

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno social que acompanha a evolução da humanidade, que está presente em todos os grupamentos humanos. Isto porque existe um instinto egoísta que move algumas pessoas, levando-as a se apropriar de uma série de bens da coletividade em seu próprio benefício em detrimento do bem comum. Por isso, o combate à corrupção é um ato necessário ao desenvolvimento da sociabilidade humana, é um dos caminhos para melhorar o Estado e a Administração Pública.

Mesmo não sendo temática nova na história da humanidade, a corrupção gera na atualidade uma série de preocupações às nações. Ela é reconhecida como uma ameaça às instituições democráticas, à concreção da justiça social, ao próprio bem comum. Por isso, as nações e organismos internacionais passaram a se empenhar no propósito de erradicar a corrupção por intermédio de Convenções Internacionais entre os países. O tema central deste artigo são as três principais Convenções Internacionais acerca da corrupção, as quais o Brasil é signatário, sob o ponto de vista da efetivação da prevenção e do combate à corrupção.

Nesse viés, com o objetivo de desenvolver a boa governança na América Latina, a Organização dos Estados Americanos (OEA) editou a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, em 1996 na cidade de Caracas, na Venezuela, com o objetivo de criminalizar o suborno e estabelecer a cooperação internacional entre os países. A partir dela, uma série de medidas passaram a ser tomadas pelos países e por organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional para diminuir as taxas de corrupção nos países da América, que trataremos ao longo da discussão.

A Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, por sua vez, foi editada pelo Conselho da Organização para a Cooperação Econômica e para o Desenvolvimento (OCDE), em 1997, com o objetivo de diminuir a corrupção nas transações internacionais envolvendo funcionários públicos estrangeiros. Desde sua implementação, vários indivíduos e pessoas jurídicas já foram julgados a partir de seu texto, o que tem contribuído para o combate à corrupção em todo o mundo.

Por fim, destacaremos a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção de 2003, editada pelas Nações Unidas com o objetivo de prever de forma ampla o crime de corrupção, as formas de prevenção e ações que devem ser tomadas pelos Estados para fins de cooperação.

Trata-se de um diploma ímpar em todo o mundo, pois aborda a questão da corrupção de forma minuciosa, dando aos Estados instrumentos de efetivação do combate à corrupção.

O objetivo geral deste trabalho é realizar uma análise de cada uma dessas Convenções, seus principais aspectos e sua implementação pelos países. Como objetivos específicos, procuraremos: 1) realizar um estudo centrado na efetividade que tais convenções possuem no ordenamento jurídico pátrio; 2) verificar se elas foram capazes de contribuir para a evolução do combate à corrupção no país.

Este estudo foi realizado a partir de uma pesquisa aplicada, na expectativa de promover conhecimentos científicos de grande relevância para o meio social, de contribuir para o desenvolvimento de estudos na seara do combate à corrupção. Foram coletados dados sobre a corrupção em órgãos internacionais e posicionamentos teóricos de pesquisadores da temática, que serviram de base ao desenvolvimento deste estudo. A pesquisa, desta forma, foi realizada sob o prisma exploratório, descritivo e explicativo. O método utilizado foi o hipotético-dedutivo, a partir do qual foram formuladas algumas hipóteses que, posteriormente, foram submetidas a um juízo de confirmação por meio de análise dedutiva. Busca-se, com isso, desvendar o problema da efetivação das Convenções em análise pelos Estados-partes, especialmente pelo Brasil, e verificar a real contribuição delas no combate à corrupção pelo ordenamento jurídico pátrio.

2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CORRUPÇÃO

A corrupção é um fenômeno social muito antigo, e acompanha a evolução da espécie humana desde os primeiros agrupamentos sociais (VIEIRA, 2014a, p. 34). Sua natureza é altamente tóxica e destrutiva, agredindo os interesses mais essenciais dos cidadãos em benefício daqueles que detém o poder (OLIVÉ, 2002, p. 228). Além disso, a corrupção fere diretamente à ordem ou instituto social onde se materializa, atacando a coisa pública, a eficiência da prestação dos serviços estatais e fazendo com que a sociedade perca a confiança nos agentes públicos (CAVALLI, 1998, p. 17).

A ideia do que seja a corrupção sofreu uma série de transformações ao longo do tempo, mas fundamentalmente manteve o mesmo cerne até hoje: a ideia de corrupção vai sempre se referir à mudança do estado natural das coisas para pior, ou seja, para destruir uma determinada

ordem natural¹. O termo corrupção está ligado à ideia de degeneração, putrefação ou destruição. Este vocábulo representa uma forma de transformação da natureza em face da mudança que ocorre nos seres corrompidos. Conforme destacado por Fernando Filgueiras, o seu uso não advém, unicamente, do latim *corrumpere*, uma vez que o cerne do conceito de corrupção era discutido pelos gregos. Estes estudavam a natureza e a cosmologia partindo da análise de dois mundos (o mundo perfeito dos deuses e a ausência de corrupção no mesmo e o mundo imperfeito dos homens e a existência de corrupção) (2008, p. 26).

Por algum tempo, a corrupção foi definida com base na moralidade social, conforme afirma Dubey. De acordo com o autor, corrupção era todo e qualquer ato que ferisse os princípios sociais inerentes ao Estado, definição que era marcada pela presença de atos individualistas de um indivíduo em desfavor da coletividade social (2004, p. 9). Só que, sob esse prisma, poder-se-ia enquadrar a corrupção como qualquer ação humana que envolve alguma espécie de desonestidade (BEARE, 2012, p. 74), e com o tempo, houve a necessidade de vincular os atos de corrupção à atividade do Estado.

Modernamente, a corrupção é conceituada como um fenômeno que envolve a transgressão a uma série de regras, princípios e valores que regem o Estado e a Administração Pública. Sobre isto Bobbio afirma que “assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa” (BOBBIO, 1998, p. 290). E a corrupção envolve uma enorme quantidade de atos, tal como a trapaça, o peculato, o nepotismo, a fraude, a falsificação, o suborno, etc. (BREI, 1996, p. 65).

No mesmo sentido, Gardiner entende que é preciso conceituar a corrupção a partir das leis e atos oficiais das nações², pois ela afeta fundamentalmente o patrimônio público (GARDINER, 2002, p. 25). Portanto, a melhor compreensão da corrupção está vinculada ao

¹ Neste sentido, Platão afirmava que “toda mudança social é corrupção, ou decadência, ou degeneração”, e acreditava que as mudanças pelo qual a Grécia passava naquele período tinha sua base na corrupção dos homens. Este é um tempo de grande corrupção para o filósofo. Depois da humanidade chegar ao nível mais baixo de corrupção (o momento em que vivia era da mais profunda depravação, segundo acreditava), surgiria novamente o bem e as coisas passariam a se aperfeiçoar (POPPER, 1994, p. 33).

² Além da conceituação da corrupção a partir dos ordenamentos jurídicos, há outras formas de se conceituar a corrupção sob o prisma das ciências sociais. Podemos conceituar a corrupção sob o enfoque econômico, sob o ponto de vista do interesse público, da opinião pública, etc. (HEIDENHEIMER; JOHNSTON, 2002, p. 7). Sob o enfoque econômico, entendemos a corrupção como uma instituição extralegal cujo objetivo é o enriquecimento de indivíduos ou grupos sociais através da burocracia estatal (LEFF in HEIDENHEIMER; JOHNSTON, 2002, p. 8). Sob o prisma do interesse público, todo ato realizado por agente público contrário a finalidade pública deveria ser conceituado como corrupção (BREI, 1996, p. 65), e isto engloba às decisões políticas dissociadas da busca pela finalidade pública, pelo bem comum. Por fim, a corrupção sob o enfoque da opinião pública. Neste tipo de definição a corrupção é conceituada a partir das atitudes e concepções expressos pela opinião pública (BREI, 1996, p. 65), o que significa dizer que seu conceito dependerá diretamente da moral social vigente em dado Estado.

conhecimento das normas repressivas dos atos de corrupção no ordenamento jurídico, até porque, dentro do Estado de Direito, só se pode falar em ato de corrupção como ilícito se esse ato estiver previsto em alguma norma jurídica (FILGUEIRAS, 2008, p. 21).

Sob o prisma das leis e regulamentações dos Estados, a corrupção pode ser definida como uma espécie de comportamento que se desvia dos padrões normativamente impostos pelo Estado aos agentes públicos. Esse desvio de comportamento ocorre quando o agente deixa de praticar seus deveres normais em face de uma relação privada com o objetivo de obter algum ganho patrimonial indevido ou uma mudança de *status* social. Alguns exemplos de corrupção podem ser dados neste sentido. O suborno, por exemplo, é uma espécie de corrupção em que uma recompensa, oferecida ou mesmo requerida pelo corruptor, é dada para alterar o julgamento de uma pessoa que está em posição de confiança. Outro exemplo é o nepotismo, que é um tipo de corrupção em que um agente público emprega indivíduos para trabalhar na Administração por meio de critérios familiares e não de mérito. Outro exemplo é a apropriação indébita, um tipo de corrupção que ocorre sempre que um agente público se apropria dos recursos públicos para fins privados (NYE, 2002, p. 284).

Através da análise geral das leis e regulamentações que regem os Estados, percebe-se que a corrupção será todo exercício impróprio e egoísta dos poderes decorrentes dos cargos públicos (MYRDAL, 2002, p. 265), e para identificar os atos de corrupção é preciso verificar quatro condições essenciais. A primeira é a vontade do agente – sua consciência volitiva –, pois não existe ato de corrupção praticado sem tal intenção. A segunda condição é que o indivíduo que praticou o ato corrupto deve receber alguma espécie de benefício de seu ato, alguma recompensa pecuniária ou de qualquer outro tipo. A terceira condição é a existência de relação entre o valor ou bem recebido no ato de corrupção – o nexo causal. Por fim, a última condição é que o ato tenha por objetivo influenciar uma tomada de decisão dentro da Administração Pública (LOWENSTEIN *apud* HEIDENHEIMER; JOHNSTON, 2002, p. 8).

Os indivíduos corruptos ferem uma série de normas jurídicas, sobretudo as normas de solidariedade social que são a base do desenvolvimento humano. Isto significa que a corrupção é uma grave ofensa ao Estado, pois impede que uma coletividade inteira goze com qualidade dos serviços públicos essenciais ao desenvolvimento social. A corrupção já nasce violadora de uma série de direitos fundamentais inerentes a todos, como o direito à vida, a subsistência digna, à administração pública proba e eficiente, além do que, fere os objetivos primordiais dos Estados, a exemplo do Brasil. Nossa Constituição Federal prevê em seu texto, por exemplo, que

são objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I).

Como se percebe, a corrupção é uma ameaça real ao desenvolvimento dos Estados, e precisa ser combatida por todos os países. Ela é, em verdade, um dos piores problemas da contemporaneidade, e possui efeitos devastadores que afetam diretamente o Estado e a administração pública, corrompendo o desenvolvimento das instituições democráticas (SARMENTO, 2002, p. 25).

Nos países que possuem altas taxas de corrupção são percebidos altos índices de injustiça social e baixo grau de efetividade dos direitos políticos e civis, além dos direitos econômicos, culturais e sociais (PARLAMENTO EUROPEU, 2014). Nesse sentido o Banco Mundial afirma que a corrupção consome 5% do PIB mundial, o que equivale a cerca de 2,6 bilhões de dólares por ano. Além disso, o Banco Mundial comprovou que cerca de 40% da ajuda internacional dada aos países em desenvolvimento são desviados por meio de práticas corruptas, e que somente entre 2000 e 2009 foram desviados 8,44 bilhões de dólares desses mesmos países. Os dados do Banco Mundial apontam, ainda, que nas últimas décadas foram desviados cerca de 585,9 bilhões de dólares, valor que poderia alimentar oitenta vezes toda a população mundial que está passando fome atualmente (PARLAMENTO EUROPEU, 2014).

Para o Parlamento Europeu, a corrupção é o “abuso, em proveito próprio, individual ou coletivo, direto ou indireto, de poderes confiados”, tal como o peculato, suborno, enriquecimento ilícito, e todos os demais previstos na Convenção das Nações Unidas Contra à Corrupção (PARLAMENTO EUROPEU, 2014).

As ações de combate à corrupção têm se intensificado no mundo nos últimos anos, e vários instrumentos internacionais foram editados com o objetivo de prevenir e reprimir os atos de corrupção³. Dentre eles, além da Convenção das Nações Unidas, outros dois despontam com grande importância no cenário regional e mundial: a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA), e a Convenção da Organização para a Cooperação Econômica para o Desenvolvimento (OCDE) sobre o combate da corrupção.

3 O COMBATE À CORRUPÇÃO NO MUNDO

³ São vários instrumentos internacionais que tratam da corrupção a nível transnacional. Afora os que são objeto de estudo deste trabalho, citamos como exemplos algumas das principais convenções da União Européia, tal como: a Convenção jurídico-civil contra a Corrupção do Conselho da Europa; a Convenção da União Europeia sobre proteção dos interesses financeiros da EU e seus protocolos sobre corrupção pública; as disposições comuns da União Européia contra a corrupção do setor privado de 1998 (BAIGUN; RIVAS, 2006, p. 162-163).

Como restou demonstrado, o combate à corrupção é essencial a todas as nações, pois a corrupção é uma chaga de efeitos devastadores. É preciso entender que toda a sociedade é o sujeito passivo dos atos de corrupção (VIEIRA, 2014b, p. 39), e por isso é dever dos Estados combater à corrupção a nível internacional.

Organizações como a OEA, a OCDE e a ONU têm empreendido esforços conjuntos no combate à corrupção. Alguns tratados já foram criados neste sentido, e as Nações Unidas têm buscando a cooperação dos Estados pelo mundo, com o objetivo de resolver os problemas relativos à corrupção, que se tornaram prioridade para a organização. Neste sentido, foi criado o “Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e Crime”, um órgão dentro das Nações Unidas que atua em várias frentes, inclusive no combate à corrupção.

As Nações Unidas compreendem a complexidade da corrupção enquanto fenômeno político, social e econômico que afeta todos os países do mundo. Para o órgão, a corrupção vem causando enorme prejuízo às instituições democráticas, pois ela impede o desenvolvimento econômico dos países e gera instabilidade política. Além disso, o órgão admite que a corrupção distorce os procedimentos eleitorais, destrói as bases do Estado de Direito e deslegitima a burocracia estatal. Não é por outra razão que há um enorme desestímulo aos investimentos externos nos países dominados pela corrupção, pois as empresas deixam de criar e investir em países por causa dos “custos” que a corrupção causa (UNODC, 2014a).

Em verdade, o combate à corrupção se tornou uma efetiva prioridade dos organismos internacionais a partir da década de 1990 (CARRARO *et al*, 2006, p. 2):

Recentemente, e mais especificamente após os anos 90, o fenômeno da corrupção tem despertado a atenção de diversos pesquisadores das áreas da ciência política, sociologia e economia, atraídos pelas notícias e acusações de práticas ilícitas em governos, tanto de países ricos como pobres, grandes ou pequenos, de orientação política liberal ou conservadora. Apesar da corrupção não ser um fenômeno novo, o grau de atenção que ela tem recebido nos últimos anos leva a pensar que existe, atualmente, mais corrupção que no passado. Contudo, o fato de ter aumentado nas últimas décadas o número de países com governos democráticos pode ter possibilitado o crescimento dos espaços para a discussão da corrupção, seja ela política ou burocrática. Ao mesmo tempo, o crescimento de instituições não governamentais, tal qual a Transparência Internacional, têm auxiliado na divulgação da corrupção não somente como um problema moral ou político, mas também como um problema econômico (CARRARO *et al*, 2006, p. 2).

De acordo com Baigun e Rivas, o combate internacional da corrupção se tornou necessário em face da economia de mercado, do aumento das relações comerciais entre os países e das comunicações globais, sintomas do processo de globalização da década de 1990. Para o autor, outra explicação seria o fato de que com a globalização, novas formas de corrupção

surgiriam e se expandiriam mais rapidamente, o que teria levado os países a se organizarem para proteger a Administração Pública (2006, p. 161).

Foi justamente nesse período que se firmaram as convenções anticorrupção mais importantes para o Brasil, como se analisará a seguir.

3.1 Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA

A corrupção é uma das maiores ameaças ao desenvolvimento americano, à consolidação democrática e à justiça social. Reconhecendo os efeitos deletérios da corrupção na América, a Organização dos Estados Americanos decidiu formular uma série de políticas de prevenção e repressão aos atos de corrupção (ESPACH e TULCHIN, 2000, p. 3).

A Convenção Interamericana Contra a Corrupção surgiu desse esforço conjunto da OEA com os países americanos na luta contra à corrupção. Ela foi assinada em Caracas, na Venezuela, em 1996, e foi ratificada por 34 dos 35 países que compõem o território das Américas (ESPACH e TULCHIN, 2000, p. 3). Trata-se de um tratado internacional regional que convida aos países americanos a criminalizar o suborno e realizar a cooperação uns com os outros a fim de reprimir os atos de corrupção e conseguir recuperar os valores ilícitos que saíram dos cofres públicos desses países (BERGSTEN, 1997, p. vii).

Por meio dessa Convenção, a OEA busca reforçar o sistema governativo em toda a região, através do reconhecimento da corrupção como um fenômeno nocivo ao desenvolvimento das instituições públicas, do bem estar social, à moralidade pública e à justiça distributiva e à democracia. Especificamente quanto ao sistema democrático, a Convenção reconhece em seu texto que não há como subsistir um Estado democrático sem a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da Administração Pública, o que só pode ser conseguido por meio ao combate incessante de toda e qualquer forma de corrupção. Não é por outro motivo que o combate à corrupção tomou proporções tão grandes, pois só a partir de um combate real e efetivo é possível alcançar um patamar de sociabilidade adequado a promoção da justiça e da diminuição das desigualdades sociais e econômicas.

No preâmbulo da Convenção, a corrupção é entendida como um instrumento utilizado pelo crime organizado para alcançar fins que contrariam os objetivos da ordem pública. No artigo VI, a corrupção é conceituada como:

- a) A solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de

outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;

b) A oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;

c) A realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;

d) O aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e

e) A participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.

De acordo com o texto do diploma, o suborno é conceituado como qualquer ato que tenha por objetivo o oferecimento ou outorga de valor pecuniário ou outros benefícios, tais como dádivas, favores, promessas de bens e vantagens materiais, a fim de obter a realização de uma ação, omissão ou qualquer tipo de ato que esteja relacionado com uma transação de natureza econômica ou social. Para que se concretize esse tipo de crime, é preciso que haja um funcionário público envolvido com um terceiro, que podem ser cidadãos, pessoas que moram no país ou mesmo empresas com domicílio no Estado (art. VIII).

Além disso, no artigo 1º da Convenção, são dados os conceitos de função pública (“toda atividade, temporária ou permanente, remunerada ou honorária realizada por uma pessoa física em nome do Estado ou a serviço do Estado ou de sua; entidades, em qualquer de seus níveis hierárquicos”), funcionário público (“qualquer funcionário ou empregado de um Estado ou de suas entidades, inclusive os que tenham sido selecionados, nomeados ou eleitos para desempenhar atividades ou funções em nome do Estado ou a serviço do Estado em qualquer de seus níveis hierárquicos”) e dos “bens” negociados nos atos de suborno (“os ativos de qualquer tipo, quer sejam móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e os documentos e instrumentos legais que comprovem ou pretendam comprovar a propriedade ou outros direitos sobre estes ativos, ou que se refiram; propriedade ou outros direitos”).

Em seu artigo 3º, a Convenção estabelece que os Estados Partes devem encontrar um meio de dar aplicabilidade às medidas previstas em seu texto. Os signatários dessa Convenção se comprometem a criar normas de conduta para o adequado desempenho das funções públicas, a fim de prevenir os conflitos de interesses, promover a guarda dos recursos públicos. O mais interessante é que, de acordo com este item, os Estados - partes devem criar sistemas de comunicação dentro da Administração Pública para que os funcionários públicos possam

informar mais facilmente os atos de corrupção, comunicando às autoridades competentes (art. 3º, item 1).

Como instrumentos para tornar efetivo o cumprimento das disposições propostas, a Convenção propõe aos signatários uma série de medidas, a saber: a) a educação dos funcionários e órgãos públicos, por meio de instruções específicas, sobre as normas éticas que regem a atividade e as normas de responsabilidade (art. 3º, item 3); b) sistemas de declaração das receitas dos funcionários públicos (art. 3º, item 4); c) um sistema de recrutamento dos funcionários públicos e dos bens públicos capaz de assegurar não só a eficiência, mas a transparência e a equidade na Administração pública (art. 3º, item 5); d) um sistema de arrecadação e controle das rendas do Estado que possa impedir as práticas de corrupção (art. 3º, item 6); e) leis que proíbam qualquer benefício ou tratamento tributário favorável, em relação aos valores advindos da corrupção, àqueles indivíduos ou empresas que praticaram tais atos (art. 3º, item 7); f) sistemas de proteção aos testemunhos de funcionários públicos e cidadãos que denunciam de boa-fé os atos de corrupção, o que implica na proteção da identidade desses indivíduos (art. 3º, item 8); g) órgãos superiores para prevenir, detectar e punir práticas de corrupção (art. 3º, item 9); h) medidas contra o suborno dos agentes públicos nacionais e estrangeiros, tais como a exigência de registros detalhados das relações comerciais ou de controles contábeis internos (art. 3º, item 10); i) mecanismos de estímulo da sociedade civil na prevenção à corrupção (art. 3º, item 11) e j) estudo de medidas ainda não adotadas para prevenir a corrupção, levando em conta a equidade da remuneração dos agentes públicos e a probidade administrativa (art. 3º, item 12).

Ainda de acordo com a Convenção, cabe ao Estados-partes adotarem medidas para estabelecer a jurisdição sobre o crime de suborno dos agentes públicos ou indivíduo que resida no território em questão (art. V, itens 1, 2, 3 e 4). Os Estados que ainda não adotaram as medidas propostas na Convenção devem fazer o necessário para tipificar os delitos do art. VI outrora citados, a fim de facilitar os propósitos da mesma (art. VII).

Para reprimir de modo eficaz a corrupção nos países, cabe aos Estados-partes realizarem o acompanhamento do patrimônio dos agentes públicos, tipificando como delito qualquer enriquecimento ilícito por parte dos mesmos (art. IX).

É importante destacar ainda que a Convenção impõe aos Estados-partes o desenvolvimento progressivo de uma série de ações tipificadoras de condutas consideradas como corrupção nos termos da mesma, a exemplo do aproveitamento indevido do cargo ou função pública (art. XI, item 1, alínea a), do aproveitamento indevido dos bens públicos por

empresas privadas e instituições (art. XI, item 1, alínea a), c) da ação ou omissão de agente público que procure a adoção de uma decisão do qual obtenha benefício ilícito para si ou para outrem, entre outras ações.

Por fim, os Estados se comprometem a prestar assistência recíproca uns aos outros para investigar ou processar os atos de corrupção (art. XIV, 1 e 2); para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens provenientes dos atos de corrupção (art. XV, 1 e 2); para permitir a quebra de sigilo bancário no caso de investigação de ato de corrupção (art. XVI, 1).

A efetividade⁴ da Convenção na América Latina foi avaliada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, e o resultado foi muito positivo: ocorreu a diminuição dos casos de suborno transnacional ao longo dos quase vinte anos de implementação do tratado (ESPACH e TULCHIN, 2000, p. 3), o que denota o tratado obteve o reconhecimento social e os indivíduos e empresas passaram a observar seus regramentos.

É interessante observar que a efetividade da Convenção está intrinsecamente ligada a uma série de ações de organismos internacionais. Em junho de 1996 o Banco Mundial revisou completamente as diretrizes para concessão de empréstimos internacionais com o objetivo de evitar a corrupção em contratos com os países americanos. O Banco Mundial passou a condenar publicamente todo ato de corrupção nos Estados e a dar prioridade a políticas anticorrupção (ELLIOTT, 1997, p. 2), o que fez com que os países observassem as normas insculpidas na Convenção.

Um outro bom exemplo da efetividade do diploma de combate à corrupção pode ser observado aqui na América Latina. Para conceder um empréstimo à Argentina, na crise que teve no mesmo período, o Fundo Monetário internacional exigiu que o país realizasse uma reforma judicial com o objetivo de diminuir os elevados índices de corrupção no país (ESPACH e TULCHIN, 2000, p. 3). Ações como essa ajudaram o país a reduzir as taxas de corrupção na forma de suborno transnacional naquele Estado.

É possível afirmar, dessa forma, que a Convenção Americana contra a Corrupção possui um certo grau de efetividade (diga-se, ainda pequeno), uma vez que vários países passaram a cumprir suas diretrizes (mais em face da grande pressão dos organismos internacionais do que pela Convenção em si). De acordo com Elliot, foram implementadas várias ações pelas Administrações Públicas dos Estados Parte. Houve o fortalecimento da

⁴ Entendemos por efetividade das normas jurídicas a conformidade das normas no mundo, a “realizabilidade dos preceitos normativos”, a eficácia social da norma (CALISING, 2012, p. 295). Desta forma, é preciso destacar que a efetividade da norma é sinônimo da sua aceitação no meio social, de seu respeito entre a coletividade. Avaliar a efetividade das normas significa verificar o cumprimento delas pela sociedade, o seu reconhecimento (CALISING, 2012, p. 295).

polícia judiciária, o incentivo da ação cidadã consciente, o corte de departamentos desnecessários, etc. (1997, p. 2).

Se, de um lado, é possível afirmar que a Convenção possui efetividade no geral (ainda que pequena), por outro é preciso reconhecer também que existem grandes obstáculos para fazer com que seja totalmente respeitada pelo meio social. É preciso reconhecer que os países não cumpriram todas as diretrizes impostas pela Convenção, ou o fazem muito lentamente. É o caso do Brasil infelizmente.

Apesar da Convenção datar de 1996, somente em 07 de outubro de 2002 foi promulgada por meio do Decreto nº 4.410 no país, e com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, “c”. Com relação à eficácia da norma no ordenamento⁵, há um estudo muito interessante sobre a conformidade do ambiente institucional brasileiro com a Convenção Interamericana contra à Corrupção⁶.

O resultado deste estudo foi revelador. De um lado, há boa parte da legislação brasileira é compatível com o texto da Convenção, como no caso do seu artigo III, que prevê que os Estados-partes devem possuir normas que assegurem o uso adequado dos recursos públicos pelos agentes da Administração. A legislação brasileira possui nesse sentido o ordenamento jurídico possui o Código de Ética do Servidor Público Civil Federal (Decreto nº 1.171/1994), a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), etc. (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2003, p. 3-34).

De outro, há uma parte da legislação e do ambiente brasileiros que não são compatíveis totalmente com as disposições da Convenção, como no caso do conceito de “função pública”. Apesar de não existir a definição legal para a expressão, no ordenamento temos a conceituação de “autoridade pública” (Lei nº 4.898, art. 8º). É o caso também dos sistemas de proteção aos funcionários e cidadãos que denunciarem de boa-fé os atos de corrupção (artigo III, parágrafo 8 da Convenção). No caso do Brasil, admite-se apenas em alguns órgãos a denúncia anônima

⁵ Entendemos por eficácia da norma a capacidade jurídica de produzir efeitos no mundo. A eficácia normativa ou incidência da norma jurídica é o momento em que é definido o efeito da norma jurídica ao incidir no mundo, ao “juridicizar o seu suporte fático” (MELLO, 2009, p. 1). A eficácia jurídica decorre do fato jurídico e compreende as consequências geradas pela incidência da norma jurídica, podendo gerar situações jurídicas simples ou complexas (MELLO, 2009, p. 2). Conforme explicado por Marcos Bernardes de Mello, a eficácia jurídica não é um dos elementos essenciais do fato jurídico, pois um fato jurídico pode existir e ser válido sem necessariamente produzir efeitos jurídicos. É preciso entender que mesmo a natureza do fato jurídico seja a de produzir efeitos jurídicos, em alguns momentos eles não serão produzidos e isso não irá desqualificar o fato jurídico (2013, p. 152). Assim, é possível afirmar que “norma eficaz é aquela que tem a possibilidade de impor no mundo do ser a finalidade que lhe foi dada no mundo do dever ser” (CALISING, 2012, p. 294).

⁶ Este estudo foi realizado pela ONG Transparência Brasil, pelo Ministério Público Federal, pelo Conselho de Ética da Presidência da República, pela Escola Nacional de Administração Pública, pela Escola Superior de Administração Fazendária, entre outros importantes órgãos da Administração Pública Federal (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2003, p. 2).

que contenha fortes indícios da ocorrência do fato. Neste sentido, a Lei nº 9.807/1999 estabelece de maneira geral normas de proteção às testemunhas, mas não especificamente para denúncias de corrupção (que prescindiriam de um sistema mais específico) (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2003, p. 3-34).

Há, por fim, uma parte da legislação e do ambiente brasileiros que de nenhum modo se compatibiliza com a Convenção. É o caso, por exemplo, da implementação dos sistemas de arrecadação e controle da renda do Estado com o fim de impedir os atos de corrupção (art. III, parágrafo 6º da Convenção).

No Brasil nós temos o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFE), que acompanha a aplicação das rendas da União em um sistema *on line*⁷. No entanto, não foi disponibilizado o amplo acesso da sociedade ao Sistema, que fica restrito a pouquíssimos órgãos da Administração. Por isso, o acesso ao mesmo é bastante limitado e os dados lá contidos são pouco inteligíveis, não passam por técnicas contábeis ou por uma organização orçamentária. Em resumo, não temos um sistema de acompanhamento real (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2003, p. 3-34). Em outras palavras, apesar do Brasil ser signatário destas Convenções, pouco avançará no combate à corrupção caso não implemente as estruturas de base, para a efetivação deste combate.

Desta forma, a Convenção Interamericana, no Brasil, possui eficácia normativa em parte, pois nem todos os dispositivos contidos no diploma estão em conformidade com a legislação brasileira, e vários dispositivos da Convenção ainda não foram tipificados no ordenamento (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2003, p. 3-34). Dessa forma, há uma parte da Convenção que não tem pode ser alcançada, ou seja, seus efeitos no mundo ainda não foram definidos (MELLO, 2013, p. 152).

É preciso observar ainda uma outra questão, como dito, a da efetividade deste diploma no ordenamento jurídico. A efetividade é medida por meio do cumprimento das normas pela sociedade, pelo reconhecimento da Convenção pelo corpo social.

Neste sentido, a Transparência Internacional publicou dados referentes ao pagamento de suborno em 2010, e 4% dos entrevistados responderam que já pagaram suborno alguma vez na vida a funcionários públicos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2013). Nessa pesquisa, 54% dos entrevistados responderam que não sentem que o governo do país tem lutado

⁷ É importante frisar neste sentido que foi criada o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção por meio do Decreto nº 4.923/2003, com a participação de diversos órgãos públicos (CGU, 2007, p. 14). No entanto, o Conselho em pouco ou nada evoluiu na implementação dos termos da Convenção Interamericana Contra a Corrupção e no próprio combate a corrupção.

contra a corrupção, 64% responderam que a corrupção aumentou no país entre 2007 e 2010 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2013).

De fato, mesmo tendo ratificado a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, o governo não tem atuado no sentido de dar efetividade às disposições nela contida, e a população tem sentido o aumento dos casos de corrupção com os anos.

O pagamento de propina a funcionários públicos continua a ser um problema muito sério no país, e tem aumentado a cada ano. Em pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais e pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes em 2014, foi perguntado a servidores públicos de todos os Estados do Brasil se a cobrança de propina é sentida nos órgãos em que trabalham, e 34,8% dos entrevistados responderam que é uma prática frequente ou muito frequente, enquanto 65,1% dos entrevistados responderam que era pouco frequente ou nada frequente (UFMG e UNDOC, 2014, p. 87).

Com estes dados, comprova-se que a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção tem pouca efetividade social, pois suas disposições não têm sido cumpridas por uma parte da sociedade civil e dos funcionários públicos. Isto significa que há um longo caminho a ser trilhado antes que este diploma normativo passe a ser respeitado de fato no nosso país.

3.2 Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais

Como se sabe, a corrupção possui vários efeitos negativos para o desenvolvimento do Estado. Um deles são as distorções de mercado geradas pelos atos de corrupção. Conforme destacado por Cuenca,

La corrupción se convierte en un mecanismo para conquistar el mercado mediante la exclusión de las empresas que compiten con la firma comprometida en el acuerdo corrupto, situación a través de la cual se establecen verdaderos monopolios de hecho que irán transformándose en oligopolio nefasto, pues aquellas empresas que inicialmente no pagaban subornos se verán obligadas a hacerlo para no renunciar al mercado público de la economía (CUENCA, 2009, p. 75).

Além disso, ela reduz a livre concorrência, uma vez que a corrupção sempre está acompanhada de falta de tratamento equitativo entre as empresas, ela aumenta os custos das transações empresariais, diminui a taxa de retorno dos investimentos (uma vez que empresas que pagam suborno não podem exigir o retorno financeiro do ato de corrupção). O investimento internacional, o comércio e o crescimento dos países são obstaculizados, e os potenciais

investimentos que seriam realizados em um país corrupto passam a ser feitos em países com menores taxas de corrupção (CUENCA, 2009, p. 75-76).

De acordo com o FMI, o investimento em países dominados pela corrupção institucionalizada é quase 5% menor do que nos países com baixas taxas de corrupção. Outro dado interessante, publicado pela agência de valores *Standard and Poor's*, revela que há a probabilidade de que no mínimo 50% dos investidores percam todos os seus investimentos em um prazo de cinco anos em países com altos graus de corrupção (CUENCA, 2009, p. 76).

Com a edição da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, os Estados-membros passaram a adotar uma série de políticas anticorrupção. Os países reconheceram que a corrupção gerava inúmeras distorções de mercado que impedia o livre comércio entre os países (PIETH *apud* ELLIOTT, 1997, p. 120). Foi então que, ao final de 1997, o Conselho da Organização para a Cooperação Econômica e para o Desenvolvimento (OCDE) decidiu implementar a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, diploma ratificado por 41 países em todo o mundo (OCDE, 2014a).

Diante da necessidade real de uma Convenção para regular o combate à corrupção em meio às transações comerciais, foram realizados estudos pela OCDE que organizou grupos de trabalho voltados unicamente para o estudo da corrupção nos negócios internacionais, revelando as inúmeras redes de corrupção em países industrializados envolvendo os respectivos governos (MEYER-PFLUG, 2009, p. 189). Por isso, ela surgiu para dar continuidade ao trabalho iniciado pela OEA e realizar um amplo combate à corrupção em nível mundial, uma vez que os regramentos da Convenção Interamericana se aplicavam somente ao território americano.

O preâmbulo da Convenção afirma que a corrupção é um fenômeno recorrente em transações internacionais de comércio e investimento. Os Estados, preocupados com o seu desenvolvimento econômico e com a boa governança, devem lutar juntos para acabar com a corrupção e restituir as condições internacionais de competitividade nas transações comerciais. Por isso que a responsabilidade sobre a repressão dos atos de corrupção pertence a todos os Estados, que possuem o dever de elaborar e aplicar medidas que detenham, previnam e combatam a corrupção dos agentes públicos que trabalham nas transações internacionais, por meio da criminalização dos atos de corrupção (art. 1, parágrafos 1 e 2). O delito de corrupção dos funcionários públicos estrangeiros é descrito no primeiro artigo da convenção, como é de se conferir:

1. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, **é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.**
2. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que **a cumplicidade, inclusive por incitamento, auxílio ou encorajamento, ou a autorização de ato de corrupção de um funcionário público estrangeiro é um delito criminal. A tentativa e conspiração para subornar um funcionário público estrangeiro serão delitos criminais na mesma medida em que o são a tentativa e conspiração para corrupção de funcionário público daquela Parte.**
3. Os delitos prescritos nos parágrafos 1 e 2 acima serão doravante referidos como "corrupção de funcionário público estrangeiro" (negritos nossos).

A Convenção delimita o conceito de “funcionário público estrangeiro”, que será qualquer pessoa que ocupe um cargo em qualquer dos três poderes em país estrangeiro, independente da forma de ingresso na função (art. 1, parágrafo 4, “a”). Conceitua como país estrangeiro todos os níveis e subdivisões do governo (art. 1, parágrafo 4, “b”), e como ação ou omissão do funcionário no desempenho de suas funções o uso de cargo por meio do funcionário público estrangeiro (art. 1, parágrafo 4, “c”), e essa ação ou omissão dará origem ao ato de corrupção. Além disso, ela estabelece que os Estados-partes devem tomar medidas para responsabilizar as pessoas jurídicas pelos atos de corrupção dos funcionários públicos estrangeiros (art. 2).

Com relação às sanções, a Convenção estabelece que o Estado deve dispor de penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas, e a pena deve ser semelhante àquela aplicada aos crimes de corrupção previstos no ordenamento pátrio dos signatários. Os Estados devem garantir que, no caso de não existirem penas criminais para as pessoas jurídicas, elas devem ser efetivamente responsabilizadas por meio de penas não-criminais. É de se destacar que a Convenção impõe que os valores provenientes do suborno e do ato de corrupção devem ser retidos e confiscados. Por fim, os Estados devem sancionar os funcionários públicos estrangeiros na esfera civil e administrativa (art. 3).

Este diploma transnacional acaba por empreender esforços de diversas instituições internacionais e dos Estados para reprimir a corrupção e erradicar a prática de suborno das transações comerciais internacionais, avançando, assim, no melhoramento das instituições democráticas. Durante todo o seu texto reconhece que os avanços nesta área implicam, necessariamente, em esforços conjuntos das nações em âmbito nacional e internacional, na cooperação, monitoramento e acompanhamento das ações das nações neste sentido. Por isso, adota a equivalência entre as medidas adotadas pelos Estados, o que significa que a ratificação

deve ocorrer sem a derrogação de nenhum dos pontos da Convenção, pois assim se mantém inalterada a equivalência de obrigações entre os Estados.

Com relação à efetividade da Convenção, a OCDE afirma que até o final de 2012 foram sancionados 221 indivíduos e 90 pessoas jurídicas pela prática de suborno, além do que estavam em curso 320 investigações (OCDE, 2014b). É possível afirmar, desta forma, que os países estão fortemente comprometidos em dar efetividade ao texto da Convenção, uma vez que vários países têm realizado avaliações periódicas trimestrais (CARLBERG, 2004).

Por outro lado, existem problemas com relação ao texto da Convenção. Não foram estabelecidas normas concretas de aplicação comum aos países signatários, o que significa dizer que um país poderá aplicar penas mais ou menos severas que o outro sobre o mesmo delito de corrupção (CARLBERG, 2004).

No Brasil, essa Convenção foi promulgada por meio do Decreto nº 3.768/2000, mesmo o país não fazendo parte da OCDE (art. 13 da Convenção). De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU), a implementação da Convenção no Brasil passou por duas fases. Na primeira foram levantadas as legislações dos Estados-partes para verificar se estão de acordo com os termos da Convenção, donde se levantaram uma lista de recomendações. Na segunda fase – e a atual – tem se realizado o monitoramento da aplicação das normas sobre funcionários públicos estrangeiros (CGU, 2007, p. 9-10).

A CGU afirma que a legislação brasileira se encontra, em grande parte, em conformidade com o texto da Convenção, o que significa que ela possuiria eficácia normativa no nosso país. Existiam algumas lacunas normativas no ordenamento jurídico, que não regulava no Código Penal os crimes praticados por funcionários públicos estrangeiros contra a Administração Pública. Com a edição da Lei 10.467/2002, foi inserido no Código Penal os “crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira”, tipificando penalmente a corrupção da forma prevista na Convenção, além de tipificar o tráfico de influências nas transações comerciais internacionais, incluindo as duas espécies entre os crimes que antecedem à lavagem de dinheiro (CGU, 2007, p. 10).

Desta forma, verifica-se que houveram avanços significativos dentro da legislação nacional com a ratificação deste diploma normativo, que contribuiu bastante para a evolução do combate à corrupção dentro do Brasil. Mesmo assim, é preciso destacar que a total implementação dos termos da Convenção exige um constante esforço do governo brasileiro em tomar todas as medidas necessárias para reprimir os ilícitos de corrupção cometidos dentro da Administração Pública, o que nem sempre é visto na realidade.

A cooperação do Brasil com outros países ainda é bastante insuficiente, como destacam Ozorio *et al.*: “por exemplo, o pedido de autoridade brasileira para receber, em processo sob sua condução, testemunha localizada no estrangeiro só se mostra exequível se enviado com antecedência mínima de 240 dias” (2014, p. 35). Os autores comentam ainda que este tipo do problema não é exclusivo do país, pois convenções que tratam de cooperação jurídica internacional se caracterizam, via de regra, como *soft law*⁸, o que significa dizer que tais diplomas preveem de forma bastante genérica sanções específicas para o caso de não cooperação entre os países. A eficácia do diploma tem sido minorada em face desse problema, e precisa ser pensada pelo Estado brasileiro (OZORIO *et al*, 2014, p. 35).

3.3 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

Em 2003 representações de mais de 120 nações se reuniram em Mérida, no México, para deliberar sobre a corrupção e estabelecer instrumentos normativos que ampliassem a eficácia do combate (COIMBRA, 2011, p. 30). Por isso, as Nações Unidas editaram o mais importante diploma normativo acerca do combate internacional da corrupção: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o primeiro diploma universal neste sentido, assinado até hoje por 140 países (UNODC, 2014c) e contando com o apoio de inúmeras organizações internacionais públicas e privadas (ARGANDOÑA, 2006, p. 4-10).

O combate à corrupção se tornou pauta diária de vários países no mundo desde a década de 1990 (ALA’I, 2000), e isto fez crescer um interesse cada vez maior em estabelecer uma legislação global de combate a corrupção que abarcasse as variadas suas espécies de forma mais efetiva, motivo que levou a edição da referida Convenção (UNODC, 2014b). Ela veio suprir as deficiências das duas anteriores (a primeira era de caráter regional e tratava basicamente do crime de suborno, e a segunda abordou os delitos de corrupção de forma igualmente restrita).

De acordo com seu texto, o objetivo dos países é prevenir as práticas de corrupção e de transferência ilícita de fundos, por meio da criminalização de uma série de condutas de corrupção e da sua prevenção por mecanismos específicos, da cooperação internacional e da assistência técnica entre os países. Assim, espera-se que os fundos decorrentes de atividades de

⁸ São disposições mais genéricas das sanções a serem aplicadas nos casos em que uma Convenção prevê a cooperação mútua.

corrupção retornem ao país de origem, desenvolvendo a boa governança em uma série de países (ARGANDOÑA, 2006).

Do preâmbulo da Convenção é possível extrair uma série de valores e anseios dos Estados sobre o problema da corrupção. Assim, ela é vista como uma ameaça à estabilidade e segurança da sociedade, uma vez que enfraquece as instituições públicas, os valores da democracia, da ética, da justiça e compromete o desenvolvimento sustentável dos países, entre tantas outras consequências. Reconhece-se que ela influencia todos os setores sociais e compromete os recursos estatais ameaçando a estabilidade política, e por isso os países precisam se unir para exterminar essa chaga. Reconhece-se ainda que se trata de um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades, e somente por meio de cooperação internacional é possível prevenir e lutar contra ela. Isto significa que os Estados compreendem que lhes cabe o papel de erradicação da corrupção com o auxílio de toda a sociedade civil, organizações governamentais ou não. E, para tornar esses ideais eficazes, os países editaram a Convenção em foco.

Esta é maior Convenção sobre corrupção do mundo, de forma que seria impossível falar de todos os aspectos inovadores trazidos em seu texto. Por isso, é de se destacar alguns de seus aspectos mais relevantes, o que foi feito a seguir.

A finalidade da Convenção é promover e fortalecer medidas preventivas e repressivas de combate mais eficientes, facilitar e apoiar à cooperação internacional e promover a integridade e boa governança nos países (artigo 1, “a”, “b” e “c”).

Em relação às convenções anteriores, a Convenção das Nações Unidas descreve um conceito de funcionário público bem mais elaborado. Em resumo, seria toda pessoa que ocupe cargo público em qualquer dos poderes do Estado, independentemente do tempo que possuir no cargo, ou que preste serviço público, ou que assim seja definida pelo ordenamento interno dos Estados (Cf. art. 2 “a”). O funcionário público estrangeiro será todo indivíduo que ocupe um cargo em qualquer dos poderes do Estado ou que exerça uma função pública em país estrangeiro (art. 2 “b”). Há a conceituação do “funcionário de uma organização internacional pública”, que seria todo funcionário público internacional ou pessoa autorizados pela organização para agir em seu nome (art. 2 “c”). Os bens são entendidos como os “os ativos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis e os documentos ou instrumentos legais que creditem a propriedade ou outros direitos sobre tais ativos” (art. 2 “d”). O produto do delito será todo o bem que tenha se originado a partir do ato de corrupção (art. 2 “e”). Há a previsão do embargo preventivo (apreensão de bens), que será

uma proibição temporária de transferir, converter, transladar ou ter em custódia bens, em face de uma ordem judicial (art. 2 “f”). É previsto também o instituto do confisco, que se trata de uma privação definitiva de bens (art. 2 “g”), entre outros.

Um ponto relevante abordado nesta Convenção são as medidas preventivas que devem ser adotadas pelos Estados-partes. Eles devem, em conformidade com a própria legislação, formular, aplicar e manter políticas coordenadas e eficazes contra à corrupção, para assim promover a participação de toda a sociedade nesse combate (art. 5, parágrafo 1). Eles devem, também, avaliar periodicamente avaliar os instrumentos e medidas a fim de verificar a eficácia dos mesmos (art. 5, parágrafo 2), e devem colaborar entre si a fim de promover e formular as medidas previstas em toda a Convenção (art. 5, parágrafo 4).

Cabe aos Estados a elaboração e fundação de órgãos que possam prevenir a corrupção (art. 6, parágrafo 1, “a” e “b”), outorgando aos mesmo independência para que possam exercer suas funções sem influência externa (art. 6, parágrafo 2), e comunicando às Nações Unidas os nomes dos indivíduos que vão exercer a direção dos mesmos, para que possa se criar uma rede de relacionamento entre os Estados neste sentido (art. 6, parágrafo 3).

Com relação ao setor público, a Convenção prevê que os Estados devem adotar, para a contratação de seus agentes, princípios de eficiência e transparência e critérios objetivos baseados no mérito, equidade e aptidão dos indivíduos (art. 7, parágrafo 1, “a”), além de procedimentos adequados para identificar indivíduos potencialmente vulneráveis à corrupção. Por fim, prevê a adequada remuneração dos seus agentes a partir da capacidade econômica de cada Estado (art. 7, parágrafo 1, “c” e “d”). Outra exigência é que os signatários da Convenção adotem códigos de conduta para os funcionários públicos com medidas eficazes para os atos de corrupção (art. 8).

Com relação à contratação e gestão da fazenda pública, são previstas medidas para a contratação dos servidores, critérios para a tomada de decisões, formas de difusão das informações, entre outras (art. 9, parágrafo 1). Sobre a difusão de informações como medida preventiva de combate à corrupção, a Convenção prevê que a informação pública deverá ser aumentada por meio de medidas que promovam a transparência na Administração Pública, o acesso à informação (art. 10).

A Convenção também prevê uma série de medidas para garantir que o Poder Judiciário participe de forma decisiva da luta contra a corrupção. Os Estados devem respeitar a independência do órgão e reforçar sua integridade por meio de normas que regulem a conduta dos membros do Poder Judiciário. As mesmas medidas podem ser aplicadas ao Ministério

Público, que se consubstancia de um órgão de extrema importância no combate aos atos de corrupção (art. 11).

Com relação ao setor privado, prevê uma série de medidas para prevenir a corrupção, com a aplicação de sanções civis, administrativas ou penais necessárias a isso (art. 12). Para a participação da sociedade civil, ela prevê medidas de estímulo aqueles que não participam do setor público (art. 13).

A Convenção prevê ainda medidas para prevenir a lavagem de dinheiro, formas de penalização e aplicação da lei, estabelece o conceito de suborno de funcionários nacionais, estrangeiros, de funcionários de organizações públicas, nas organizações privadas. Estabelece ainda medidas sobre a malversação, apropriação indébita, desvio de bens, tráfico de influências, abuso de funções, enriquecimento ilícito, por funcionário público, entre outras inúmeras medidas para dar concretude ao combate à corrupção.

Um dos pontos mais relevantes da Convenção é que ela estabelece que os Estados devem desenvolver políticas públicas contra a corrupção. Em resumo, trata - se do diploma mais completo do mundo no combate à corrupção, pois regula uma série de questões que ainda não haviam sido abordadas pelas convenções que lhe antecederam (BRUNELLE-QURASHI, 2011). Por isso sua aceitação pelos Estados é um dos maiores avanços no combate à corrupção a nível global.

O diploma possui problemas de eficácia normativa, uma vez que prescinde da boa vontade dos Estados em adotar as medidas dispostas em seu texto, e muitos dos signatários não possuem capacidade política e jurídica para cumprir suas normas. São, portanto, limitações de nível institucional que freiam a eficácia das medidas ali propostas (BRUNELLE-QURASHI, 2011). Há o problema das mudanças sociais e políticas que seriam geradas com a total implementação da Convenção, o que também contribui para a diminuição de sua eficácia. Até o monitoramento constante das Nações Unidas nesses Estados com o objetivo de fazer com que cumpram com as obrigações pactuadas, tem sido complicado, uma vez que são muitos os países signatários (BRUNELLE-QURASHI, 2011).

É possível afirmar, desta forma, que a eficácia normativa deste diploma tem ligação direta com a boa vontade dos Estados em realizar a reforma política, institucional e social proposta no seu texto. Acaso todos os itens contidos nessa Convenção fossem adotados e aplicados com eficiência, uma mudança na forma de enxergar a Administração seria inevitável.

No Brasil, essa Convenção foi promulgada por meio do Decreto nº 5.687/2006. Ela possui um alto grau de eficácia normativa, pois uma grande parte da legislação brasileira já se

encontra conforme o texto da Convenção. Nesse sentido, a Controladoria Geral da União afirma que foi ampliada a gama de atribuições do Núcleo de Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que realizou uma série de ações, como o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (PNLD), a elaboração de projetos de lei, sistema de sindicância patrimonial dos funcionários públicos, etc. Outro ponto positivo da implementação dessa Convenção, de acordo com a CGU, foi a criação, através da ENCCLA, do grupo de “pessoas expostas politicamente” (PEPs), que consiste numa lista com pessoas que devem ser observadas em face da natureza do cargo que ocupam, por serem mais expostas à corrupção. Essa observação se restringe às movimentações bancárias e financeiras, a fim de descobrir mais rapidamente os indivíduos envolvidos com atos de corrupção (CGU, 2008, p. 16-19).

Em verdade, uma série de medidas foram adotadas no país para dar efetividade a essa Convenção, o que é bastante positivo para o combate à corrupção. Por isso, essa Convenção possui um alto grau de efetividade no país, o que é extremamente positivo para o combate à corrupção.

4 CONCLUSÕES

Como foi visto, a corrupção é um fenômeno que agride fundamentalmente a moralidade social, os valores de solidariedade intrínsecos à convivência coletiva, gerando prejuízos tanto para a Administração Pública como para o Estado. Ela pode ser conceituada de várias formas, mas sob o ponto de vista jurídico a melhor conceituação é aquela que parte das leis e regulamentações dos Estados.

A corrupção que ocorre sempre que um funcionário público se desvia das normas de atuação impostas normativamente para tentar alcançar um interesse que lhe é particular, egoísta. Para identificar sua ocorrência, é preciso antes de mais nada identificar a vontade do agente em praticar um ato de corrupção, a existência de benefício (que pode ser de qualquer natureza) pelo agente, o nexo causal entre o valor recebido e o ato de corrupção e a deturpação de uma tomada de decisão da Administração Pública em prol dos interesses dos envolvidos. Com essas condições, é possível identificar um ato de corrupção a fim de lhe dar o tratamento legislativo adequado.

É preciso compreender que a corrupção possui um efeito devastador sobre a organização dos países. Onde persistem as altas taxas de corrupção institucionalizada,

umentam os índices de injustiça social. Por isso, os países têm se organizado, desde a década de 1990, para combater à corrupção, por meio de uma série de medidas, como a edição de tratados regionais e mundiais de combate a esta chaga. Nesse ínterim, chama a atenção os esforços empreendidos no combate à corrupção pela OEA, OCDE e ONU no que se refere aos tratados internacionais sobre a corrupção.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção foi editada pela OEA afim de criminalizar o suborno nos países da América e realizar a cooperação dentro do continente para propiciar um combate mais efetivo e célere. Essa Convenção busca reforçar todo o sistema governativo americano por meio do da luta contra a corrupção. Reconhece-se em seu texto que ela é um fenômeno prejudicial ao desenvolvimento social, à própria democracia.

Por isso os países assumem o compromisso supremo de combater incessantemente a corrupção e de criminalizar uma série de condutas referentes ao fenômeno, com o objetivo de melhorar o meio social dos países americanos. Sua efetividade pode ser comprovada por meio de uma série de respostas positivas dos países, que passaram a observar as diretrizes de seu texto. Observe-se que essa obediência está ligada a incorporação das diretrizes insculpidas no texto da Convenção por organismos internacionais como Banco Mundial e FMI que passaram a acompanhar e – por vezes – impor a implementação nos países.

No Brasil, essa Convenção possui um alto grau de eficácia normativa (por meio do Decreto nº 4.420/1996). Isto porque se verifica que boa parte da legislação brasileira está adequada aos termos da Convenção, enquanto uma outra é contrária ao que prevê seu texto. Há ainda os casos em que a legislação brasileira é mesmo omissa em relação ao que prevê a Convenção, o que diminui razoavelmente a eficácia do diploma no país.

A Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais foi editada logo em seguida à Convenção da OEA, por causa do reconhecimento de inúmeras distorções de mercado que impedia o livre comércio entre os países.

Essa Convenção compreende a corrupção como um fenômeno recorrente nas transações internacionais de comércio e investimento. Ela convida os Estados a lutarem juntos contra a corrupção. De acordo com seu texto, cada signatário deve adotar uma série de medidas no ordenamento jurídico interno para se compatibilizar com o combate à corrupção previsto nas diretrizes do diploma, que possui grande efetividade. Desde de sua implementação 221 indivíduos e 90 pessoas jurídicas já foram condenados com base na convenção, o que é um resultado inédito para a OCDE. Possui um alto grau de eficácia normativa no Brasil (Dec. Nº

3.768/2000), pois várias disposições da Convenção se adequam à legislação pátria, como no caso dos crimes praticados por particular contra a Administração Pública estrangeira inseridos no Código Penal. Por outro lado, nossa legislação ainda precisa se adequar em alguns aspectos ao às disposições da Convenção para dar total eficácia normativa ao diploma.

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, por sua vez, se mostrou como o maior e mais completo diploma legal em matéria de corrupção no mundo. Editado pelas Nações Unidas, essa Convenção busca criminalizar uma série de condutas de corrupção, além do que cria mecanismos específicos para a sua prevenção e estabelece uma rede de assistência técnica entre os países. Essa Convenção expressa vários anseios dos países com a corrupção, entendida como um fenômeno altamente corrosivo à estabilidade e segurança da sociedade. Ela conceitua de forma ampla as noções relacionadas com a corrupção, como o conceito de bens da Administração Pública, produto do delito, confisco, etc. Prevê a criação nos países de órgãos que cuidem exclusivamente do combate à corrupção, além de uma série de medidas.

No entanto, existem problemas de eficácia normativa relacionados com essa Convenção. Como são muitos os países que são signatários dela, há uma enorme dificuldade de acompanhamento da sua implementação nos países, o que diminui sua efetividade. Como o monitoramento das Nações Unidas tem sido pequeno em face da dificuldade citada, os países têm deixado de implementar suas diretrizes e isso gera, para além da diminuição da eficácia normativa no ordenamento jurídico interno, a diminuição da efetividade da Convenção – sua respeitabilidade, reconhecimento social – o que é muito ruim para o combate à corrupção a nível global. No Brasil, uma grande parte da legislação se encontra em conformidade com o texto da Convenção, e ela possui um alto grau de eficácia normativa, o que tem gerado uma receptividade bastante positiva de seu conteúdo em todo o território.

Portanto, os esforços conjuntos dos países e das organizações internacionais são louváveis, pois fizeram avançar razoavelmente o combate à corrupção em todo mundo. No entanto, é preciso reconhecer a necessidade de fazer os países avançarem no aspecto implementação da Convenção, o que é ainda mais válido para o Brasil.

Nosso país ainda possui disposições contrárias ao texto das Convenções, além de restar omissos quanto a uma série de disposições dos diplomas normativos. A efetividade desses diplomas no país depende umbilicalmente da eficácia normativa que possuem, e por isso é preciso implementar totalmente as três Convenções para que o combate à corrupção possa avançar e produzir efeitos sociais visíveis.

REFERÊNCIAS

ALA'I, Padideh. **The Legacy of Geographical Morality and Colonialism: A Historical Assessment of the Current Crusade Against Corruption**. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1344546>. Acesso em 08/05/2014.

ARGANDOÑA, Antonio. **The United Nations Convention Against Corruption And Its Impact On International Companies**. Disponível em: <www.iese.edu/research/pdfs/DI-0656-E.pdf>. Acesso em 12/05/2014.

BAIGUN, David; RIVAS, Nicolás García. **Delincuencia económica y corrupción**. Buenos Aires: Ediar, 2006.

BEARE, Margaret E. (editor). **Encyclopedia of Transnational Crime and Justice**. London: Sage Publications Ltd., 2012.

BERGSTEN, Fred C. "Prefácio". In: ELLIOTT, Kimberly Ann. **Corruption and the Global Economy**. Washington: Institute for International Economics, 1997.

BOBBIO, Noberto. **Dicionário de Política, volume 1**. 11ª ed. Trad.: FERREIRA, João; *et al.* Brasília: UNB, 1998.

BREI, Zani Andrade. **Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso**. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8128/694>. Acesso em: 09/05/2014.

BRUNELLE-QURAIISHI, Ophelie. **Assessing the relevancy and efficacy of the united nations convention against corruption: a comparative analysis**. Disponível em: <<http://www3.nd.edu/~ndjicl/V2I1/Brunelle-Quraishi.pdf>>. Acesso em: 14/05/2014.

CALSING, Renata de Assis. **A teoria da norma jurídica e a efetividade do Direito**. Disponível em: <<http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/Renata%20Calsing.pdf>>. Acesso em: 04/02/2015.

CARLBERG, Chistopher K. **A truly level playing field for international business: improving the oecd convention on combating bribery using clear standards**. Disponível em: <http://www.bc.edu/content/dam/files/schools/law/lawreviews/journals/bcicl/26_1/04_FMS.htm>. Acesso em: 24/04/2014.

CARRARO, André; FOCHEZATTO, Adelar; HILLBRECHT, Ronald Otto. **O impacto da corrupção sobre o crescimento econômico do Brasil: aplicação de um modelo de equilíbrio geral para o período 1994-1998**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A057.pdf>>. Acesso em: 22/04/2014.

CAVALLI, Eduardo. **El poder judicial frente a la corrupción**. Montevideo: Liventa papelex, 1998.

CGU. **Convenção Interamericana Contra a Corrupção**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea.html>>. Acesso em: 14/05/2014.

CGU. **Convenção da OCDE**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seain/a_seain/cartilha_OCDE.pdf>. Acesso em: 14/05/2014.

CGU. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu>>. Acesso em: 14/05/2014.

COIMBRA, Janaina de Almeida. **Convenção da Onu e a efetividade da repressão penal contra a corrupção** (Monografia). Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/2835/2614>>. Acesso em: 29/08/2014.

DUBEY, A. P. **Applied Ethics**. New Delhi: Northern Book Centre, 2004.

ELLIOTT, Kimberly Ann. **Corruption and the Global Economy**. Washington: Institute for International Economics, 1997.

ESPACH, Ralph H.; TULCHIN, Joseph S. **Combating corruption in Latin America**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2000.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

GARDINER, John. "Defining corruption". In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (Orgs.). **Political Corruption: concepts and contexts**. 3 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael. **Political Corruption: concepts and contexts**. (Orgs.). 3 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

LAMBSDORFF, Johann Graf. "Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries?" In: ACKERMAN, Susan Rose (Org.). **International Handbook on the Economics of Corruption**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2006.

MALEC, Kathryn L. "Public Attitudes toward corruption: Twenty-five Years of Research". In: FREDERICKSON, George H. (Org.). **Ethics and public administration**. New York: M.E. Sharpe, 1993.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Plano da Eficácia**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Plano da Existência**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; DE OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares. “**O Brasil e o combate internacional à corrupção**”. In **Revista de Informação Legislativa do Senado**. Brasília, Volume 46, n. 181, jan./mar. 2009, p. 187-194.

MYRDAL, Gunnar. “**Corruption as a Hindrance to modernization in South Asia**”. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael. **Political Corruption: concepts and contexts**. (Org). 3 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

NYE, J. S. “**Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis**”. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael. **Political Corruption: concepts and contexts**. (Org). 3 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

PIETH, Mark. “**International Cooperation to Combat Corruption**”. In: ELLIOTT, Kimberly Ann. **Corruption and the Global Economy**. Washington: Institute for International Economics, 1997.

SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

OEA. **Signatories and ratifications of inter-american convention against corruption**. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/sigs/b-58.html>>. Acesso em: 14/05/2014.

OCDE. **OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions: Ratification Status as of 8 April 2014**. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/WGBRatificationStatus_May2014.pdf>. Acesso em: 14/05/2014a.

OCDE. **Working Group on Bribery: 2012 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/monitoring-of-the-OECD-Convention-on-Combating-Bribery-of-Foreign-Public-Officials-in-International-Business-Transactions>>. Acesso em: 14/05/2014b.

OLIVÉ, Juan Carlos Ferré, *et al.* **Blanqueo de dinero y corrupción em el sistema bancário: delitos financeiros, fraude y corrupción em Europa**. Espanha: Universidade de Salamanca, 2002.

OZORIO, Celina; KRAMER, Cynthia; MIRANDA, Silvia Julia Bueno de. **Cooperação Internacional de autoridades em investigações de corrupção**. Disponível em: <<http://lob-svmfa.com.br/arquivos/site/publicacoes/files/Coopera%C3%A7%C3%A3o%20internacional%20de%20autoridades%20em%20investiga%C3%A7%C3%B5es%20de%20corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 05/02/2015.

PARLAMENTO EUROPEU. **Relatório do Parlamento Europeu sobre a corrupção nos setores público e privado e seu impacto em países terceiros de 19/08/2013**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0250+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 24/04/2014.

POPPER, Karl R.. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Tradução: Milton Amado. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Global corruption barometer 2013 results are now available and can be viewed here**. Disponível em: <http://www.transparency.org/country#BRA_PublicOpinion>. Acesso em: 08/12/2014.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Estudo de conformidade do ambiente institucional brasileiro com a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/OEA_Brasil.pdf>. Acesso em: 23/08/2014.

UFMG; UNODC. **Relatório de pesquisa Projeto corrupção, democracia e interesse público**. Disponível em: <www.iadb.org/projectDocument.cfm?id=35549547>. Acesso em 12/02/2015.

UNODC. **UNODC e Corrupção**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/index.html>>. Acesso em 12/05/2014a.

UNODC. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/convencao.html>>. Acesso em: 24/04/2014b.

UNODC. **United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 2 April 2014**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>>. Acesso em: 14/05/2014c.

VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva Histórica da Corrupção – Livro I**. Brasília: Thesaurus, 2014a.

VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva do Direito Internacional sobre a Corrupção – Livro IV**. Brasília: Thesaurus, 2014a.

WIKIPÉDIA, a encyclopédia livre. **Anexo: lista de países por igualdade de riqueza**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_pa%C3%ADses_por_igualdade_de_riqueza>. Acesso em: 10/05/2014.