

TRÊS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS ANTICORRUPÇÃO E SEU IMPACTO NO BRASIL

MÔNICA NICIDA GARCIA

A corrupção é um dos grandes desafios de nossa época.

Não se trata, propriamente, de uma afirmação original. Realmente, são cada vez mais frequentes e numerosas as publicações, manifestações e eventos cujo tema é a corrupção. Debate-se sobre suas causas, analisa-se a conjuntura, propõem-se soluções, buscam-se caminhos, nas mais diversas áreas, sob os mais diferentes enfoques. Em comum, a idéia de que a corrupção constitui um fenômeno da maior relevância e precisa ser enfrentado. É preciso preveni-la e é preciso combatê-la.

Também em comum, a certeza de que o fenômeno da corrupção não se circunscreve aos limites territoriais de um Estado, caracterizando-se, atualmente, por sua inegável transnacionalidade.

A corrupção, de fato, ultrapassa os limites das fronteiras dos países, está ligada à prática de crimes transnacionais, como o tráfico de entorpecentes, tráfico de pessoas (tráfico para fins de trabalho escravo, tráfico de órgãos e tráfico de mulheres), aproveita-se dos mais modernos e avançados recursos tecnológicos em matéria de comunicação, com ampla utilização da informática e, desemboca, quase que necessariamente, em lavagem de ativos realizada, muitas vezes no exterior, em países considerados paraísos fiscais.

Em suma, a corrupção está globalizada. O reconhecimento da ocorrência dessa globalização e da conseqüente necessidade de uma atuação também globalizada, em sua prevenção, detecção e repressão vem se revelando na mobilização dos Estados no sentido de procurarem instrumentos de atuação conjunta e integrada, entre os quais se encontram as convenções internacionais contra a corrupção.

A prevenção e o combate à corrupção remetem, num primeiro momento, à defesa do patrimônio e da moralidade públicas e seria natural que partisse dos Estados e instituições públicas a iniciativa de atuação internacional coordenada,

nessa área. Porém, os primeiros movimentos no âmbito internacional no sentido do combate à corrupção não se deram, na verdade, para fins de proteção do patrimônio público, mas sim do patrimônio privado, em prol dos interesses de empresas atuantes no comércio internacional, como demonstram os estudos, na década de 70, da Securities and Exchange Commission, dos Estados Unidos da América, relativos a subornos pagos a funcionários públicos estrangeiros por empresas norte-americanas para obtenção de vantagem competitiva sobre as empresas rivais¹. A preocupação inicial era com práticas de concorrência desleal no âmbito do comércio exterior. A corrupção de funcionários estrangeiros permitia a outorga de vantagens a algumas empresas americanas, o que foi entendido como concorrência desleal, cujo combate deveria ser feito por meio do combate à própria corrupção desses funcionários estrangeiros.

Dentro desse contexto é que a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE elaborou e fez aprovar, em 15 de fevereiro de 1999, a Convenção sobre Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais.

Apesar de o movimento internacional no sentido de combater a corrupção ter se iniciado a partir da preocupação do empresariado, o fato é que, já na década de 1990, os Estados reconheciam a necessidade de estabelecerem mecanismos que os subsidiassem na luta contra a corrupção, a ponto de se poder afirmar que *“Os anos 90 foram, definitivamente, a década da transformação da corrupção em um dos tópicos mais importantes das relações internacionais”*² o que resultou na elaboração de importantes documentos como a Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 29 de março de 1996, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em 31 de outubro de 2003.

Estas são as três convenções anticorrupção já assinadas e ratificadas pelo Brasil, e que se encontram em pleno vigor, após sua aprovação pelo Congresso Nacional.

O conteúdo e a própria existência dessas Convenções, que já fazem parte do ordenamento jurídico brasileiro e têm o mesmo *status* de lei, ainda são

¹ André de Carvalho Ramos, “O combate Internacional à corrupção e a Lei de Improbidade”, in *Improbidade Administrativa – 10 anos da Lei 8.429/92*, p. 7

² Bruno Wilhelm Speck, “O Controle da Corrupção como Desafio Internacional”, in *Caminhos da Transparência*, org. Bruno Wilhelm Speck. Editora da Unicamp. Campinas: 2002.

muito pouco divulgados e, por consequência, pouco proveito se tem tirado desses importantes instrumentos que devem, sem dúvida alguma, ser extensamente explorados na atuação preventiva e repressiva à corrupção.

As anotações que se seguem pretendem, assim, trazer um panorama geral dessas convenções e de seu impacto inicial no Brasil.

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997, e elaborada sob os auspícios da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, foi aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000, sendo, como já colocado, fruto da constatação de que “a corrupção é um fenômeno difundido nas Transações Comerciais Internacionais, incluindo o comércio e o investimento, que desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico, e distorce as condições internacionais de competitividade”.

O antecedente desta Convenção foi a lei americana conhecida como FCPA (Foreign Corrupt Practices Act), editada em 1977, na esteira dos escândalos de corrupção da década de 1970, nos Estados Unidos da América, que revelaram que eram comuns os pagamentos ilícitos de grandes multinacionais americanas para funcionários públicos e políticos estrangeiros, com o objetivo de terem facilitados ou mesmo permitidos seus negócios em outros países. Tendo sido formalmente proibido o pagamento de suborno aos funcionários públicos estrangeiros, passaram algumas empresas a reclamar da natureza unilateral da FCPA, que as deixava em desvantagem competitiva em relação às empresas internacionais sediadas em outros países, e que continuavam a praticar o suborno³. Intensificaram-se, assim, os esforços, principalmente dos Estados Unidos, no sentido de que a comunidade internacional uniformizasse o tratamento à corrupção de funcionários públicos estrangeiros, o que redundou na Convenção Anticorrupção da OCDE.

Por isso que a primeira e principal preocupação foi a de obter o compromisso dos Estados de procederem à imediata criminalização dos atos de

³ Kimberly Ann Elliott, “A Corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações”, in *A corrupção e a economia global*, trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 290.

corrupção de funcionários estrangeiros ligados a transações comerciais internacionais. De fato, já em seu artigo 1, a Convenção estabelece a obrigação do Estado-parte de tipificar o delito de corrupção de funcionário público estrangeiro, fixando, inclusive, a responsabilidade das pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, as sanções respectivas e dispositivos relativos a jurisdição, execução, prescrição, lavagem de dinheiro, contabilidade, assistência jurídica recíproca, monitoramento e acompanhamento.

De se consignar que as práticas de corrupção de funcionários estrangeiros eram – e ainda são, lamentavelmente – toleradas em muitos países, onde não só o pagamento de propinas, o oferecimento de presentes e a negociação de vantagens com funcionários públicos são social e moralmente aceitos, como também, eventualmente, admitidos como despesas contábeis para fins de apuração de impostos a pagar.

Apesar de não ser membro da OCDE, o Brasil apressou-se em aprovar e ratificar a Convenção, e, em atendimento às suas disposições, foi editada a Lei 10.467, de 11 de junho de 2002, para se introduzir, no Código Penal, o Capítulo II-A, no Título XI, denominado “dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira”, contendo os artigos 337-B, 337-C e 337-D, que tipificam os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional, e definem o funcionário público estrangeiro.

A Convenção contém, ainda, disposições sobre o regime de prescrição (artigo 6), que “deverá permitir um período de tempo adequado para a investigação e abertura de processo sobre o delito”, lavagem de dinheiro (artigo 7), contabilidade (artigo 8), assistência jurídica recíproca (artigo 9, do qual se destaca o item 3, segundo o qual “Uma Parte não deverá se recusar a prestar assistência mútua jurídica em matérias criminais do âmbito da presente Convenção sob a alegação de sigilo bancário”), extradição (artigo 10), autoridades responsáveis (artigo 11) e monitoramento e acompanhamento (artigo 12).

O monitoramento e acompanhamento do cumprimento da Convenção vêm sendo, efetivamente, realizados, por meio de um mecanismo previamente estabelecido e que garante a busca, pelos países signatários, da realização dos objetivos do acordo. Todos os países são submetidos a uma avaliação periódica,

feita pela própria OCDE, em conjunto com dois outros Estados-parte, sendo que uma avaliação negativa pode redundar em sanções econômicas.

Numa primeira fase, os países signatários foram avaliados sob o aspecto de sua adequação normativa aos termos da Convenção. Exatamente tendo em vista essa fase da avaliação é que foi editada a Lei 10.467, de 11 de junho de 2002, acima mencionada, e que introduziu, no Código Penal, os novos tipos penais dos artigos 337-B, 337-C e 337-D. Esta adequação legislativa permitiu ao Brasil receber uma avaliação satisfatória⁴.

Na segunda fase da avaliação, são analisados os avanços concretos e efetivos promovidos nos países signatários, desde a avaliação anterior, principalmente em face das recomendações recebidas. Já tendo se submetido a essa segunda fase, o Brasil recebeu diversas recomendações, estampadas no Relatório Final de Avaliação, voltadas ao aperfeiçoamento de todo o sistema – preventivo e repressivo – ora em vigor⁵, valendo destacar aquela que incentiva a introdução, na legislação brasileira, da responsabilização penal da pessoa jurídica pela prática do crime de corrupção de funcionário público estrangeiro.

Os efeitos da assinatura desta Convenção, pelo Brasil, começam a se fazer sentir, já havendo investigações em andamento sobre a prática do crime previsto no artigo 337-B. Trata-se de investigações complexas, que demandam, necessariamente, cooperação internacional, na medida em que há sempre o envolvimento de empresas e empresários nacionais e funcionários estrangeiros.

Considerando que o interesse na investigação e na responsabilização dos criminosos é, sempre, dos dois (ou mais) países envolvidos, é certo que se trata de terreno bastante propício para o acionamento e desenvolvimento dos mecanismos de cooperação internacional e que, podem vir a ser utilizados, também, em outros tipos de investigação.

De se frisar que o cumprimento dos termos da Convenção da OCDE é, sem dúvida, de fundamental importância no combate à corrupção transnacional, não sendo ela, porém, a base para a responsabilização dos agentes

⁴ <http://www.cgu.gov.br/ocde/convencao/mecanismosavaliacao/index.asp>

⁵ O Relatório, está disponível em www.oecd.org/corruption e, em português, em www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf

públicos brasileiros que venham, eventualmente, a ser corrompidos em transações internacionais.

É que tais agentes sempre puderam ser e devem ser responsabilizados, nos termos da legislação brasileira, que define, entre outros, os crimes de corrupção passiva, concussão, prevaricação, tráfico de influência, abuso de autoridade, os crimes de responsabilidade, os atos de improbidade administrativa, e os ilícitos administrativos, independentemente de quem seja o corruptor – pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira. A possibilidade de responsabilização, nessas condições, já existia muito antes da ratificação, pelo Brasil, da Convenção da OCDE.

As disposições da Convenção da OCDE inovam, isto sim, no que diz respeito à responsabilização dos particulares, corruptores de funcionários públicos estrangeiros, já que se trata de hipótese de responsabilização que, anteriormente às modificações introduzidas no Código Penal, e antes referidas, não existiam.

No que tange à responsabilização dos agentes públicos pela prática de atos de corrupção interessam, mais de perto, as Convenções assinadas sob os auspícios da OEA (Convenção de Caracas) e da ONU (Convenção de Mérida), a seguir mencionadas.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996, foi 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.

Apesar de ter entrado em vigor, no Brasil, depois da Convenção da OCDE, supra mencionada, a Convenção da OEA foi, na verdade, o primeiro instrumento jurídico internacional dedicado, especificamente, ao combate à corrupção, como resultado do reconhecimento da transcendência internacional da corrupção e a necessidade de se dispor de um instrumento que promova e facilite a cooperação entre os países para combatê-la.

O artigo II esclarece quais são os seus propósitos, deixando delineado, desde logo, o espectro de sua abrangência: promover e fortalecer o desenvolvimento dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar

a corrupção, em cada um dos Estados Partes e promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.

Tendo esses propósitos à frente, a Convenção estabelece uma série de medidas preventivas, cuja criação ou aperfeiçoamento os Estados Partes devem considerar, a fim de atingirem os propósitos declarados, valendo ser transcrito o artigo III, pela importância das medidas nele arroladas:

“Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

1. Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.
2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta.
3. Instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades.
4. Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações.
5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.
6. Sistemas para arrecadação e controle da renda do Estado que impeçam a prática da corrupção.

7. Leis que vedem tratamento tributário favorável a qualquer pessoa física ou jurídica em relação a despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais dos Estados Partes contra a corrupção.
8. Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno.
9. Órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas.
10. Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção.
11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.
12. O estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público”.

Vale observar que, apesar de, à primeira vista, muitas dessas medidas estarem implementadas, no Brasil, ao menos no plano legislativo, não se pode ainda afirmar que estejam surtindo os resultados almejados pela Convenção. O artigo III, supra transcrito, tem o grande mérito de sistematizá-las, reunindo regras que se encontram esparsas e que, isoladamente, perdem um pouco de sua força e de sua eficácia, na medida em que não se compreende muito bem a sua finalidade, restando comprometido, inclusive, o próprio rigor na fiscalização de seu cumprimento.

A Convenção atua, nesse sentido, como um catalisador dessas normas que se encontram esparsas pelo Direito Constitucionais, Administrativo, Tributário, Penal e Civil, possibilitando sua inserção em um único sistema –o de combate à corrupção.

A Convenção descreve, também, os atos de corrupção que pretende sejam coibidos (atos de corrupção, suborno transnacional e enriquecimento

ilícito), fixando a obrigação de os Estados adotarem as medidas legislativas necessárias para que tais atos possam ser devidamente objeto de punição. Sob este aspecto, é possível afirmar-se que a legislação brasileira é bastante completa, sendo certo que o único ato mencionado na Convenção e que ainda não é tipificado como crime é o consistente no enriquecimento ilícito, que, porém, é definido como ato de improbidade, pela Lei 8.429/92, estando prevista, portanto, a devida punição pela sua prática, como quer a Convenção.

A assistência e cooperação entre os Estados Partes são objeto de grande parte das disposições. Assim é que o artigo XIV deixa expresso 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.

Há, ainda, os dispositivos 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 sob alegação de sigilo bancário (artigo XVI, 1).

A implementação da Convenção pelos Estados signatários vem sendo acompanhada de perto por meio do MESICIC - Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção - estabelecido no chamado “Documento de Buenos Aires”, e que consiste, basicamente, na avaliação periódica dos países signatários, por outros dois países, relativamente a alguns dispositivos, em cada rodada de avaliação.

A implementação da Convenção no que se refere aos itens escolhidos foi feita, na primeira rodada, com base nos seguintes critérios: 1) progresso alcançado na implementação da Convenção; 2) existência e disposições de uma

estrutura jurídica e/ou de outras medidas; 3) adequação da estrutura jurídica e/ou de outras medidas; 4) resultados da estrutura jurídica e/ou de outras medidas.

O Brasil já foi submetido à avaliação nessa primeira rodada, estando o Relatório respectivo disponível em www.oas.org/juridico/spanish/mec_ron1_inf.htm. Verifica-se que o Brasil recebeu diversas recomendações, cujo cumprimento será objeto de avaliação nas próximas rodadas de análise.

Interessante notar a grande ênfase que foi dada, naquelas recomendações, às medidas de caráter eminentemente preventivo. De fato, além de incentivar o Brasil a continuar a **fortalecer os órgãos de controle superior** como o Ministério Público, a Polícia Judiciária, os Tribunais de Contas, a Comissão de Ética Pública, as Controladorias e Corregedorias, objetivando assegurar que tal controle seja efetivo, dar-lhes maior apoio, bem como recursos necessários para o desempenho de suas funções e fortalecer os mecanismos que permitem a coordenação institucional de suas atividades, e sua constante avaliação e supervisão, as recomendações fazem referência à necessidade de se sistematizar as disposições que garantem o **acesso à informação pública**, de se estimular a **consulta dos setores interessados em relação ao desenho de políticas públicas e a elaboração de projetos de lei**, decretos ou resoluções nos diferentes órgãos do Estado, fortalecer e estimular a **participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais na gestão pública**, especialmente nos esforços para prevenir a corrupção, criando, inclusive, condições para tanto, divulgando os mecanismos existentes, e continuar a ampliar a **divulgação de informação oficial através de diversos meios eletrônicos**.

A busca do atendimento das recomendações dirigidas ao Brasil, como se vê, pode em muito contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de prevenção e combate à corrupção, sendo, pois, de grande relevância que se divulguem e conheçam as Convenções e seu funcionamento, para que não se tornem letra-morta, consolidando-se, ao contrário, como instrumentos fortes e efetivos na prevenção e no combate à corrupção no Brasil.

A terceira convenção a ser mencionada é a **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**, adotada em Mérida (México), em 15 de dezembro de 2003, e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro do mesmo ano. O Congresso Nacional aprovou seu texto por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de

maio de 2005 e foi ela promulgada pelo Decreto 5687, de 31 de janeiro de 2006, passando a vigorar no Brasil, com força de lei.

Muito mais extensa e detalhada do que a Convenção Interamericana, a Convenção de Mérida tem como finalidade – como de resto, também as demais convenções, antes mencionadas – promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção, mediante a facilitação e apoio à cooperação internacional e à assistência técnica entre os Estados, inclusive para fins de recuperação de ativos.

Após estabelecer as definições necessárias à sua aplicação, relativas a "funcionário público", "funcionário público estrangeiro", "funcionário de uma organização internacional pública", "bens", "produto de delito", "embargo preventivo" ou "apreensão", "confisco", "delito determinante" e "entrega vigiada", a Convenção traz, no Capítulo II, dispositivos que versam sobre as medidas preventivas que se espera sejam adotadas pelo países signatários, dispondo sobre políticas e práticas de prevenção da corrupção (artigo 5), órgão ou órgãos de prevenção à corrupção (artigo 6), setor público, códigos de conduta e forma de contratação do funcionalismo público (artigos 7, 8; 9), informação pública (artigo 10), medidas relativas ao poder judiciário e ao ministério público (artigo 11), normas aplicáveis ao setor privado (artigo 12), participação da sociedade (artigo 13) e medidas para prevenir a lavagem de dinheiro (artigo 14).

O Capítulo III trata de penalização e aplicação da lei, arrolando as condutas que pretende sejam criminalizadas. Insta os Estados a promoverem a responsabilidade das pessoas jurídicas e dispõe sobre prescrição (artigo 29), processo, sentença e sanções (artigo 30), embargo preventivo, apreensão e confisco (artigo 31), proteção a testemunhas, peritos e vítimas (artigo 32), proteção aos denunciantes (artigo 33), sigilo bancário (artigo 40), antecedentes penais (artigo 41) e jurisdição (artigo 42).

Contém, também, disposições sobre a possibilidade de se estabelecerem outras consequências não-penais dos atos de corrupção (artigo 34), como a indenização por danos e prejuízos (artigo 35).

Estabelece a Convenção a necessidade de serem designadas autoridades especializadas no combate à corrupção (artigo 36), e incentiva a obtenção

de cooperação, para fins de responsabilização pela prática de atos de corrupção, não só entre os órgãos públicos, mas também entre estes e o setor privado (artigos 37 a 39).

A Convenção dedica, ainda, todo um capítulo à Cooperação Internacional – o Capítulo IV – trazendo, nos artigos 43 a 50, disposições sobre extradição (art. 44), traslado de pessoas condenadas a cumprir pena (art. 45), assistência judicial recíproca (artigo 46), enfraquecimento de ações penais (artigo 47), cooperação em matéria de cumprimento da lei (artigo 48); investigações conjuntas (artigo 49) e técnicas especiais de investigação (artigo 50).

O Capítulo V é dedicado à recuperação de ativos (artigos 51 a 59), estabelecendo normas sobre prevenção e detecção de transferências de produto de delito (artigo 52), medidas para a recuperação direta de bens (artigo 53), mecanismos de recuperação de bens mediante a cooperação internacional para fins de confisco (artigos 54 e 55), restituição e disposição de ativos (artigo 57), incentivando a criação de um departamento de inteligência financeira (artigo 58) e a celebração de acordos e tratados bilaterais e multilaterais (artigo 59). Ainda ligado ao tema da cooperação internacional, o Capítulo VI traz normas sobre assistência técnica e intercâmbio de informações (artigos 60 a 62).

Finalmente, o capítulo VII trata dos mecanismos de aplicação, estabelecendo, desde logo, no artigo 63, uma Conferência dos Estados Partes a fim de melhorar a capacidade dos Estados Partes e a cooperação entre eles para alcançar os objetivos enunciados na Convenção e promover e examinar sua aplicação.

O nível de detalhamento das disposições da Convenção das Nações Unidas, pode ser, eventualmente, explicado pelo fato de abranger ela uma gama muito maior de Estados caracterizados por diferenças marcantes tanto no que se refere à sua localização geográfica, língua, tradições e costumes, como também no nível de desenvolvimento econômico e social, de solidez das instituições, de regime político e de institutos jurídicos. Sendo essa Convenção dirigida, ao menos em tese, aos Estados de todos os continentes, das mais tradicionais democracias aos mais rigorosos regimes autoritários, dos mais desenvolvidos economicamente aos ainda mergulhados numa cruel escassez de recursos financeiros, deve conter disposições que a todos sejam aplicáveis, tomando como parâmetro exatamente aqueles Estados em que o respaldo e o incentivo da comunidade internacional sejam mais necessários no que diz respeito ao combate à corrupção.

Daí porque presumíveis, também, as dificuldades em sua implementação e no acompanhamento respectivo.

Na primeira sessão da Conferência dos Estados Partes, realizada em dezembro de 2006, foram criados três Grupos de Trabalho: um, dedicado ao estabelecimento do “Mecanismo de Avaliação da Implementação da Convenção”; outro, dedicado à “Recuperação de Ativos”; e, finalmente, um dedicado à Assistência Técnica.

Alguns resultados foram apresentados na segunda sessão da Conferência dos Estados Partes, realizada no início de 2008, não tendo sido, ainda, porém, estabelecido um mecanismo de acompanhamento nos moldes daqueles já em funcionamento em relação às Convenções da OCDE e da OEA, supra referidos⁶.

Como acontece em relação às outras Convenções, o Brasil dispõe de um arcabouço institucional e legislativo já bastante desenvolvido, apto a demonstrar sua adequação, em grande parte, aos termos da Convenção. Impõe-se, entretanto, sejam aproveitadas as disposições convencionais como mote para o aperfeiçoamento de todo o sistema.

Feita esta breve exposição sobre o conteúdo e o impacto geral e inicial, no Brasil, dessas três Convenções, cabe mencionar que as Convenções em geral e as ora enfocadas, voltadas à prevenção, detecção e combate da corrupção, têm um caráter eminentemente programático, não se preocupando em estabelecer regras que devam desde logo ser cumpridas pelos Estados Partes (o que, de resto, não está no escopo desse tipo de instrumento), mas, antes, em fixar a obrigação de os Estados estabelecerem tais regras. São muito comuns, realmente, expressões como “os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas destinadas a criar, manter e fortalecer normas...”, “os Estados adotarão medidas para” ou “cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para ...”. Tudo, evidentemente, porque é pressuposto das próprias convenções a soberania dos Estados Partes, e que impõe a necessidade de serem observados os ordenamentos jurídicos internos de cada um. Nesse sentido, dispõe, expressamente, o artigo 4º da CNUCC que “1. Os Estados Partes cumprirão suas obrigações de acordo com a presente convenção em consonância com os princípios de igualdade soberana e integridade territorial dos Estados, assim como de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados. 2. Nada do disposto na presente convenção

⁶ cf. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

delegará poderes a um Estado Parte para exercer, no território de outro Estado, jurisdição ou funções que a legislação interna desse Estado reserve exclusivamente a suas autoridades”.

Não obstante a maior parte das disposições das Convenções em tela seja programática, há algumas que são desde logo aplicáveis, valendo lembrar que, no Brasil, os tratados e convenções internacionais, após sua promulgação, têm *status* de lei, exceto aqueles relativos aos direitos humanos que, por força das modificações trazidas pela EC 45/2004, têm *status* de Emenda Constitucional (art. 5º, § 3º da CF). Apesar de toda a imbricação com os direitos humanos, o fato é que as Convenções contra a Corrupção não tratam propriamente de direitos humanos, de tal forma que não parece ser possível dar a elas *status* de emenda constitucional.

Assim é que, para se atingir os objetivos almejados pelas Convenções em foco – a prevenção, a detecção e o combate à corrupção – o primeiro passo é o estabelecimento e o aperfeiçoamento de uma legislação compatível, que deve ser aplicada não só pelo próprio Estado, por meio das estruturas e órgãos de que dispõe, mas também com a participação ativa da sociedade. A eficaz aplicação da legislação depende, também, de uma intensa cooperação internacional, à qual são dedicados diversos artigos das Convenções mencionadas.

Análise da legislação existente e elaboração da ainda inexistente; fortalecimento das instituições e órgãos públicos envolvidos na prevenção, detecção e no combate à corrupção; incentivo e criação de mecanismos de participação da sociedade; e aperfeiçoamento da cooperação internacional: eis os grandes eixos sobre os quais giram as convenções anticorrupção.

Como já dito, no que diz respeito à adaptação da legislação, é certo que pouco precisa ser feito, no Brasil, que já tipifica, como crime, a maior parte das condutas a que as Convenções se referem como sendo corruptas, contando, ainda, com farta legislação relativa aos órgãos envolvidos na prevenção e combate à corrupção, e aos instrumentos respectivos.

Vale, aliás, destacar a importância da legislação extrapenal vigente no Brasil — mormente aquela que veicula a responsabilização pela prática de atos de improbidade (Lei nº 8.429/92) —, no cumprimento das disposições das convenções internacionais de combate à corrupção. A responsabilização pela prática

de ato de improbidade, nos moldes em que foi promovida no Brasil, reveste-se de grande originalidade constituindo rica experiência a ser divulgada nos demais países, no âmbito das atividades que vêm sendo desenvolvidas no sentido da implementação dos compromissos internacionais.

É fundamental que prossigam os esforços para se adequar a lei brasileira aos termos da legislação internacional, tanto quanto é indispensável atuar-se de maneira intransigente no sentido de dar a essa lei cumprimento integral e efetivo.

De suma importância, ainda, que se atentem para as disposições que demandam o fortalecimento das instituições que, de alguma maneira, estejam envolvidas no combate à corrupção.

Merecem, destaque, igualmente, as disposições que reconhecem, na sociedade civil, o grande aliado do poder público na luta contra a corrupção, determinando, conseqüentemente, a criação e o aperfeiçoamento de mecanismos que facilitem essa participação da sociedade civil, já antes mencionados.

Por fim, mas não menos importantes são os dispositivos relacionados à cooperação internacional. Já se disse e repete-se, agora, que a corrupção caracteriza-se, cada vez mais, como fenômeno transnacional, que não observa fronteiras e limites territoriais, exigindo dos Estados, todos os esforços no sentido de agirem coordenada e conjuntamente, tanto no âmbito de sua repressão como também na esfera preventiva.

Sobre cada um desses aspectos, seria possível discorrer longamente. Não é este, porém, o escopo deste texto, por meio do qual se busca, apenas, divulgar um pouco mais estes importantes instrumentos, para que possam ser explorados na batalha contra a corrupção⁷.

Conhecer, discutir e divulgar as Convenções Internacionais Anticorrupção erigem-se, assim, em tarefas da maior relevância para todos aqueles que compreendem que a corrupção retarda o desenvolvimento econômico, distorce o processo político-eleitoral, agride o Estado de Direito, fragiliza, enfim, a sociedade,

⁷ Análise pouco mais detalhada sobre cada um desses eixos foi feita em *Responsabilidade do Agente Público* (Garcia, Mônica Nicida. Ed. Fórum, 2007, Capítulo 12).

e que, portanto, seu intenso e vigoroso combate é absolutamente indispensável para a sobrevivência saudável do Estado e das instituições democráticas.

Abril de 2008.