

A CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO

E O MINISTÉRIO PÚBLICO

MÔNICA NICIDA GARCIA

A Convenção Interamericana contra a Corrupção foi adotada pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 29 de março de 1996, tendo sido aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002. Entrou ela em vigor, no Brasil, nos termos de seu artigo XXV, em 24 de agosto de 2002, tendo sido, finalmente, promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

A Convenção foi adotada como um instrumento de combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas ou especificamente vinculadas a esse exercício, combate esse por meio do qual se pretende sejam reforçadas as instituições democráticas e sejam evitadas distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social.

A Convenção pretende, assim, levar os Estados a envidarem todos os esforços para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, por intermédio da criação e do fortalecimento dos mecanismos voltados para tanto, inclusive aqueles que envolvam a cooperação entre os Estados.

O artigo III da Convenção estabelece uma série de medidas preventivas, cuja aplicabilidade os Estados Partes devem considerar, a fim de atingirem os propósitos declarados. Em seus artigos VI, VIII e IX, por sua vez, a Convenção descreve os atos de corrupção que pretende coibir, deixando, porém, expresso que é ela também aplicável por acordo mútuo entre dois ou mais Estados Partes com referência a quaisquer outros atos de corrupção que a própria Convenção não defina. No artigo XI, descreve condutas que julga conveniente serem tipificadas nas legislações.

Consta, ainda, a determinação no sentido de que “Os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tipificar como delitos em seu direito interno os

atos de corrupção descritos no artigo VI, parágrafo I, e para facilitar a cooperação entre eles nos termos desta Convenção” (artigo VII).

No Brasil, farta é a legislação que dá suporte ao combate à corrupção, sendo certo que grande parte dos atos descritos na Convenção como atos de corrupção já são objeto de sancionamento.

Grande parte das leis necessárias ao cumprimento da Convenção, efetivamente, já existem:

- o Código Penal tipifica os crimes de peculato, emprego irregular de verbas ou rendas públicas, concussão, excesso de exação, corrupção passiva e corrupção ativa, facilitação de contrabando ou descaminho, prevaricação, condescendência criminosa, e, mais recentemente, em razão da edição da Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal – Lei 10.028/2000 – crimes contra as finanças públicas, como a contratação de operação de crédito, inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar, assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura, ordenação de despesa não autorizada, prestação de garantia graciosa, não cancelamento de restos da pagar, aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura, oferta pública ou colocação de títulos no mercado;
- a Lei de Licitações, Lei 8.666/93, que tipifica os crimes contra as licitações: dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade, frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, patrocinar interesse privado perante a Administração, admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, impedir perturbar ou

fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório, devassar o sigilo de proposta, afastar ou procurar afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo, admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa de profissional declarado inidôneo, obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais;

- a Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária (Lei 8.137/90), que tipifica como crime exigir, solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de iniciar seu exercício, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem, para deixar de lançar ou cobrar tributo ou contribuição social, ou cobrá-los parcialmente, patrocinar interesse provado perante a administração fazendária, valendo-se da qualidade de funcionário;
- o Código Eleitoral (Lei 4.737/65), que define os crimes eleitorais;
- as Leis de Crimes de Responsabilidade (Leis 1.079/50 e 201/67);
- os Estatutos dos Servidores Públicos Federais (Lei 8.112/90) e Estaduais;
- os Códigos de Ética (como o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto 1.171/94, o Código de Conduta da Alta Administração Federal e o Código de Ética e Decoro Parlamentar). entre outras.
- a Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), que sanciona atos que importam enriquecimento ilícito (auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nos órgãos da administração direta, indireta ou fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com

mais de 50% do patrimônio, ou receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício de órgão público; atos que causam lesão ao erário (qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa), que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades mencionadas); e atos que atentam contra os princípios da administração pública (qualquer ação ou omissão que viole dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições).

Todo esse conjunto legislativo – que não se esgota no rol acima descrito de maneira apenas exemplificativa – constitui-se, certamente, num valioso arsenal, apto a garantir a observância, pelo Estado Brasileiro, dos termos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, com vistas ao integral atingimento de seus objetivos.

Além da previsão de crimes, cumpre salientar que a legislação brasileira contemplou o apenamento, numa esfera não-criminal, dos atos de improbidade administrativa, o que se dá por meio da propositura de uma ação, no juízo cível, que culmina com a aplicação das seguintes sanções: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por um prazo de até 10, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.

A legitimidade para a propositura das ações penais é exclusiva do Ministério Público. Está ele também legitimado, ainda que não exclusivamente, para a propositura das ações de improbidade, de tal forma que, nas mãos do Ministério Público está a grande responsabilidade pela aplicação da legislação mencionada, por meio do que o Brasil estará dando, em grande parte, cumprimento à Convenção Interamericana contra a Corrupção.

A responsabilização penal dos agentes público corruptos, por meio de processos criminais não é novidade em nosso país, e ela sempre foi perseguida

pelo Ministério Público, que, em sua origem, e tradicionalmente, sempre teve atuação na persecução criminal.

A partir de 1992, entretanto, com a edição da Lei 8.429/92 – a chamada Lei de Improbidade – o Ministério Público passou a atuar de maneira mais eficaz no combate à corrupção. É que, munido das prerrogativas e garantias outorgadas pela Constituição de 1988 e de instrumentos legais, como o inquérito civil público, já existente desde a edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), houve a possibilidade de se dar efetivo cumprimento às disposições daquela Lei de Improbidade.

Assim é que vêm sendo propostas centenas de ações de improbidade em face de agentes públicos ímprobos, desonestos, corruptos, não só servidores públicos, ocupantes de cargos administrativos, como também agentes políticos – prefeitos municipais, vereadores, deputados, e até juízes. Tais ações vêm sendo propostas pelo Ministério Público Estadual, por seus Promotores Públicos e pelos Ministério Público Federal, por seus Procuradores da República, portanto não só na Justiça Estadual, como na Justiça Federal, por todo o país.

Como a Constituição Federal não prevê foro privilegiado em matéria de improbidade, as ações vinham sendo propostas pelos Promotores e Procuradores de todo o país, dentro de suas respectivas jurisdições, o que, certamente, contribuiu para a obtenção de contínuos resultados positivos, muitas vezes com o afastamento liminar do agente público de suas funções (o que está previsto na lei), e com sua final condenação na perda dos bens acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio, no ressarcimento ao erário, na perda da função pública, entre outras sanções.

Lamentavelmente, com modificação que foi introduzida no Código de Processo Penal, por lei de dezembro de 2002, foi previsto que o foro privilegiado previsto para alguns agentes, no âmbito criminal, aplica-se, também, no âmbito da ação de improbidade, o que significa que muitas das ações até hoje propostas – como aquelas contra Prefeitos Municipais – não poderão mais sê-lo por Promotores e Procuradores, perante o Juiz de primeiro grau, mas apenas perante os Tribunais, algumas vezes perante os Tribunais Superiores em Brasília. É preciso evitar que esse fato redunde numa diminuição – até mesmo por falta de estrutura material - da

atuação do Ministério Público e do Judiciário , no combate à corrupção por meio da ação de improbidade. Afinal, são milhares os Promotores e Procuradores, por todo o país e milhares de juízes. Porém, só há um Tribunal de Justiça por Estado, e, em todo o país, cinco Tribunais Regionais Federais, um Superior Tribunal de Justiça e um Supremo Tribunal Federal.

Exemplar, na atuação do Ministério Público no combate à corrupção, é o caso do desvio de verbas para construção do Fórum Trabalhista de São Paulo, o caso do TRT.

Nele, de fato, o Ministério Público Federal atuou em todas as esferas de responsabilização dos agentes públicos envolvidos, inclusive um juiz ex-presidente do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo e um ex-Senador da República.

Na esfera penal, já houve a condenação do juiz, que se encontra preso, em primeiro grau, estando o processo em fase recursal; na esfera administrativa, o Ministério Público acompanhou a atuação do Tribunal de Contas da União, que já condenou os responsáveis à devolução dos valores desviados; ingressou, ainda, o Ministério Público, com a ação de improbidade, ainda em trâmite, e em razão da qual se encontram bloqueados todos os bens do ex-juiz, do ex-senador e de outros envolvidos, inclusive empresas, para a garantia do ressarcimento do dano e do pagamento da multa civil, entre outros valores a que vierem a ser condenados.

O sucesso da atuação ministerial, no caso, principalmente na fase de investigação, está intimamente ligado ao acionamento da cooperação internacional, já que os recursos públicos desviados haviam sido transferidos para paraísos fiscais, onde os agentes montaram “off-shores”, e para outros países, como Estados Unidos e Suíça, onde foi possível se obter a quebra de sigilo bancário que viabilizou o rastreamento dos valores.

Dentro desse contexto, a assistência e cooperação entre os Estados Partes, expressamente prevista na Convenção Interamericana contra a Corrupção é o ponto alto das disposições , já que é por meio delas que combate à corrupção tornar-se-á efetivo.

Restou expresso, de fato, no artigo XIV, que os Estados Partes prestarão a mais ampla assistência recíproca, em conformidade com suas leis e com os tratados aplicáveis, com vistas à obtenção de provas e à realização de outros atos necessários para facilitar os processos. Estabeleceu-se, ainda, que deverá haver cooperação técnica recíproca sobre as formas e métodos mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir os atos de corrupção, facilitando, para tanto, o intercâmbio de experiências por meio de acordos e reuniões entre os órgãos e instituições competentes e dispensando atenção especial às formas e métodos de participação civil na luta contra a corrupção.

No mesmo âmbito podem ser incluídos os dispositivo que prevêm a mútua e mais ampla assistência possível para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens obtidos ou provenientes da prática dos delitos tipificados de acordo com a Convenção, ou os bens usados para essa prática, ou o respectivo produto (artigo XV) e a impossibilidade de se negar a assistência solicitada por um Estado Parte.

Mesmo antes da entrada em vigor da Convenção, no mesmo citado caso do TRT, o Estado brasileiro teve reconhecido, perante a Justiça norte-americana, o direito ao apartamento do valor de US\$1,000,000.00 (um milhão de dólares), que havia sido comprado pelo juiz, com o dinheiro fruto da corrupção, já o tendo, inclusive, vendido, para se ressarcir, ainda que minimamente, dos prejuízos causados pelo desvio de R\$169.000.000,00 (cento e sessenta e nove milhões de reais), aproximadamente.

O caso teve repercussão nacional, sendo de todos conhecido e, por isso mesmo, talvez seja um dos melhores exemplos para se compreender a importância da atuação do Ministério Público.

Não é esse caso, porém, e como já ressaltado, o único. Inúmeros outros estão em andamento, inúmeras outras investigações estão sendo levadas a efeito, e redundarão, se for o caso, em ações penais e em ações de improbidade (umas não prejudicam as outras). Apenas para mencionar os mais recentes e de maior repercussão, citem-se o caso dos desvios de verbas da SUDAM, o caso Maluf (no qual os mecanismos de cooperação internacional têm enorme relevância, tendo em vista as relações com a Ilhas Jersey) e o caso da venda de decisões

concessivas de *habeas corpus* a traficantes, envolvendo juiz federal do Distrito Federal, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Ministro do Superior Tribunal de Justiça e deputado federal.

Relembre-se, ainda, que, por força de recebimento de denúncia criminal oferecida pelo Ministério Público Federal, está afastado, há mais de um ano, de suas funções judicantes, um desembargador federal do Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Outro desembargador do mesmo tribunal também já se encontra denunciado, e ambos já respondem a ações de improbidade, propostas em primeiro grau de jurisdição.

Em suma, a atuação do Ministério Público, no combate à corrupção, por fazer parte de suas funções institucionais, constitucionalmente estabelecidas, tem-se dado de forma aguerrida, por meio da utilização de todos os meios e mecanismos que a legislação colocou à disposição.

O advento da Convenção Interamericana contra a Corrupção não representa, assim, o marco inicial dessa atuação, constituindo-se, porém, em importantíssimo instrumento, a fortalecê-la.