentido, OSZLAK, 2012, p. 12; e BERBERIAN; MELLO; CAMARGO, 2014, p. 32.

⁶ Ver: BERBERIAN; MELLO; CAMARGO, 2014, p. 37; SÃO PAULO; INSTITUTO PAULO FREIRE, 2015, p. 19; GUIMARÃES, 2014, p. 22.

⁷ No mesmo sentido: NOVECK, 2011.

como um departamento ou jurisdição isolada, mas sim como uma estrutura nova – com uma organização verdadeiramente integrada e que trabalha em rede” (TAPSCOTT, 2010, p. 18).

Segundo a literatura, o tema passou a compor a agenda pública internacional no governo de Barack Obama, quando em outubro de 2010, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, o Presidente norte-americano desafiou todas as demais autoridades mundiais a colocar em prática as promessas de tornar os Estados mais abertos e responsáveis. O desafio consistia em buscar instrumentos que propiciassem ações governamentais transparentes, combatessem a corrupção, estimulassem a participação social e alavancassem novas tecnologias (YU; ROBINSON, 2012, p. 200).

O desafio foi aceito e em 2011 oito países e nove organizações da sociedade civil uniram-se para criar a Parceria para Governo Aberto (em inglês, *Open Government Partnership*) – OGP, cuja finalidade principal é estabelecer cooperação internacional aos países que estão em busca da democratização de suas ações governamentais.

Para fazer parte desta parceria internacional, os países devem comprovar a existência de atos e ações internas que demonstrem um mínimo de adequação aos princípios do governo aberto, tais como: publicação de documentos orçamentários essenciais, criação de uma lei de acesso à informação que permita ao cidadão ter acesso a dados relevantes do governo, criação de instrumentos de divulgação de atos de corrupção por agentes públicos e a implantação de medidas destinadas a promover o engajamento e a participação popular no governo (YU; ROBINSON, 2012, p. 200).

As diretrizes e princípios da OGP foram reunidos na Declaração de Governo Aberto criada em setembro de 2011 e de assinatura obrigatória dos membros. Através dela, os países signatários reconhecem que “as pessoas ao redor do mundo estão exigindo mais abertura no governo, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos e buscando meios de tornar seus governos mais transparentes, responsáveis e eficientes” (OGP, 2011). Para tanto, aceitam a responsabilidade de aproveitar o momento para fortalecerem o “empenho em promover a transparência, lutar contra a corrupção, dar poder aos cidadãos e dominar o poder das novas tecnologias para tornar o governo mais efetivo e responsável” (OGP, 2011).

Ao final, os países signatários se comprometem, entre outras obrigações, a “ter políticas, mecanismos e práticas fortes contra a corrupção, garantin-

do transparência na gestão do dinheiro público e das aquisições públicas, fortalecendo o estado de direito” (OGP, 2011). E também a “disponibilizar ao público informações relativas às atividades e à eficácia de nossas organizações de prevenção e aplicação da lei em matérias referentes à corrupção [...]” (OGP, 2011).

Como se vê, uma das razões da adoção deste moderno sistema chamado governo aberto é aperfeiçoar os instrumentos de combate à corrupção. Afinal, é indubitável que pela atuação em rede a partir de um governo respaldado pela tríade transparência, participação e colaboração se eleva sobremaneira a probabilidade de prevenção, identificação e punição de atos corruptos. Corroborando este pensamento, Robert Klitgaard acrescenta ao dizer que para se controlar atos de corrupção não bastam ações governamentais essencialmente punitivas ou repressivas, mas também medidas de controle preventivas que orientem o Estado a aumentar a qualidade da contratação de servidores, os investimentos em tecnologia da informação e a transparência governamental (KLITGAARD, 1994, p. 109). Em outras palavras, a corrupção não deve ser enfrentada “como unicamente um problema de Justiça” (MORO, 2016).

A participação do Brasil nesta realidade foi determinante. Ao lado dos Estados Unidos, o país foi cofundador e a primeira nação a copresidir a OGP. Tal posição exigiu rápida adequação do governo brasileiro aos princípios da parceria internacional, o que certamente contribuiu para a aprovação da lei nº 12.527/2011, em novembro de 2011, regulamentando o direito constitucional do cidadão ao acesso à informação pública (NEVES, 2013, p. 12, 15).

Atualmente, mais de sessenta países e inúmeros representantes da sociedade civil organizada e entidades privadas mundiais fazem parte da OGP (GUIMARÃES, 2014, p. 16).

Entretanto, antes mesmo de se falar em governo aberto, o Brasil já vinha instrumentalizando os seus princípios por meio de uma estratégia nacional voltada a articular forças contra a corrupção e garantir transparência das ações do governo. Como se verá abaixo, o tripé da gestão pública aberta é a tônica que fundamenta a ENCCCLA e instrumentaliza a atuação interinstitucional dos órgãos de controle brasileiros.

3. A ENCCLA COMO INSTRUMENTO ARTICULADO DE GOVERNO ABERTO – HISTÓRICO, AÇÕES E RESULTADOS

Criada em dezembro de 2003 pelo então Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, a ENCCLA é considerada

um fórum de deliberação do Estado brasileiro, constituído por órgãos que atuam na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro que, de forma articulada e consensual, identificam as deficiências e propõem as soluções para aprimoramento dos sistemas antilavagem e anticorrupção. (SILVA, 2012, p. 80)

Sua atuação compreende a elaboração de ações anuais estratégicas, com sugestões de atividades inclusivas pelos órgãos dela participantes e o envio de recomendações para outros entes não integrados à ENCCLA, no sentido de agir conforme os estudos e constatações apresentados pela Estratégia.

A capilaridade formada pela reunião voluntária de órgãos, entidades e instituições públicas e privadas dos três poderes da república brasileira, com competências e atuações distintas, mas inter-relacionadas, compõe a marca democrática, participativa e colaborativa da ENCCLA na luta contra o crime organizado.

A ENCCLA é considerada um embrião do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça do Estado brasileiro.

Nomeado no primeiro governo do ex-Presidente Lula, o Ministro Márcio Thomaz Bastos “elegeu como tema prioritário de sua gestão o combate ao crime, ressaltando sempre a necessidade de reconstrução das instituições democráticas para uma efetiva mudança da realidade brasileira” (CHAGAS, 2012, p. 44).

À época a missão principal do Ministério da Justiça era, além de condenar e prender os responsáveis, enfraquecer economicamente o crime organizado, atacando a lavagem de dinheiro através de ações públicas que objetivassem investigar e recuperar os ativos desviados dos cofres públicos (CHAGAS, 2012, p. 44).

O DRCI, neste sentido, foi pensado para ser o responsável “pela articulação, integração e proposição de ações do governo nos aspectos relacionados à lavagem de dinheiro, ao crime organizado transnacional, à recuperação de ativos e à cooperação jurídica internacional” (CHAGAS, 2012, p. 45).

Contudo, como a intenção era expandir a articulação interinstitucional para todos os órgãos nacionais de controle e combate à corrupção e à lavagem

de dinheiro, pensou-se na criação de uma Estratégia de abrangência nacional. Almejava-se criar um canal de diálogo entre todas as instituições públicas, de modo a permitir o compartilhamento de informações e experiências, resultando no aperfeiçoamento de ações para conter a criminalidade organizada no Brasil.

Surge então a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, inicialmente incumbida de unir os três poderes (legislativo, executivo e judiciário) no combate estrito ao crime de lavagem de dinheiro. Ao se denotar que a lavagem tinha como artifício precedente a corrupção, em 2007 a organização decidiu expandir a sua atuação para o controle e prevenção de atos de corrupção, adicionando outro “C” à sigla, passando a se chamar Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA (BRASIL, 2012, p. 63).

Nas palavras da ex-Secretária Nacional de Justiça, Cláudia Chagas, “o grande desafio era construir um novo sistema de prevenção e combate da lavagem de dinheiro, baseado no diálogo entre as instituições, no compartilhamento de informações, na capacitação dos servidores públicos e na busca da eficiência dos órgãos estatais” (CHAGAS, 2012, p. 45).

A iniciativa é fruto de um feliz pensamento governista de que só se pode combater um crime especializado e organizado – como a corrupção e a lavagem de dinheiro – com ações públicas também especializadas, coordenadas e organizadas. Por convite, todos aqueles órgãos que tinham como competência atuar em crimes financeiros, seja prevenindo, investigando, controlando ou punindo, foram chamados a se reunir anualmente para debater formas articuladas de agir.

Segundo José Eduardo Cardozo, a Estratégia tem como característica ser um “encontro multidisciplinar de talentos, a articulação de talentos em rede, o estabelecimento de mecanismos de governança, diálogo e aprendizagem recíproca, e mecanismos eficazes de acompanhamento de metas pactuadas coletivamente” (CARDOZO, 2012, p. 10). Em suma, “a ENCCLA tem por objetivo a articulação e a atuação conjunta entre órgãos públicos brasileiros que atuam na fiscalização, no controle e na inteligência como mecanismos para aperfeiçoar a prevenção e o combate sistemático à corrupção e à lavagem de dinheiro” (SANCTIS, 2015, p. 396).

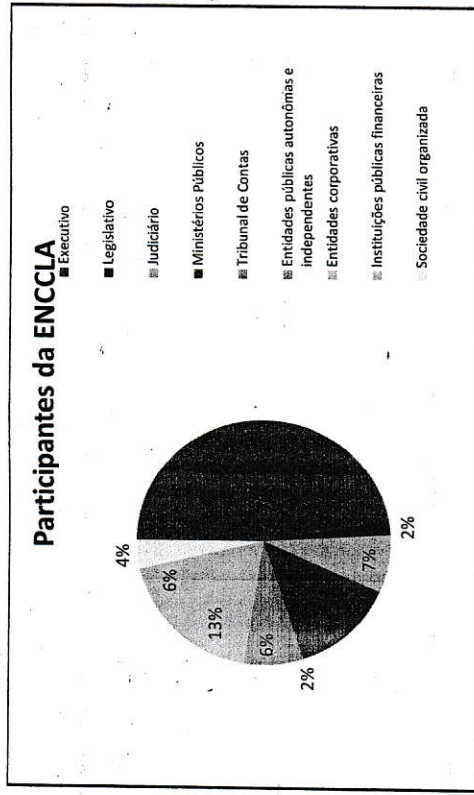
A partir das definições acima apresentadas, é possível compreender desde logo as premissas criadas e mantidas até hoje pela ENCCLA, que são: diálogo, consenso, coordenação, colaboração, cooperação, especialização e transparência. Todas elas medidas características de uma gestão pública aberta e democrática.

Diálogo e consenso reforçam o caráter democrático e representam a força motriz da Estratégia. A coordenação e a colaboração, por sua vez, estão ligadas à articulação institucional dos órgãos de controle, atuando em rede. Por outro lado, a cooperação se relaciona à transnacionalidade dos ilícitos combatidos, demonstrando ser também importante a expansão do agir para além das fronteiras nacionais. A especialização está ligada ao aumento de capacitação dos agentes públicos, elevando a eficiência da atuação dos membros dos órgãos de prevenção e combate à corrupção. A participação e a conscientização revelam a inclusão da sociedade civil como peça-chave na criação de ações de prevenção e controle e na consequente legitimação dos resultados do governo. Por fim, a transparência equaliza todas as premissas acima, oportunizando a ampliação do controle e diminuindo os riscos de desvios de dinheiro público.

A estrutura da ENCCCLA é composta pela Plenária, compreendida pelas reuniões anuais com todos os órgãos integrantes através das quais se debatem objetivos estratégicos, ações e metas com prazo de execução, avaliando as do ano anterior e estabelecendo aquelas que serão propostas para o ano seguinte; pelos Grupos de trabalho formados pela subdivisão dos membros da ENCCCLA responsáveis por realizar eventos e encontros durante o ano para discutir as metas das Plenárias; pelo Gabinete de Gestão Integrada (GGI) formado por 25 órgãos membros da Estratégia com a missão de se reunir bimestralmente para dialogar a respeito do cumprimento das metas do ano anterior e do planejamento dos trabalhos da próxima Plenária; e pela DRCI, responsável pela secretaria executiva da ENCCCLA (BRASIL, 2012, p. 105).

A primeira Plenária ocorreu em dezembro de 2003 na cidade de Pirenópolis, Estado de Goiás, e contou com a participação de autoridades e representantes de 27 órgãos brasileiros (CHAGAS, 2012, p. 45). Hoje, a ENCCCLA é composta por 53 órgãos e entidades das mais variadas esferas do governo. Tem-se, como exemplo, atualmente representantes do Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Entidades públicas autônomas e independentes, Entidades corporativas dos órgãos de controle, Instituições públicas financeiras e Sociedade civil organizada.

O gráfico abaixo elucida em percentuais a proporção de representação na ENCCCLA segundo o grupo a que cada membro-participante pertence.



Conforme se vê, órgãos do Poder Executivo formam a grande maioria dos participantes da Estratégia, somando praticamente a metade do total, com 47%. Em segundo lugar, empatados com 13% de representação, estão as entidades corporativas dos órgãos de controle, aqui compreendidas como associações de classe, e o Ministério Público. Na terceira colocação estão os órgãos do Poder Judiciário, cujo percentual na proporção total é de 7%. Também empatados, com 6% de representação, em quarto lugar estão o grupo denominado neste artigo como “entidades públicas autônomas e independentes”⁹ e as instituições públicas financeiras, como bancos públicos e o Banco Central. Quase no fim, na penúltima colocação, representando exatos 4% dos membros da ENCCCLA está a sociedade civil organizada, composta somente por dois participantes. Finalmente, em último lugar, equivalentes no quesito quantidade *versus* proporcionalidade, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas amargam baixa representatividade na Estratégia com a participação única da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, respectivamente, o que resulta no percentual de 2% dos componentes da ENCCCLA.

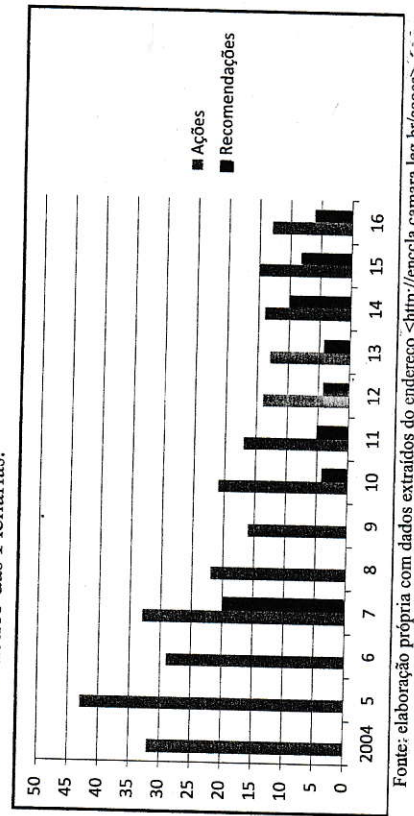
9 Tal denominação leva em consideração a natureza jurídica das entidades: a partir do reconhecimento concedido a elas pelo Estado brasileiro de autonomia financeira e independência administrativa.

Como dito brevemente acima, a forma de atuação da ENCCLA é por meio da elaboração de ações (ou metas) e recomendações, ambas anuais, fruto do trabalho individual de cada órgão compartilhado com todos na reunião Plenária. Através de um consenso unânime, as autoridades elegem uma quantidade indefinida de atividades anticorrupção e antilavagem de dinheiro e publicam na internet as diretrizes que deverão ser voluntariamente implementadas por todos ao longo dos próximos doze meses. Além disso, ao final de cada Plenária, ainda que sem uma constância, expedem-se uma série de recomendações às entidades competentes sugerindo-se que, junto com a ENCCLA, atuem contra o crime organizado e com ela cooperem no combate à corrupção.

Na Estratégia, portanto, não há coerção e imposição. Participa dela quem deseja e se identifica com as suas diretrizes. E executa suas ações e recomendações quem acredita na viabilidade e na adequação das propostas (MADRUGA, 2012, p. 34)¹⁰. No máximo exige-se do órgão explicação pública a respeito do porquê do não cumprimento de determinada ação (MADRUGA, 2012, p. 35).

Todas as diretrizes das Plenárias estão disponibilizadas no site da ENCCLA¹¹. Lá é possível encontrar ações, metas e recomendações desde o ano seguinte ao da criação da Estratégia, 2004, até 2016. O endereço eletrônico disponibiliza também notícias sobre as atividades dos grupos de trabalho, eventos e boletins informativos, revelando o caráter transparente da Estratégia.

Para ilustrar em números a quantidade de ações e recomendações publicadas anualmente pela ENCCLA, foi elaborado o gráfico a seguir comparando o volume estatístico das Plenárias.



10

No mesmo sentido: BIASOLI, 2012, p. 58.

11

Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em: out./2016.

De acordo com a ilustração acima, no ano de 2004 a Estratégia preocupava-se apenas em pensar, discutir e publicar ações articuladas para o cumprimento posterior dos órgãos de controle, não se importando em expedir recomendações aos demais entes dela não participantes. Na oportunidade, foram registradas 32 ações (BRASIL, 2012, p. 19), sendo as principais voltadas para:

- Coordenar a atuação estratégica e operacional dos órgãos e agentes públicos do Estado brasileiro no combate à lavagem de dinheiro;
- Potencializar a utilização de bases de dados e cadastros públicos no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado;
- Aferrir objetivamente e aumentar a eficiência do Sistema Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional; ampliar a cooperação internacional no combate à atividade criminoso e na recuperação dos ativos ilicitamente produzidos;
- Desenvolver no Brasil uma cultura de combate à lavagem de dinheiro; e
- Prevenir a lavagem de dinheiro.

Em 2005, a Plenária também não publicou recomendações, somente ações. Foram 43 no total. Os grandes temas daquele ano foram: i) acesso a dados; ii) articulação institucional; iii) capacitação e treinamento; iv) atuação e cooperação internacional; e v) recuperação de ativos (BRASIL, 2012, p. 19).

Na Plenária seguinte, ocorrida em 2006, a Estratégia divulgou 29 ações e nenhuma recomendação, com a centralização dos temas na busca pela adequação do Brasil às diretrizes internacionais em matéria de combate à lavagem de dinheiro, propondo normativas que sustentassem tal interesse; mais uma vez, insistiu-se numa forma de facilitar o acesso a dados com a inovação da flexibilização do sigilo; e no emprego de tecnologia para o combate à lavagem de dinheiro.

As recomendações seguiram apenas no ano de 2007, quando, além de 32 ações, a ENCCLA publicou 20 recomendações a diversos órgãos de controle, como a Casa Civil, a extinta Controladoria Geral da União (CGU)¹², Ministérios Públicos e Polícia Civil e Federal para que acompanhassem, incluíssem e criassem atividades administrativas internas anticorrupção e antilavagem de dinheiro. Como exemplo, cite-se a recomendação para a extinta

12 A extinção da CGU será comentada no tópico seguinte.

CCU concluir o anteprojeto de lei de acesso à informação e para a Casa Civil acompanhar com especial atenção projetos de lei relacionados à lavagem de dinheiro, tipificação de terrorismo e seu financiamento, tipificação de organização criminosa, ação civil de extinção de domínio e cooperação jurídica internacional. Foi nesta reunião, portanto, que o combate à corrupção passou a fazer partes dos objetivos da ENCCLA¹³.

Em 2008 as recomendações voltaram a deixar de figurar nos resultados da Estratégia, sendo expedidas 22 ações destinadas a integrar órgãos voltados ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro e seus respectivos bancos de dados, propagar temas afetos à Estratégia e prevenir o crime econômico-organizado.

No ano de 2009 manteve-se a ausência de recomendação e diminuiu-se a quantidade de ações da Plenária, resultando em 16 metas subdivididas em temas operacionais estratégicos, jurídicos e da tecnologia da informação.

Um ano depois, em 2010, o número de ações voltou a subir e as recomendações reapareceram nas discussões da Estratégia. Publicou-se 21 ações e 04 recomendações. As mais relevantes tratavam, de um modo geral, do acompanhamento de projetos de lei sugeridos pela ENCCLA ou já há muito tempo em tramitação sem decisão do Poder Legislativo, do monitoramento da corrupção em contratos públicos de infraestrutura e da análise, regulamentação e rastreamento de fluxos financeiros de pessoas físicas em empresas *offshore*.

A Plenária de 2011 consolidou a importância das recomendações, lançando 05 e propondo 17 ações. A preocupação era especializar ainda mais os órgãos de controle, desta vez com a criação de delegacias e jurisdições especializadas em lavagem de dinheiro e corrupção e apoiar a aprovação no Congresso Nacional de inúmeros projetos de lei relacionados às finalidades da ENCCLA.

O encontro de 2012 resultou na expedição de 14 ações e 04 recomendações com a missão de reforçar objetivos já anteriormente traçados pela Estratégia, que eram: articulação de dados e trabalhos sobre bens apreendidos e a consequente administração e destinação destes valores pelos órgãos do poder público.

Em 2013, ainda que de maneira tímida e pouco ativa, a Plenária deu um grande passo ao estabelecer como meta anual a abertura de interação da ENCCLA com a sociedade civil. Além disso, sugeriu-se o esforço dos partici-

pantes em propor formas de proteção aos colaboradores (*wistleblower*) e aos denunciantes. Ao todo, foram 13 ações e 04 recomendações.

O pensamento de proposições de leis e alterações das já existentes sobre corrupção e lavagem de dinheiro seguiu no ano de 2014. O número de recomendações bateu recorde, chegando a 10, enquanto as ações somaram 14.

No encontro do ano seguinte (2015), os participantes elaboraram em conjunto 15 ações e 08 recomendações. A tônica do momento era pressionar o Poder Legislativo a aprovar novas alterações de leis já existentes contra o crime organizado (ex.: Lei Anticorrupção, nº 12.846/2013, Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429/1992, e Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/2011) e propor novos instrumentos legais para, por exemplo, aperfeiçoar e dar maior celeridade aos processos civil e penal brasileiros quando sob julgamento estiverem temas da lavagem de dinheiro e da corrupção.

Por fim, entre os dias 23 e 26 de dezembro de 2015 os membros da ENCCLA se reuniram na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, para estabelecer as atividades do ano seguinte (2016). A novidade foi que pela primeira vez em doze anos foram convidados a participar do encontro atores da sociedade civil, como as entidades "Redes de Controle", "Fóruns Permanentes de Combate à Corrupção - FOCCO", "Transparência Brasil", "Contas Abertas" e "Movimento Articulado de Combate à Corrupção (Marcco)". Ao todo, foram 10 entidades da sociedade civil participantes da reunião¹⁴. O resultado foi a proposição de 13 ações e 06 recomendações. Destas, duas tiveram como foco ampliar a transparência e a participação social no combate ao crime econômico-organizado¹⁵. Pela segunda vez, portanto, a aproximação com os cidadãos voltou a fazer parte das diretrizes anuais da Estratégia.

A ENCCLA está prestes a completar treze anos e os seus resultados anticorrupção e antilavagem de maior impacto e projeção no combate nacional ao crime organizado, levando em consideração as bases de governo aberto instrumentalizadas pela Estratégia, isto é, aquelas ações diretamente ligadas à promoção da transparência, colaboração e cooperação entre os órgãos de controle, foram os seguintes:

¹⁴ Em que pese terem participado da Plenária de 2015, as entidades da sociedade civil listadas no texto não são ainda participantes fixas da Estratégia. Foram autoridades apenas convidadas.

¹⁵ Ação 02: Fomentar a participação social através de instrumentos de transparência ativa para monitoramento das formas de transferência de recursos federais; e Recomendação 02: A ENCCLA recomenda aos órgãos e entidades integrantes da ENCCLA que participem das Redes, Fóruns, Articulações e Movimentos regionais de combate à corrupção. Informação disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em: 28/06/16.

¹³ A ação nº 02 de 2007 dizia o seguinte: "Elaborar anteprojeto de lei para aperfeiçoar a troca de informações sigilosas entre órgãos e entidades públicos de controle, prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos". Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes/metas-2007>>. Acesso em: 27/06/16.

Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – PNLD: reflexo da integração e da cooperação administrativa dos órgãos de controle, o PNLD visa instruir e capacitar agentes públicos e privados na prevenção e no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro¹⁶. Por influência direta da ENCCCLA, o Programa inspirou também a criação no Brasil de Delegacias de Polícia e Setores da Justiça especializados em crimes financeiros¹⁷.

LAB-LD – Laboratório de Tecnologia Contra Lavagem De Dinheiro: trata-se de um modelo de parceria colaborativa firmada entre os atores da ENCCCLA destinado a reunir, cruzar e confrontar informações investigativas através do desenvolvimento de softwares e hardwares de última geração¹⁸. Atuando em rede, o foco do LAB-LD é permitir a otimização de tempo e a supressão da ausência de especialização dos servidores provocada pelo grande volume de dados complexos envolvendo a lavagem de dinheiro e a corrupção¹⁹.

CEIS – Cadastro Nacional de Pessoas Inidôneas e Suspeitas: é um grande exemplo de transparência e colaboração pensado pela Estratégia. Consiste em um cadastro público e nacional, de linguagem fácil e acessível a todos²⁰, esclarecendo às autoridades

a idoneidade das pessoas ou empresas contratadas ou em vias de serem admitidas pelo poder público. O direcionamento, portanto, é para as contratações públicas, para os processos de licitação, para as condenações por ato de improbidade administrativa e sanções pelos Tribunais de Contas. A publicidade é usada em caráter nacional, como instrumento de alerta para outras entidades a respeito de penalizações ou sanções já impostas pelo poder público, evitando-se novas ineficiências.

LAI – Lei de Acesso à Informação (n. 12.527/11): sem dúvida, a LAI é o maior marco legislativo brasileiro sobre transparência e abertura de dados públicos aos cidadãos. Publicada em 16 de maio de 2012, a LAI recebeu influência direta da ENCCCLA²¹. A Estratégia sempre se preocupou no avanço da transparência e na abertura de dados públicos aos cidadãos como medidas decisivas para coibir atos de corrupção. Neste sentido, então, a nova lei veio regulamentar a “prerrogativa constitucional do cidadão de requerer informações do poder público, fixando regras, prazos e garantias que viabilizam e tornam exequível o direito de acesso” (BRASIL, 2012: 108).

PEPs – Cadastro de Pessoas Politicamente Expostas: este resultado expande as fronteiras da ENCCCLA e eleva o grau de cooperação para o âmbito internacional. O PEPs foi criado por sugestão da Estratégia para o atendimento do art. 52 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (em inglês, *United Nations Office on Drugs and Crimes*) – UNODC, que sugeria aos países a implantação de um cadastro nacional de pessoas politicamente expostas, tais como Presidente, Ministros, Deputados, Senadores e demais políticos e agentes públicos. O objetivo da medida é regular e fiscalizar o cumprimento das obrigações financeiras e prevenir o enriquecimento ilícito de pessoas membros do governo.

¹⁶ O sucesso foi tamanho que atualmente, após doze anos de existência da Estratégia, o Programa já está na sua 150ª edição com a marca de 16 mil servidores públicos de 26 dos 27 estados brasileiros treinados e especializados na atuação frente ao crime econômico-organizado. Informação extraída do endereço eletrônico <<http://enccla.camara.leg.br/noticias/nj-capacita-16-mil-servidores-publicos-para-atauar-contra-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em: 27/06/16.

¹⁷ A ação nº 23 de 2006 da ENCCCLA previa a criação “no âmbito do Departamento de Polícia Federal, delegacias de repressão de crimes financeiros em todas as superintendências regionais e núcleos nas demais delegacias onde houver Varas Federais especializadas no processo e julgamento dos crimes contra o Sistema Financeiro e lavagem de dinheiro”.

¹⁸ Em âmbito nacional criou-se a REDE-LAB, difundindo-se o laboratório para todos os estados brasileiros. Hoje o LAB-LD conta com 56 unidades em todo o Brasil, das quais 38 já funcionam regularmente e 18 aguardam instalação. Informação disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/laboratorio-de-tecnologia-contralavagem>>. Acesso em: 29/06/16.

¹⁹ Em âmbito regional, o projeto recebeu sua primeira experiência no Estado de São Paulo, resultando na inédita Operação Boca Livre, desenhada pela Polícia Federal no dia 28 de junho de 2016 para investigar desvios de recursos públicos do Ministério da Cultura. O resultado até o momento foi a expedição de 14 mandados de prisão temporária e 37 de busca e apreensão. Estima-se um prejuízo aos cofres públicos na ordem dos R\$ 180 milhões. Informação extraída da notícia divulgada pelo endereço eletrônico <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/06/pt-utiliza-laboratorio-para-prender-suspeitos-da-operacao-boca-livre.html>>. Acesso em: 28/06/16.

²⁰ Pode ser acessado pelo endereço eletrônico <<http://www.portalttransparencia.gov.br/ceis>>. Acesso em 29/06/16.

Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas: fruto da ação nº 03/2015 da ENCCLA, que previa a criação de diretrizes para avaliar programas de integridade (*compliance*) previstos na Lei 12.846/13 (Anticorrupção), o trabalho resume com maestria a atuação transparente, colaborativa e cooperativa da ENCCLA. Auxiliando o Poder Legislativo, responsável pela elaboração da Lei Anticorrupção (colaboração), a Estratégia, em parceria com a extinta CGU, organizou a criação de um manual orientador de boas práticas empresariais para membros da iniciativa privada, esclarecendo o conceito de Programa de Integridade (*compliance*) previsto na Lei 12.846/13 (transparência e colaboração). Lançado em setembro de 2015, o documento objetiva cooperar com os empresários brasileiros na prevenção, detecção e punição de atos ilícitos envolvendo empregados e servidores públicos em situações de suborno, fraudes ou abuso de poder político²².

As ações e os resultados da ENCCLA evidenciam a sua configuração como instrumento articulado de governo aberto. Afinal, ao pensar estratégias para combater o crime econômico-organizado, ela estabelece as bases de prevenção, identificação e punição de ilícitos financeiros, as quais passam pela ampliação da transparência acessível, da colaboração em rede e da participação integrada. Todas identificadas nos trabalhos da Estratégia.

4. É POSSÍVEL FALAR NA EXISTÊNCIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL A PARTIR DOS RESULTADOS OBTIDOS PELA ENCCLA?

Pelos esforços cooperativos e pelos resultados louváveis obtidos ao longo dos anos, a ENCCLA sem dúvida é um mecanismo essencial de combate à corrupção no Brasil. No entanto, apesar dos merecidos elogios, a Estratégia não está blindada ao recebimento de críticas construtivas voltadas a aperfeiçoar ainda mais sua atuação.

Os dados e resultados apresentados acima, somados aos gráficos de apoio, revelam alguns obstáculos à configuração da ENCCLA como política pública

22 O documento pode ser encontrado no endereço eletrônico: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em: 29/06/16.

de Estado contra a corrupção. Mais do que isso, colocam em risco também a continuidade da observância dos princípios de governo aberto pela Estratégia.

Embora certos autores pensem o contrário²³, quando se reconhece a representação do Poder Executivo em quase a metade dos seus membros nasce o receio (justificado) de pouca estabilidade das ações da Estratégia, direcionadas segundo as vontades políticas dos governantes. Fala-se aqui da volatilidade das metas da ENCCLA a partir da pouca discricionariedade dos servidores do Poder Executivo em virtude de suas sujeições à escolha política do Presidente e dos Ministros de Estado. No Brasil, líderes do governo são escolhidos diretamente pelo Chefe do Executivo e muitas vezes isto se dá por acordos políticos. Logo, ao se admitir que praticamente a metade dos participantes da ENCCLA está nesta frágil condição, quebra-se a defesa da existência de uma política pública de Estado anticorrupção.

Exemplo prático e muito recente a justificar tal constatação foi a extinção da mais importante agência estatal de combate à corrupção no Brasil pelo governo interino do Presidente Michel Temer, a Controladoria Geral da União (CGU)²⁴. Por mais que o discurso governista seja pela mera alteração de nome, deixando de ser CGU e passando a se chamar Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, muitos servidores públicos do extinto órgão classificam esta atitude como um freio aos trabalhos combativos da antiga Controladoria. O motivo é a aniquilação de qualquer esperança de um dia a CGU vir a se tornar órgão de Estado autônomo e independente²⁵. Agora, com o status de Ministério, mais do que nunca a posição isenta e impermeável da Controladoria correrá o risco de sofrer interferência política direta do governo. E a ENCCLA, por ser composta em sua maioria de órgãos do Poder Executivo, pouco ou nada pode fazer para mudar este cenário.

Outro ponto a merecer destaque é a queda contínua do número de ações da Estratégia ao longo dos anos. Segundo muito bem evidenciam os gráficos

23 Ver NOTARI, 2015, p. 198 e 204.

24 Desde 2004 a CGU foi responsável ou colaboradora em mais de 93 ações da Estratégia. Este número só não é maior porque as ações resultantes das Plenárias de 2006 e 2009 não vieram com a informação do órgão responsável por cada meta. Caso isso fosse feito, certamente a contribuição da CGU teria ultrapassado a marca de 100 ações da ENCCLA. Informação coletada do endereço eletrônico: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em: 30/06/16.

25 Para melhor compreender o problema, acessar os endereços eletrônicos: <<http://jornalggm.com.br/noticia/por-que-se-preocupar-com-extincao-da-cgu-por-anjuli-tostes>>; <<http://www.unacon.org.br/cno-3778/sindicato-divulga-nota-publica-contra-a-extincao-da-cgu>> e <<http://firm-da-cgu/>>. Acesso em: out./2016.

acima, em suas primeiras Plenárias a ENCCLA estruturou uma série de atividades contra o crime financeiro. Hoje as metas anuais não têm passado de quinze. Número pouco expressivo se levada em consideração a quantidade de membros participantes e a constante especialização dos grupos criminosos.

Apenas a Câmara dos Deputados representa o Poder Legislativo na ENCCLA. Quadro que de acordo com os gráficos acima compreende 2% dos representantes da Estratégia. A principal consequência disso é a falta de coesão para a implementação de política pública. Embora sejam definidas ações ou até projetos de lei contra a corrupção, sem o apoio sólido do legislativo não haverá pressão institucional suficiente para implementar os objetivos da Estratégia (PRADO, 2014, p. 23).

Conforme comentado acima, a ENCCLA é um instrumento articulado de órgãos, entidades e instituições reunidos por consenso e motivados a manter na agenda pública formas de prevenir, identificar e punir ilícitos econômicos. Desta forma, participa dela quem aceita e cumpre as suas metas, ao que tudo indica, apenas quem tem interesse. Dito de outro modo, não há na Estratégia nenhuma obrigatoriedade institucional de atendimento das metas pelos participantes. Menos ainda para quem dela não faz parte e com ela não compartilha os mesmos ideais.

Se não a principal, mas certamente uma das maiores limitações da ENCCLA em ver-se como política pública de Estado, em um contexto articulado de governo aberto, é a ínfima participação da sociedade civil nas Plenárias.

O tópico anterior revelou que em quase treze anos de existência a Estratégia se preocupou apenas duas vezes com a participação da sociedade civil nas ações anuais (Plenárias de 2013 e 2015). Nos termos dos gráficos acima, do total de participantes da ENCCLA, 4% representam a sociedade civil. Em 2016, contudo, esta proporção sinaliza mudar. Ao final de 2015, dez entidades não governamentais foram convidadas pela Estratégia para debater ações antilavagem e anticorrupção.

Nada obstante, não há como se compreender a razão da demora em se abrir as reuniões para a colaboração e a participação dos cidadãos. Por ter sido criada dentro do Poder Executivo, percebe-se na ENCCLA uma centralização das discussões nos órgãos, entidades e instituições do governo. A compreensão que fica é que a ENCCLA se revela como um modelo anticorrupção projetado e mantido dentro da administração. E isso pode resultar na equivocada con-

clusão da autossuficiência pública para a efetivação de políticas anticorrupção. Em outras palavras, por que de certa forma exitoso nos avanços contra o crime econômico-organizado, o governo poderia dispensar a colaboração de outros agentes privados.

O custo desta década de exclusão da sociedade civil é o anonimato da Estratégia na percepção dos cidadãos e, conseqüentemente, o desconhecimento dos resultados por ela atingidos ao longo dos anos. Afastando-se dos princípios do governo aberto, a Estratégia pouco se esforça para buscar legitimidade pelo apoio popular dos brasileiros e notoriedade nacional com amparo da mídia para pressionar a implementação de seus projetos. Isso tudo acaba por ofuscar a natureza articulada e democrática da ENCCLA (OSZLAK, 2012, p. 9).

Diferente da opção escolhida pela Estratégia, o Ministério Público Federal (MPF) no caso Lava-Jato valeu-se do fomento e da grande publicidade social garantidos à Operação para encaminhar ao Congresso brasileiro um projeto de lei contra o crime econômico-organizado. A proposta recebeu o nome de “10 medidas contra a corrupção” e contou com a assinatura de mais de dois milhões de pessoas, relevando a importância do protagonismo social para a consolidação de políticas públicas anticorrupção²⁶. A aproximação com a sociedade vem sustentando o sucesso das investigações da Lava-Jato, ao mesmo tempo que blinda os órgãos de interferências políticas externas.

Além disso, movimentos tradicionais anticorrupção estruturados pela sociedade civil podem contribuir decisivamente para o aumento da eficiência das ações da ENCCLA. O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCEE, por exemplo, estabelece rotas contra o crime econômico no Brasil desde a década de noventa, muito tempo antes da Estratégia, portanto²⁷. O grupo, formado por entidades da sociedade civil, movimentos, organizações sociais e religiosas, conta com abrangência nacional e possui como eixos de atuação fiscalizar e monitorar desvios de recursos e atos de corrupção em matéria eleitoral, conscientizando também o cidadão, por meio de encontros palestras e seminários, sobre a importância do voto. Tamarão o reconhecimento do MCEE, no cenário internacional que em 2010 o Movimento recebeu do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime o prêmio “UNODC”

26 Para conhecer um pouco mais sobre as 10 medidas contra a corrupção basta acessar o endereço eletrônico do MPF, cujo endereço é <<http://www.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=6192>>. Acesso em out./2016.

27 Para saber um pouco mais sobre o MCEE basta acessar o endereço eletrônico: <<http://www.mcce.org.br/>>. Acesso em out./2016.

por ter sido decisivo na aprovação da Lei nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa)²⁸ e pelos relevantes trabalhos desenvolvidos na mobilização da sociedade civil brasileira contra a corrupção. Exemplos como este evidenciam a imprescindibilidade de atores da iniciativa privada na concretização compartilhada de políticas públicas anticorrupção.

Em se tratando de crime de colarinho branco envolvendo políticos e empresários poderosos, a legitimização social pelo apoio da opinião pública, segundo Sérgio Fernando Moro, é condição essencial inclusive para o sucesso de ações penais (MORO, 2004, p. 57). Muito influenciado pela Operação Mãos Limpas, deflagrada na década de noventa na Itália, o autor e Juiz do caso Petrolão afirma que “a ação judicial contra a corrupção só se mostra eficaz com o apoio da democracia. É esta quem define os limites e as possibilidades da ação judicial. Enquanto ela contar com o apoio da opinião pública, tem condições de avançar e apresentar bons resultados. Se isso não ocorrer, dificilmente encontrará êxito” (MORO, 2004, p. 61). Em outras palavras, somente com informação transparente e acessível é possível oportunizar senso crítico aos cidadãos e minimizar a condução irracional do povo por líderes políticos corruptos.

A ENCCLA, nesse sentido, falha quando cai no desconhecimento social, seja pela falta de importância dada à publicidade em mídias como internet, facebook, blogs e jornais, seja pela inclusão tardia da sociedade em suas reuniões.

O site da instituição é pouco esclarecido (com linguagem técnica) e as informações essenciais nele previstas são inexistentes ou incompletas. Embora constem na página as ações e os resultados atualizados, os dados são listados sem uma organização cronológica prévia. Não há, por exemplo, um ranking estatístico dos trabalhos propostos e implementados que permita à sociedade avaliar anualmente o aproveitamento das ações debatidas e, com isso, identificar a eficiência da Estratégia.

Para Sérgio Fernando Moro, “por certo, a opinião pública favorável também demanda que a ação judicial alcance bons resultados. Somente investigações e ações exitosas podem angariá-la” (MORO, 2004, p. 61). Fazendo analogia ao

que diz o autor, não há como se imaginar apoio da opinião pública à ENCCLA quando esta não compartilha resultados exitosos com a sociedade, tampouco balanço anual com as metas atingidas.

Por ser uma iniciativa articulada e democrática, os mecanismos de transparência deveriam partir de dentro, isto é, da própria configuração da ENCCLA para a sociedade, com dados acessíveis e de fácil compreensão por todos, facilitando a assimilação e o manuseio de suas iniciativas pelos cidadãos.

Falta na Estratégia a internalização completa daquilo que Robert Klitgaard (2014, p. 58) chamou de *corvenings*. Para o autor, o combate à corrupção não se limita a reunião de dados e aplicação de teorias, mas demanda a colaboração de múltiplos atores internos e de exemplos de sucessos externos – praticados em outros países (KLITGAARD, 2014, p. 59, 82). *Corvening* (ou Convocação, em português) representa a união das partes interessadas para atuarem juntas em temas de grande complexidade, como a corrupção. Seria algo como extrair o que há de melhor dentro do país em conhecimento e instrumento contra a corrupção aliado com estratégias, análises quantitativas (dados e custos), teorias, exemplos e resultados importados de outros países do mundo com o mesmo problema. Não para copiar, mas para usar como parâmetro de avaliação. Neste sentido, a ENCCLA seria uma espécie de catalisador responsável por organizar e permitir este compartilhamento de experiências, realizando seminários, discussões e convocando atores interessados.

Contudo, é possível dizer que a ENCCLA executa parcialmente o seu papel de catalisador, porque ao convocar atores para debater consensual e coletivamente a corrupção por meio de eventos e seminários, o faz sem levar em consideração a opinião pública e os modelos de sucesso implantados em outros países no mundo. A Estratégia, como dito acima, desde a sua criação tem o costume de compartilhar ações e projetos apenas com atores da arena pública brasileira.

Finalmente, como a finalidade deste artigo é apenas fomentar a discussão e não apresentar respostas definitivas, algumas últimas constatações são também importantes.

Fora o Tribunal de Contas da União, nenhum outro Tribunal de Contas Estadual aderiu à ENCCLA. Esta baixa densidade se repete com os órgãos do Poder Judiciário. Além disso, apenas bancos públicos participam da Estratégia. Instituições privadas financeiras jamais estiveram presentes nas Plenárias.

A lei nº 135/2010 é fruto de um projeto popular que contou com o apoio de mais de um milhão e meio de brasileiros. Sancionada em 04 de junho de 2010, a lei da Ficha Limpa ganhou este nome por proibir que cidadãos condenados por crimes ofensivos à probidade e à moralidade se candidatem ou sejam eleitos. Portanto, pela norma, apenas cidadãos em situação regular com a justiça podem concorrer a cargos políticos no Brasil.

Nesse sentido, a reestruturação dos órgãos de controle pelo novo governo Temer, a centralização excessiva das ações da Estratégia nas entidades públicas, a despreocupação com a publicidade, o apego à linguagem técnica, a ínfima organização dos dados e a pouca participação da sociedade, somadas, induzem à conclusão pela existência de uma fragilidade normativa das ações da ENCCCLA enquanto política pública. Efeito reflexo disso é a percepção de vigorar no Brasil não uma ação de Estado (sólida, estável e perene), mas uma limitada, precível e vulnerável política nacional de governo anticorrupção.

5. CONCLUSÃO

A partir do protagonismo brasileiro no combate ao crime econômico-organizado, fomentado nos últimos anos pela Operação Lava-Jato, este artigo procurou analisar se no âmbito estrutural interno do Brasil está havendo uma reformulação das medidas públicas institucionais voltadas a criar no país Política Nacional Anticorrupção.

O pressuposto teórico do estudo foi a gestão pública pautada no governo aberto, cujas diretrizes estão ligadas ao fim da segregação público-privado, pela inclusão colaborativa e participativa de atores da sociedade para junto do Estado idealizar e implementar políticas que promovam a transparência, a *accountability* e o controle compartilhado da gestão econômica.

Para tanto, analisou-se o papel da ENCCCLA como expressão de governo aberto voltado a contribuir para a discussão de medidas mais estruturadas e efetivas de combate à corrupção no Brasil.

Pelos dados e números colhidos, a Estratégia é sem dúvida um fundamental instrumento catalisador de iniciativas anticorrupção. Suas ações e recomendações ajudaram o Brasil a se inserir no cenário mundial como uma das nações de maior relevo quando o tema é corrupção e lavagem de dinheiro. Os esforços da ENCCCLA resultaram na capacitação de mais de 16 mil agentes públicos para atuar frente ao crime econômico-organizado; na criação de delegacias e varas judiciais especializadas em lavagem de dinheiro e ilícitos financeiros; na promulgação de importantes leis voltadas à prevenção e combate à corrupção; na criação e no aperfeiçoamento de mecanismos tecnológicos voltados a superar deficiências investigativas e dar maior efetividade aos trabalhos dos órgãos de controle; na ratificação de acordos internacionais; e na abertura das fronteiras para a cooperação transnacional.

Contudo, por conta da sua configuração interna, não se pode dizer que pelos resultados alcançados pela ENCCCLA exista no Brasil uma ação pública de Estado contra a corrupção. Em verdade, a Estratégia representa uma política de governo destinada a aproximar consensualmente organismos públicos para o fim de melhor articular as suas atuações de controle. Ela não vai, por exemplo, tomar medidas de constrição contra a corrupção e coibir outros atores a agirem conforme suas ações e diretrizes. Sendo essencialmente composta por membros do Poder Executivo, a ENCCCLA exerce uma importante função catalisadora de ações e recomendações anticorrupção, mas direcionadas a partir de uma vontade política do governo. Como consequência, ela não possui autonomia e independência para agir como órgão de Estado. Falta-lhe, portanto, *enforcement* para implantar suas metas e aplicar seus valores.

Assim, com base em tudo o que foi visto acima, o Brasil, embora um dos protagonistas no cenário mundial em matéria de corrupção, encontra-se dependente dos rumos da política de governo para finalmente avançar na implementação de uma sólida e inviolável Política Nacional Anticorrupção.

6. CAIXAS-EXPLICATIVAS

CAIXA-EXPLICATIVA 01: PETROLÃO (OPERAÇÃO LAVA-JATO)

Como começou: Considerada a maior investigação contra o crime econômico-organizado do Brasil, a Operação Lava-Jato é resultado da força-tarefa coordenada simultaneamente pela Polícia Federal, Ministério Público Federal (MPF) e Justiça Federal. Inicialmente deflagrada para investigar o uso de redes de lavanderias e postos de combustíveis pelo doleiro Alberto Youssef para a lavagem de dinheiro, os fatos atingiram a maior empresa pública brasileira, PETROBRAS, quando os investigadores identificaram a doação de um automóvel importado por Youssef a um dos diretores de abastecimento da estatal, Paulo Roberto Costa.

Conhecido como "Petrolão", o esquema de corrupção descoberto dentro da PETROBRAS consistia no direcionamento das contratações da estatal a um cartel de grandes empreiteiras brasileiras mediante o pagamento pelas construtoras de um percentual (comissão) sobre o valor bruto dos contratos (propina). O dinheiro então era lavado em contas internacionais e usado para financiar campanhas eleitorais e partidos políticos.

Investigação: O êxito dos trabalhos só foi possível graças à postura combativa dos órgãos de controle. Tanto o MPF quanto a Justiça Federal inovaram no modo de agir contra a corrupção. Prisões foram decretadas para proteger provas, isolar os investigados e incentivar acordos de colaboração premiada em troca de diminuição das penas. O objetivo era permitir que os próprios corruptores falassem sobre o esquema fraudulento e direcionassem os rumos da Operação. A estratégia deu certo. Os primeiros denunciados, Alberto Youssef e Paulo Roberto Costa, tão logo foram presos assinaram acordos de colaboração com o MPF e delataram à Justiça provas e nomes de políticos, agentes públicos e empresários envolvidos no escândalo.

Resultados: As colaborações premiadas se repetiram por mais 54 vezes e hoje, após quase três anos, a Lava-Jato se encontra em sua 31ª fase. Desde quando começou, em 2014, a Operação revelou números impressionantes. Estima-se o desvio de verba pública na ordem de seis bilhões de reais pagas como propinas em contratos da PETROBRAS. Duzentas e doze pessoas, entre políticos, empresários e agentes públicos, foram denunciadas à Justiça. Cento e seis foram condenadas, com pena total até o momento ultrapassando mil anos. Exatos R\$ 2,4 bilhões foram recuperados, em parte graças aos 108 pedidos de cooperação internacional formulados pela Justiça brasileira.

A Operação entrou para a história do Brasil também porque levou à prisão presidentes e diretores das maiores empreiteiras do país, como Marcelo Odebrecht (construtora Odebrecht) e Otávio Marques de Azevedo (empresa Andrade Gutierrez). Além disso, a ampla publicidade e a transparência dos atos da Lava-Jato permitiram que a opinião pública tomasse para si o problema e saísse às ruas exigindo punição e rigor nas investigações. Em março de 2016 aproximadamente seis milhões de pessoas protestaram contra a corrupção – a maior manifestação popular da história do país.

Prestes a completar três anos, a Lava-Jato foi desmembrada em novas Operações autônomas e não tem uma data prevista para encerrar.

Fonte: elaboração própria com dados extraídos do endereço <<http://lavajato.mpf.mp.br/>>.

CAIXA-EXPLICATIVA 02: MENSALÃO

Como começou: consistia em um esquema de mesada paga pelo Partido dos Trabalhadores (PT) logo que Lula assumiu a Presidência da República, em 2003, aos políticos da base aliada para manter a coalizão do governo. Em 2005 o escândalo foi denunciado espontaneamente pelo ex-Deputado Federal Roberto Jefferson em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo após ter sido veiculada contra ele na mídia acusação de fraudes em licitações na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

Sob a chefia direta do ex-Ministro da Casa Civil, José Dirceu, e intermediação do tesoureiro do PT, Delúbio Soares, o PT pagava mensalmente R\$ 30 mil reais (dá o nome "mensalão") a deputados dos partidos Liberal (PL), Progressista (PP), Trabalhista Brasileiro (PTB) e do próprio PT. O pagamento era realizado através de contratos simulados com empresas de publicidade de Marcos Valério que lavavam dinheiro de doações ilegais feitas a campanhas eleitorais (ilícito popularmente conhecido como caixa dois).

Investigação: em razão do Foro Privilegiado, todos os envolvidos foram processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – a mais alta corte de justiça do Brasil. O ex-Ministro Relator do caso, Joaquim Barbosa, ganhou notoriedade nacional ao julgar com rigor o Mensalão. Foi a primeira vez na história do país que o crime de colarinho branco resultou na prisão de políticos e empresários poderosos. Pode-se dizer, por isso, que o Mensalão é um divisor de águas marcando o fim da impunibilidade do crime econômico-organizado.

Os investigadores identificaram três núcleos no esquema: político, operacional e financeiro. O primeiro era destinado a sustentar as bases do governo; o segundo estruturava a lavagem de dinheiro; e o terceiro legitimava o repasse das verbas aos parlamentares.

Resultados: de pronto, tão logo denunciado, o Mensalão influenciou vários Ministros, Parlamentares e Agentes Públicos a renunciarem ou se demitirem de seus cargos. Dentre eles, o ex-Ministro José Dirceu e o então tesoureiro do PT Delúbio Soares. O empresário Marcos Valério foi quem recebeu a maior pena, 40 anos, 02 meses e 10 dias de prisão. O parlamentar com a maior sanção foi José Dirceu (10 anos e 10 meses de prisão). Ao todo, foram 24 pessoas condenadas. Além das penas, o STF aplicou multa aos envolvidos cuja soma ultrapassou R\$ 20 milhões. O prejuízo aos cofres públicos foi na ordem de R\$ 150 milhões.

OBSERVAÇÃO: sem a mesma projeção na mídia e por isso sem grande interesse da sociedade, daí a denominação no diminutivo de "Mensalinho", simultaneamente às investigações do Mensalão as autoridades identificaram a mesma prática ilícita de desvio de dinheiro público e caixa dois no Estado de Minas Gerais liderada pelo maior partido de oposição do Congresso brasileiro, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e intermediada por empresas do publicitário Marcos Valério (operador do Mensalão). Quatorze pessoas foram denunciadas à justiça. No entanto, até o momento apenas uma foi condenada: o ex-Governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo, com pena de 20 anos de prisão.

Fonte: elaboração própria com dados extraídos do endereço
<<http://www1.folha.uol.com.br/especial/2012/ojulgamentodomensalao/>>.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patricia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. *Revista do Tribunal de Contas da União (TCU)*, Brasília, v. 46, nº 131, p. 30-39, set/dez, 2014.
- BIASOLI, Roberto. ENCCLA: um exemplo de União. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação e Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). *ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado*. Ed. Comemorativa, Brasília, Ministério da Justiça, 2012.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação e Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). *ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado*. Ed. Comemorativa, Brasília, Ministério da Justiça, 2012.
- CARDOSO, José Eduardo. ENCCLA 10 anos: o mapa e a bússola. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação e Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). *ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado*. Ed. Comemorativa, Brasília, Ministério da Justiça, 2012.
- CARRANÇA, Thais et al. Petrobras registra prejuízo de R\$ 34,9 bilhões em 2015. Valor econômico. [online]. Empresas, 21 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4491820/petrobras-registra-prejuizo-de-r-349-bilhoes-em-2015>>. Acesso em 05/07/16.
- CHAGAS, Claudia. ENCCLA - A integração necessária. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação e Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). *ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado*. Ed. Comemorativa, Brasília, Ministério da Justiça, 2012.
- OGP. Declaração de Governo Aberto, 2011. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>>. Acesso em: 16/06/16.
- FREITAS, Rony Klay Viana de; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, nº 4, p. 869-888, jul/ago, 2014.
- FUNG, Archon; WEIL, David. Open Government and Open Society. In: LATHROP, D.; RUMA, L. (eds.). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, 2010.
- GUIMARÃES, Caroline Burt dos Santos. Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios. 2014. Dissertação de mestrado. UNESP, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.unesp.br/handle/11449/121891>>. Acesso em: 05.06.16.
- KLITGAARD, Robert. Addressing corruption together. In: OECD SYMPOSIUM ON ANTI-CORRUPTION DEVELOPMENT ASSISTANCE: *Good Practices among Providers of Development Co-operation*, Paris, December 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/governance-peace/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf>>. Acesso em 30.06.16.
- _____. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- MADRUGA, Antenor. Origens da ENCCLA. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação e Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). *ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado*. Ed. Comemorativa, Brasília, Ministério da Justiça, 2012.
- MORO, Sergio Fernando. Considerações sobre a operação mani pulite. *Revista CEJ*, Brasília, v. 8, nº 26, p. 56-62, jul/set, 2004.
- _____. Sergio Moro explica sua visão da Justiça. 2016. Revista Exame. [online]. 20 maio 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1114/noticias/sergio-moro-explica-sua-visao-da-justica>>. Acesso em 02/07/16.
- NEVES, Otávio Castro Moreira de Castro. Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil. In: *VI Congresso do Consad sobre Gestão Pública*, Brasília, Brasil, 16 a 18 de abril, 2013.

- NOTARI, Marco Bonini; LEAL, Rogério Gesta. O crime de lavagem de dinheiro no âmbito da convenção da OCDE e as políticas públicas de combate à corrupção. *Revista do Direito Público*, Londrina, v.10, n.2, p. 187-206, mai/ago 2015.
- NOVECK, Beth Simone. Defining Open Government. 2011. Disponível em: <<http://cairns.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-wc-gov-gov-20-collaborative-government.html>>. Acesso em 19/06/16.
- OSZLAK, Óscar. Gobierno abierto: Promesas, supuestos, desafíos. In: *VIII Conferência Anual Inpae sobre Governo Aberto e Gestão Pública*, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril, 2012.
- PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Why anticorruption reforms fail - Systemic corruption as a collective action problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 26, nº 3, p. 449-471, jul./ago, 2013.
- POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. Accountability institutions and political corruption in Brazil. In: *Corruption and democracy in Brazil*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2011.
- PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey D. Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design. International Research Initiative on Brazil and Africa (IRIBA), Working Paper nº 09, Manchester, UK, 2014. Disponível em: <http://www.brazil4africa.org/wp-content/uploads/publications/working_papers/IRIBA_WP09_Brazilian_Anti-Corruption_Legislation_and_its_Enforcement.pdf>. Acesso em: 28/06/16.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V. Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Revista Más Poder Local*, nº 12. Redes Sociales y Gobernanza, 2012. Disponível em: <<http://www.mas poderlocal.es/files/articulos/92-F50524f-44921347571524-articulo-1.pdf>>. Acesso em 06/06/16.
- SANCTIS, Fausto Martin de. Voice and Accountability: Improving the Delivery of Anticorruption and Anti-Money Laundering Strategies in Brazil. In: WOUTERS, Jan et. al. (eds.) *The World Bank Legal Review*, Volume 6. Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability. Washington, DC: World Bank, 2015.
- SÃO PAULO. Prefeitura; INSTITUTO PAULO FREIRE. Governo Aberto. Cadernos formação. São Paulo: Editora Instituto Paulo Freire, 2015. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Governo_Aberto.pdf>. Acesso em 05/06/16.
- SILVA, Willis Pereira da. Estratégia consensual. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação e Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). *ENGCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado*. Ed. Comemorativa, Brasília, Ministério da Justiça, 2012.
- TAPSCOTT, Don. Foreword. In: LATHROP, D. e RUMA, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, 2010.
- WEIR, Stuart; BEETHAM, David. *Political Power and Democratic Control in Britain*. London: Routledge, 2005.
- YU, Harlan; ROBINSON, David G. The New Ambiguity of "Open Government". 59 UCL Law Review Discourse, nº 178, 2012. Disponível em <<http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>>. Acesso em 06/06/16.