

# O controle da corrupção e a internacionalização do direito\*

Pedro Magalhães Batista<sup>1</sup>  
Vitor Eduardo Tavares de Oliveira<sup>2</sup>

## Introdução

Este artigo é fruto das discussões do Grupo de Pesquisa de Internacionalização do Direito, vinculado à Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais, ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito das Relações Internacionais do UniCEUB e ao *Collège de France*. Nos últimos quatro anos, este grupo vem discutindo o tema relacionado à Internacionalização do Direito. O grupo é dividido em subáreas: Direito Constitucional, Direito Ambiental, Direito Penal, Direito e Tradição, Propriedade Intelectual e Direito Econômico.

Ao final de discussões preliminares do grupo, no ano de 2007, foi apresentado à Professora Mireille Delmas-Marty um *paper*<sup>3</sup> sobre a problemática da corrupção no mundo global e o papel do Direito nessa seara.

Nesse sentido, surge a formulação do problema a ser analisado por este presente artigo, que poderia ser assim expresso: sendo a corrupção um problema enfrentado por vários países, como o seu controle ocorre no Brasil nos âmbitos nacional, regional e mundial?

---

\* Artigo recebido em fevereiro/2011

Aprovado em agosto/2011

<sup>1</sup> Advogado. Mestrando em Direito Internacional (Investimentos, Comércio e Arbitragem) pela Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg e pela Universidad de Chile. Graduando em Antropologia pela Universidade de Brasília. Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Pesquisador dos grupos de pesquisa Internacionalização do Direito (Collège de France/UniCEUB) e Mercosul (UniCEUB).

<sup>2</sup> Pós-graduando na Escola Superior do MPDFT, Bacharel em Direito pelo UniCEUB, Advogado, pesquisador dos grupos de pesquisa Mercosul (UniCEUB).

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de, OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de. Internacionalização do Direito e o Combate à Corrupção. **Revista Jurídica Virtual**. Presidência da República, v.9, p.1 - 14, 2007.

A hipótese inicial é que, a partir de um estudo do controle da corrupção no Brasil nos âmbitos nacional, regional e mundial, sejam traçados os atores (nacionais, regionais e mundiais) de elaboração das normas, sua aplicação e o controle de aplicação delas, bem como os fatores mais relevantes da década de 90 até os dias atuais de ações de controle da corrupção. E, finalmente, verificar o processo de interação da norma nacional e internacional, que se consubstancia na unificação, na harmonização e/ou na uniformização<sup>4</sup> do controle da corrupção por mecanismos internacionais, regionais e nacionais.

Logo, o desenvolvimento encontra três fases distintas. A primeira parte traçou, entre a década de 90 até o ano de 2009, os fatos (fatores) mais importantes para o controle da corrupção como é vislumbrado nos dias atuais. A segunda etapa analisou os atores mais relevantes na elaboração das normas, aplicação delas e seu controle de aplicação, na seara do controle da corrupção, em nível nacional, regional e mundial. E a terceira etapa, matéria do presente estudo, visa demonstrar como, no campo do controle da corrupção, a norma nacional vem interagindo com a norma internacional, utilizando, para tanto, a metodologia de Mireille Delmas-Marty com a terminologia de unificação, uniformização e harmonização.

Outrossim, o presente projeto embasa-se em dois estudos anteriores, quais sejam, o 6º PIBIC<sup>5</sup> e o 7º PIBIC<sup>6</sup> da autoria de Vitor de Eduardo Tavares de Oliveira, sendo que o primeiro deles analisou o campo político-normativo nacional, ou seja, a leitura de conceitos clássicos de corrupção, verificação do custo social causado e análises dos mecanismos nacionais de combate à corrupção, salientando a Constituição Federal.

---

<sup>4</sup> Metodologia adotada pelo grupo de Estudos Internacionalização dos Direitos, que visa explicar o processo de interação da norma com os três fenômenos (unificação, uniformização e harmonização), que serão explicados no decorrer do trabalho.

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de Oliveira. **Corrupção como interesse geral:** um estudo sobre a legislação nacional e internacional dos dispositivos legais e a atuação do poder público brasileiro no combate à corrupção. Obra inédita.

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de Oliveira. **Corrupção como interesse mundial:** um estudo de direito comparado do combate à corrupção. Obra inédita.

A primeira fase do Projeto foi desenvolvida no período 2007/2008, também em conjunto com os trabalhos desenvolvidos no Grupo de Pesquisa de Internacionalização do Direito. Neste período foi possível debruçar-se sobre temas acerca da corrupção, direito internacional e Constituição Federal, estabelecendo-se as bases e conceitos teóricos para aprofundamento sobre os mecanismos legais e institucionais de combate à corrupção. Foi atingido, a partir das pesquisas realizadas, um panorama da atual situação vigente acerca da corrupção e seu respectivo combate no Brasil. Nesse momento, as bases para a execução da segunda fase foram firmadas, viabilizando a segunda etapa do Projeto, podendo-se discutir as medidas jurídicas utilizadas ao redor do mundo para estancar a corrupção.

Já no segundo PIBIC (2008/2009), pretendeu-se analisar as propostas jurídicas utilizadas ao redor do mundo para prevenir, evitar e combater a corrupção, a partir das bases teóricas firmadas na primeira fase da pesquisa. Nesse sentido, a pesquisa analisou o processo histórico e político que culminou numa mudança de atitude em outros Estados em face do problema da corrupção, em que foram efetivadas propostas normativas de Combate à Corrupção num comprometimento nacional e internacional para rechaçá-la.

Destarte, vislumbram-se elementos e dados suficientes para responder o problema de pesquisa e trabalhar com as hipóteses, pois a corrupção se destaca como uma circunstância social que sofre o fenômeno da globalização, principalmente na sua incidência e no seu combate. Assim, são plenamente verificáveis dois fenômenos distintos, quais sejam, a internacionalização do combate à corrupção e a incorporação pelo direito nacional de mecanismos de combate à corrupção utilizados em outros Estados.

Desse modo, o presente estudo focar-se-á na sistematização e verificação de como o controle da corrupção se dá nos níveis nacional, regional e mundial. A partir desta explanação, as discussões do tema não se esgotam no projeto de pesquisa ora proposto, mas iniciam-se.

A globalização e o desenvolvimento da economia internacional criaram novos desafios para a sociedade. Nesse contexto, a corrupção passou a ser objeto de interesse crescente no âmbito da economia e política mundial.

A corrupção é uma das mais dramáticas mazelas que assolam o mundo globalizado. Ela enfraquece a legitimidade política, provoca desperdícios de recursos, afeta o comércio internacional e o fluxo de investimentos. Constante razão de atraso e miséria nos países subdesenvolvidos e dos incontáveis escândalos em países desenvolvidos, a corrupção acaba por se constituir tema de fundamental importância a ser debatido.

Logo, para melhor entendimento de como esse fenômeno está sendo traduzido no século XXI, cabe traçar algumas linhas sobre o atual processo de globalização. Segundo Arnaud:

A globalização está intimamente ligada ao pós-modernismo, possuindo uma problemática relacionada, porém relegada pelas diversas comunidades científicas. A infundada diáspora entre a globalização e o pós-modernismo decorre da preferência do público que as estuda, economistas em relação à primeira; filósofos e sociólogos quanto ao segundo. Em um estudo jurídico como este, torna-se de menor relevância a nomenclatura que se utiliza para denominar um determinado fenômeno que apresenta aspectos econômicos, sociais e jurídicos simultaneamente.<sup>7</sup>

Para melhor deslinde do assunto cabe destacar alguns falsos sinônimos da globalização, como a mundialização e a universalização. Conforme Delmas-Marty, “[...] a mundialização é com frequência confundida com a globalização (único termo em inglês), enquanto a universalização é geralmente delas distinguidas, às vezes fortemente”,<sup>8</sup> como sugere Zaki Laidi em entrevista com Philippe Petit:

Ele pediu a Philippe Petit para precisar a diferença entre a mundialização e a universalização, ao que ele respondeu

<sup>7</sup> ARNAUD, André-Jean. **O Direito entre a modernidade e a globalização**: lições de filosofia do direito e do Estado. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p 195.

<sup>8</sup> DELMAS-MARTY. **Três desafios para um direito mundial**. Tradução Fauzi Hassan Chouk. Rio de Janeiro: Lumis Júris, 2003, p.8.

com um exemplo: “Dizer-se que Coca-Cola é bebida mundial, global e universal é rigorosamente a mesma coisa. Em contrapartida, quando se passa dos objetos aos produtos, ou das técnicas a alguns valores, o sentido dos termos “universal” e “mundial” diverge seriamente. A mundialização remete à difusão espacial de um produto, de uma técnica ou de uma ideia. A universalização implica um compartilhar de sentidos”<sup>9</sup>.

A globalização, entendida como movimento econômico da sociedade contemporânea, “propiciou ao capital internacional maior facilidade para movimentar seus valores,” como informa Lilley;<sup>10</sup> todavia, a velocidade da economia não é acompanhada pela dinâmica do controle estatal.

Desse modo, verifica-se que o Estado de Direito vive hoje uma evolução no intuito de acompanhar as modificações econômicas. Ademais, o processo de globalização, com sua velocidade para a constituição de relações jurídicas, desconsiderando tempo e espaço, juridicamente leva a uma internacionalização do Direito.<sup>11</sup> Nesse fenômeno, refletem-se a descentralização das fontes e a pluralidade de atores, que se explicam pela atribuição progressiva de competências e de capacidades dos Estados às organizações internacionais e supranacionais na elaboração<sup>12</sup> e controle das normas internacionais; junto com a expansão do direito internacional, aumenta-se o rol de produção de normas internacionais, que estão tratando, cada vez mais, de todos os tipos de assuntos que antes eram meramente regionais ou locais.

---

<sup>9</sup> LAIDI, Zaki, **Malaise dans la mondialisation**, entrevista com Philippe Petit, Paris: Textuel, 1997, p. 28-29.

<sup>10</sup> LILLEY, Peter Dirty Dealing. **The untold truth about global money laundering**. New York: Renovar, 2001.p.26

<sup>11</sup> *“En étudiant l’internationalisation du droit comme un mouvement, et en privilégiant les processus de mise en ordre, les niveaux d’organisation et les vitesses de transformation plutôt que les figures et les modèles qui en résultent, j’ai pris le risque de mettre en question le concept même d’ordre juridique, voire de détruire l’intuition première qu’il existe un « ordre juridique » et qu’il résiste à l’internationalisation du droit, voire à sa mondialisation.”* Extraído da conclusão do curso proferido no Collège de France em 2005. DELMAS-MARTY, Mirreile, “Un pluralisme ordonné”, tome II des **Forces imaginantes du droit**. Paris: Editions du Seuil, p.35.

<sup>12</sup> VARELLA, Marcelo Dias. A crescente complexidade do sistema jurídico internacional. Alguns problemas de coerência sistêmica. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 42, n. 167 jul./set. 2005.

Assim, em contraposição à ideia da existência de uma única fonte do Direito, que seria o Estado, vivencia-se hoje uma relatividade espacial, temporal e conceptual que embaralha todos os pontos de referência habituais, deixando ver um espaço normativo “desestatizado”, um tempo “desestabilizado” e uma ordem “deslegalizada”.<sup>13</sup> Nesse sentido, observa-se na atualidade uma enorme gama de fontes internacionais do direito, como as “Normas Internacionais” (Convenções, Tratados, Acordos) e as “Decisões Internacionais” (Jurisprudência Nacional Paradigmática e Jurisprudência de Cortes Internacionais).<sup>14</sup>

Destarte, o presente estudo visa examinar o processo e o desenvolvimento da internacionalização do Direito Penal no âmbito da corrupção,<sup>15</sup> com a constatação de que a globalização das relações humanas fomentou uma internacionalização da ciência do Direito.

A globalização econômica e a universalização dos Direitos Humanos deram ensejo ao processo de Internacionalização do Direito, somando as perspectivas econômico-financeiras à criação de uma valoração universal em relação ao ser humano, logo, modificando as principais áreas de interesse da sociedade internacional, conforme palavras de Kathia Martin-Chenut:<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> DELMAS-MARTY, Mireille, **Por um direito comum**. São Paulo: Martins Fontes., 2004, p.46.

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de; OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de. O papel do juiz nacional no processo de internacionalização do Direito. In: ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; PETERSEN, Zilah Maria Callado Fadul; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. (Org.). **Coletânea de Estudos Jurídicos**. Brasília: Superior Tribunal Militar, 2008, v. 1, p. 7-831.

<sup>15</sup> “Le mouvement trait à la corruption en effet les lignes de force qui traversent les mouvements d’internationalisation du droit pénal” TRICOTT, Juliette. La corruption internationale. **Revue de Science Criminelle et de Droit Penal Comparé**. N° 4, Octobre 2005, p.754.

<sup>16</sup> Para maiores informações a respeito desse processo, vide, por exemplo, Mireille DELMAS-MARTY, **Trois défis pour l’ordre mondial**, Paris: Editions du Seuil, 1998, 200p.; \_\_\_\_\_, **Pour un droit commun**, Paris: Editions du Seuil, 1994, 305p.; \_\_\_\_\_, “Voies et moyens de l’internationalisation du droit pénal”, **Revue de science criminelle et de droit pénal comparé**, 1999, pp. 187 et ss.; \_\_\_\_\_, (dir.), **Criminalité économique et atteintes à la dignité de la personne**, tome VII, “**Le processus d’internationalisation**”, Paris: msh, 2001, 337p.; Mireille DELMAS-MARTY, Horatia MUIRWATT, Hélène RUIZ FABRI (dir.). **Variations autour d’un droit commun**. Premières rencontres de l’UMR de droit comparé de Paris, Paris: Société de législation comparée, 2003, 485p.

A internacionalização do direito penal ocorre principalmente sob a influência de duas forças: a globalização econômica e a internacionalização dos direitos humanos. Se por um lado, os Estados podem ser incitados a punir uma conduta considerada pela sociedade internacional como repreensível, por outro, eles podem ser contidos na sua ânsia punitiva. Certas condições são estabelecidas ao exercício deste poder coercitivo dos Estados, notadamente pelas normas internacionais de proteção dos direitos humanos.<sup>17</sup>

Noutro falar, o século XX estava cheio de exemplos nos quais o Estado vi-sava à ordem e a segurança num emaranhado de situações novas como os crimes contra a humanidade (Ruanda e Iugoslávia), a expansão vertiginosa do crime organizado, do tráfico de drogas, da lavagem de dinheiro, assim como a detenção do ditador chileno Augusto Pinochet na Inglaterra, por ordem de um magistrado espanhol.<sup>18</sup>

Desse modo, emergem das transformações da sociedade contemporânea novas práticas delitivas e, com elas, novas medidas de combate e prevenção, o que permite afirmar o surgimento de um “sistema criminal transnacional”<sup>19</sup> para conter a “internacionalização do delito”.<sup>20</sup>

A corrupção é um fenômeno que ocorre no mundo e cada Estado busca mecanismos de combate, que vão desde superestruturas burocráticas até ideias simples e criativas. Todavia, cabe concordar com as lições de Flávia Schiling, que assevera

---

<sup>17</sup> MARTIN-CHENUT, Kathia, **A internacionalização dos direitos humanos e as respostas à delinquência Juvenil**, XIII Congresso Mundial de Criminologia, 2003, Rio de Janeiro, Disponível em: <[http://pagesperso orange.fr/societe.internationale.de.criminologie/pdf/Intervention%20Martin%20Chenut.pdf](http://pagesperso.orange.fr/societe.internationale.de.criminologie/pdf/Intervention%20Martin%20Chenut.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2008.

<sup>18</sup> MACHADO, Máira Rocha. **Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena.**, 34. ed. São Paulo: Edesp, , 2004, p. 9.

<sup>19</sup> CAPELLER, 1997, p. 63 apud, MACHADO, Máira Rocha. **Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena.** 34 ed., São Paulo: Edesp, 2004, p. 19.

<sup>20</sup> MORENO HERNANDÉZ, Moisés. **Internacionalizacion del derecho penal y dogmática penal in implicaciones dogmáticas del processo de globalización e internacionalización de la política criminal y le derecho penal.** México, Ius Poenale, Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, 2003, p. 459/460.

uma crise na ilegalidade tolerável<sup>21</sup> da corrupção, pois “[...] campo de litigiosidade que envolve vários setores da sociedade em torno de uma discussão sobre o que é um bem público, o que é comum e deve ser defendido, com a corrupção progressivamente sendo vista como lesiva, como um dano, como um mal público”.<sup>22</sup>

Desse modo, pode-se inferir, sem concluir, que “[...] a corrupção é, conjuntamente com o crime organizado, ligado, sobretudo ao tráfico da droga e ao branqueamento do dinheiro, a grande criminalidade desse terceiro período (crise do Estado-Providência), e coloca os tribunais no centro de um complexo problema de controle social”,<sup>23</sup> ou seja, que o surgimento da criminalidade organizada, essencialmente pelo tráfico de drogas, na confluência de um mundo global, enseja um estudo metuculoso sobre a corrupção.

Alguns Estados, como a Itália, vivenciaram um alto índice de corrupção que ia desde os funcionários da administração até os agentes políticos. Segundo João Feder:

Um livro editado nessa época sob o título “Do favor ao sistema, inquérito sobre a corrupção na Itália”, pelo professor Franco Cazzola, da Universidade de Catânia, afirmava que a corrupção vinha piorando assustadoramente e que as pessoas estavam se tornando cada vez mais cínicas e indiferentes aos escândalos<sup>24</sup>

Na Itália, no início dos anos 90, presenciou-se a operação “juízes das mãos limpas” que se empenhou na investigação do crime organizado envolvendo políticos e administradores. A Itália teve duas grandes operações policiais que envolveram a Justiça e parte da classe política: a Força Tarefa Antimáfia e a Operação Mãos Limpas.

---

<sup>21</sup> A autora utiliza o conceito de ilegalidade tolerável da obra de Michel Foucault, qual seja, **Vigiar e punir**, cap. I, da II parte e cap. II da IV parte.

<sup>22</sup> SCHILLING, Flávia. Corrupção, crime organizado e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 36, ano 9, outubro 2001, p.405.

<sup>23</sup> SOUZA SANTOS, Boaventura de; MARQUES, Maria Manuel; e PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **RBCS**, n. 30, ano 11, fev., 1996, p.30.

<sup>24</sup> FÉDER, João, **Erário**: o dinheiro de ninguém, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba: 1997, p. 121.

Segundo Patrick Glyn, Stephen J. Kobrin e Moisés Naim se a interdependência política é hoje bastante marcada, a interdependência econômica o é ainda mais. Eles asseveram três mudanças de grande impacto que acentuam a corrupção como um problema de ordem global, quais sejam: a ampliação e o aprofundamento da integração econômica global aumentam a probabilidade de que os efeitos da corrupção esparjam e ecoem por todo o universo econômico; o aparecimento de um sistema financeiro internacional em rede eletrônica, que maximiza as possibilidades de corrupção e de estragos; e uma imensa elevação no número de alianças estratégicas de cooperação, em nível nacional e internacional, ou seja, uma complexa rede mundial de acordo entre empresas e Estados.

Os autores supracitados finalizam argumentando o seguinte: “A globalização afeta não só os problemas como também a solução: as novas realidades globais favorecem a corrupção, e também servem de outras maneiras, para desmascará-la e coibi-la.”<sup>25</sup>

Desse modo, cabe estudar o fenômeno da corrupção sob a ótica da internacionalização do direito, conforme o anunciado. Ademais, a partir desta explanação, as discussões do tema não se esgotam no presente trabalho, mas se iniciam.

## **Relativismo e universalismo da corrupção**

O problema da corrupção pode ser tratado por duas teorias diferentes, quais sejam, a teoria relativista (liberal) e a teoria universalista. Nesse sentido, os estudos sobre a corrupção se subdividem em duas grandes correntes: as teorias liberais, que focam na função e disfunção da corrupção no âmbito do processo de modernização ou desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, sem se preocupar com ética, e as teorias universalistas, que tratam da corrupção como um fenômeno moral e universal.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> GLYN, Patrick; KOBKIN, Stephen J.; NAIM, Moisés. Globalização da corrupção. In: **A economia política da corrupção**. Brasília: Ed. UNB, 2002, p. 74.

<sup>26</sup> Cf. LUCCHINI, R. **Entre relativisme et universalisme. Réflexions sociologiques sur la corruption. Deviance et Societe**, v.19 Issue:3 Dated:(September Trimester 1995). p. 219.

As teorias liberais constataam que a corrupção é um atraso social e cultural de determinado país (*La corruption serait aussi la conséquence d'un retard culturel "cultural lag"*)<sup>27</sup>. A característica mais marcante dessas teorias é entender a evolução histórica como uma visão determinista, ou seja, a corrupção é reduzida a um problema de desenvolvimento econômico, social e industrial de determinada nação. Verifica-se que cada Estado tem sua maneira própria de enfrentar o problema da corrupção; contudo, as peculiaridades dependem muito mais do conjunto de fatores (econômico, social, jurídico, cultural) do que o desenvolvimento ou subdesenvolvimento do país, visto que todos sofrem do mesmo mal.

A segunda teoria trata a corrupção como um fenômeno universal e moral.<sup>28</sup> A teoria universal constata a corrupção como um problema de todos os Estados e verifica que a perda de legitimidade do Estado dá margem a uma legitimidade da corrupção. Assim, a corrupção não é vista como um problema histórico de evolução de determinada sociedade, mas sim como um problema que afeta todos os regimes e em todos os tempos.<sup>29</sup>

A ótica universalista entende a corrupção como a utilização dos recursos públicos em benefício privado, próxima à concepção atribuída pelo patrimonialismo, no qual o Estado não vislumbraria diferenciação entre os bens públicos e privados, mas conduzido aqui não pelas mãos diretas dos Estados, mas por seus servidores. Essa ótica exige três condições para seu estudo, quais sejam: a primeira é a existência formal da esfera pública e seu reconhecimento pela sociedade civil (interesse público); a segunda refere-se à coexistência entre força, poder e autoridade coadunado na legitimidade e legalidade do Estado; e a terceira seria um sistema democrático de governo e uma noção bem clara de sociedade civil

---

<sup>27</sup> Ibidem. p. 219.

<sup>28</sup> Ibidem. p. 220.

<sup>29</sup> Ibidem. p.221.

e Estado (reconhecimento das duas esferas – público/privado – de maneira bem clara).<sup>30</sup>

A coexistência desses três elementos é essencial para entender a corrupção com a ótica universalista, que é a necessária para confrontar o problema, sendo a percepção das duas esferas, pública/privada, o primeiro passo para a verificação do fenômeno da corrupção.<sup>31</sup>

Além da ótica universalista, o debate sobre a corrupção precisa estar envolto na dimensão da ética;<sup>32</sup> conforme palavras de Theobald, “[...] a pesquisa de uma definição é complicada pelo fato de a corrupção não estar separada de questões concernentes à moral pública e à moral em geral.”<sup>33</sup> Desse modo, na busca dos mecanismos de combate à corrupção em diversos países cabe, evidentemente, afirmar que os efeitos do combate e prevenção dependem dos recursos que serão disponibilizados aos agentes que terão tal desígnio.<sup>34</sup>

Arelado a essa concepção universalista, percebe-se que a expansão da corrupção afronta as feições do constitucionalismo moderno, segundo o qual a política seria o campo de realização do interesse público, de reaproximação e de

---

<sup>30</sup> *Dans l'optique universaliste la corruption est l'utilisation des ressources publiques à des fins privées. [...] Pour être opératoire, la définition universaliste de la corruption demande que trois conditions au moins soient civiles. La première concerne non seulement l'existence formelle de la sphère publique, mais surtout son rapport à la société civile. [...] La deuxième condition est l'existence d'un Etat qui repose sur des rapports équilibrés entre la force, le pouvoir et l'autorité. [...] La troisième condition pour que l'approche universaliste de la corruption ait un caractère opératoire, découle de ce qui précède.* LUCCHINI, R. Entre relativisme et universalisme. *Réflexions sociologiques sur la corruption. Deviance et Societe*, v.19 Issue:3 Dated:(September Trimester 1995). p.222/223.

<sup>31</sup> LUCCHINI, R. **Entre relativisme et universalisme.** *Réflexions sociologiques sur la corruption. Deviance et Societe*, v.19 Issue:3 Dated:(September Trimester 1995). p.226.

<sup>32</sup> On voit aussi que la dimension éthique est inséparable du débat sur la corruption. LUCCHINI, R. **Entre relativisme et universalisme. Réflexions sociologiques sur la corruption.** *Deviance et Societe*, v.19 Issue:3 Dated:(September Trimester 1995), p.234.

<sup>33</sup> THEOBALD, 1990, p.1. In: LUCCHINI, R. Entre relativisme et universalisme. *Réflexions sociologiques sur la corruption. Deviance et Societe*, v.19 Issue:3 Dated:(September Trimester 1995), p.223.

<sup>34</sup> Cf. LUCCHINI, R. Entre relativisme et universalisme. *Réflexions sociologiques sur la corruption. Deviance et Societe*, v.19, Issue:3 Dated:(September Trimester 1995), p.226.

conciliação dos homens, afastados, no plano econômico, pela busca de interesses privados.<sup>35</sup>

Igualmente, a corrupção será estudada em Estados com regimes democráticos, sem esquecer que ela está presente em todos os regimes,<sup>36</sup> e se deve lembrar ainda que é mais suscetível de se alastrar nas sociedades democráticas, e tão-somente que nelas se torna mais visível e divulgada, inicialmente por conta da própria liberdade de imprensa.<sup>37</sup> O regime democrático faz, apenas, com que a corrupção, tanto quanto outras formas de violência e de criminalidade, comuniquem-se mais ainda do que se experimenta.<sup>38</sup>

Corrupção é, enfim, um fenômeno mundial. De novidade temos apenas sua entrada na pauta do debate social, “tornando-se tema de todos sob o signo da ‘luta’, agrupando uma multiplicidade de demandas.”<sup>39</sup>

Para enfrentar a corrupção, enfim, não se deve, nem é necessário, pôr em questão o regime democrático. É fundamental, antes disso, a defesa intransigente

---

<sup>35</sup> Roberto Podval, Beatriz Dias Rizzo. **Corrupção**: uma crítica da razão punitiva, Direito penal secundário: estudos sobre crimes econômicos, ambientais, informáticos e outras questões, Cord. Fabio Roberto D’Ávila, Paulo Vinícius Sporleder de Souza. Revista dos Tribunais e Coimbra Editora, São Paulo e Coimbra, 2006. p.375-377.

<sup>36</sup> Regimes ditatórios e autocráticos, aliás, são campos propícios à proliferação de altos índices de corrupção: corrupção centralizada; corrupção acessível a uma menor quantidade de agentes públicos, pois, efetivamente, menos pessoas detêm o poder. Mas, ainda assim, corrupção. GARCIA, A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. **Revista da Ajufe** 75-76/201-202 apud Roberto Podval, Beatriz Dias Rizzo. **Corrupção**: uma crítica da razão punitiva. **Direito penal secundário**: estudos sobre crimes econômicos, ambientais, informáticos e outras questões. Cord. Fabio Roberto D’Ávila, Paulo Vinícius Sporleder de Souza, Revista dos Tribunais e Coimbra Editora, São Paulo e Coimbra, 2006. p. 377

<sup>37</sup> Cf. Roberto Podval, Beatriz Dias Rizzo. **Corrupção**: uma crítica da razão punitiva, Direito penal secundário: estudos sobre crimes econômicos, ambientais, informáticos e outras questões, Cord. Fabio Roberto D’Ávila, Paulo Vinícius Sporleder de Souza, Revista dos Tribunais e Coimbra Editora, São Paulo e Coimbra, 2006. p. 378.

<sup>38</sup> Cf. HASSEMER. **El destino de los derechos ciudadano en un derecho penal eficaz**. Douctrina Penal – Teoria e prática en las ciencias penales, Buenos Aires: Depalma, año 13, ns. 49 a 52, p. 194.

<sup>39</sup> GARCIA, A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. **Revista da Ajufe** 75-76/2001-2002, p.201.

da democracia como princípio. Só fixando esse compromisso inicial será possível viver e superar crises político-institucionais. É preciso, portanto, primeiramente defender a democracia, até porque boa parte das democracias atuais está imiscuída com o princípio republicano, que nada mais visa que o bem de todos ao revés do bem de apenas alguns.

Com esse entendimento, Eric Hobsbawm traça a era de violência atualmente em vigor, afirmando a crise do Estado nacional territorial, assim como o enfraquecimento do poder de coerção do Estado sobre sua população:

Mas há outro elemento no enfraquecimento do Estado: a lealdade que os cidadãos lhe devotam, assim como sua disponibilidade para fazer o que o Estado lhes pede, estão erodindo. [...] Isso também se aplica à disposição dos cidadãos a cumprir a lei – ou seja, o senso de que a lei tem uma justificação moral. [...] Quando a lei carece de legitimidade e o respeito a ela depende, sobretudo do medo de ser apanhado e punido, é muito mais difícil mantê-la vigente, além de ser mais caro. Acho que há pouca dúvida de que hoje, por várias razões, os cidadãos têm menos propensão a respeitar a lei e as convenções informais do comportamento social do que antes.

Além disso, a globalização, a vasta ampliação da mobilidade das pessoas e a eliminação em grande escala dos controles fronteiriços na Europa e em outras partes do mundo tornam cada vez mais difícil para os governos controlar o que entra e sai dos seus territórios e o que ocorre neles. É tecnicamente impossível controlar mais do que uma fração mínima do conteúdo dos contêineres que transitam pelos portos sem reduzir o ritmo da vida econômica diária quase pela metade. Os traficantes e os comerciantes ilegais valem-se amplamente dessa facilidade, assim como da incapacidade dos Estados de controlar ou mesmo monitorar as transações financeiras internacionais.<sup>40</sup>

Essa crise pela ausência de coerção do Estado sobre os indivíduos, como é citada por Hobsbawm, não está relacionada, como usualmente se entende, com a

---

<sup>40</sup> HOBBSAWM, Eric. A ordem pública em uma era de violência. In: HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 142-144.

ausência de punibilidade, mas que a justificção moral da necessidade da própria norma é fator essencial à sua efetividade. Essa natureza é facilmente encontrada nos atos de corrupção, no entendimento de que esses ocorrem exatamente pela ausência de percepção pelo funcionário público da necessidade social de sua não prática, da manutenção de uma conduta ilibada, da perspectiva que essa conduta moral venha a ser reafirmada pelos demais setores estatais.

Amartya Sen se posiciona em sentido semelhante, centrando-se na defesa da democracia para o desenvolvimento econômico-social, com a percepção de que a abertura democrática insere todos os indivíduos diretamente com a atividade estatal, transformando em responsabilidade direta desses a decisão sobre seu futuro, assim como sua própria regulação. Seus argumentos são diretos e utilitários, perceptíveis em sua argumentação contra a inexistência de mútua exclusão entre liberdade política e direitos civis com a eliminação da pobreza:

O que deve vir primeiro – eliminar a pobreza e a miséria ou garantir liberdade política e direitos civis, os quais, afinal de contas, têm pouca serventia para os pobres?

Será esse um modo sensato de abordar os problemas das necessidades econômicas e liberdades políticas – em função de uma dicotomia básica que parece solapar a relevância das liberdades políticas porque as necessidades econômicas são demasiado prementes? Afirmo que não, que esse é um modo totalmente errado de ver a força das necessidades econômicas ou de compreender a relevância das liberdades políticas. As verdadeiras questões que têm de ser abordadas residem em outra parte, e envolvem observar amplas inter-relações entre as liberdades políticas e a compreensão e a satisfação de necessidades econômicas. As relações não são apenas instrumentais (as liberdades políticas podem ter o papel fundamental de fornecer incentivos e informações na solução de necessidades econômicas acentuadas), mas também construtivas. Nossa conceituação de necessidades econômicas depende crucialmente de discussões e debates públicos abertos, cuja garantia requer que se faça questão da liberdade política e de direitos civis básicos.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 174-175.

Percebe-se com essa argumentação, a necessidade da democracia para o desmascaramento das condutas de corrupção realizadas pelos agentes estatais, condutas as quais em modelos de governo diversos não estariam abertas à apreensão e à interdição social.

## **A corrupção e os tratados**

O mundo globalizado se mobilizou nos últimos anos para combater a corrupção e observa-se que o Brasil aderiu a esse movimento mundial, uma vez que as três Convenções mais importantes sobre o assunto foram ratificadas.<sup>42</sup> Relembrando-se: a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

No crime de corrupção, os criminosos – ao invés de praticarem assassinatos, roubos e furtos – utilizam posições de poder estabelecidas no jogo político usual para realizarem atos ilegais contra a sociedade. Assim, sendo o sujeito passivo do delito à sociedade, todos os Estados pretendem proteger e evitar a corrupção pelos males que ela acarreta. Nesse sentido, verifica-se nos países ocidentais uma tradição na repressão dos atos de corrupção.

Nos Estados Unidos tem-se a figura do tipo penal referente ao “*Bribery*” que é a corrupção, o pagamento ou recebimento de propina, como configurada nas formas passiva e ativa, envolvendo a figura do funcionário público. Em matéria de corrupção, é famoso o julgamento do líder sindical norte-americano, James Hoffa, que, no início da década de 1960, enfrentou Robert Kennedy, procurador-geral do governo norte-americano, na administração de John Fitzgerald Kennedy, seu irmão.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Sobre o tema, vale citar a obra - **Direito internacional penal - tratados e convenções** / Denise de Souza Soares, Jacob Dolinger. - Rio de Janeiro: Renovar, 2006. 1470p.

<sup>43</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes, **Direito penal nos Estados Unidos**, Disponível em: [http://www.arnaldogodoy.adv.br/publica/direito\\_penal\\_nos\\_eua.html](http://www.arnaldogodoy.adv.br/publica/direito_penal_nos_eua.html). Acesso em 30 set.2007.

Em 1977, o Congresso americano promulgou a *Lei sobre a Prática de Corrupção no Exterior* para dar fim ao suborno de funcionários públicos estrangeiros e restaurar a confiança pública na integridade do sistema empresarial americano. Esse documento normativo ensejou uma busca internacional no intuito da criminalização da corrupção transnacional, gerando Convenções sobre o assunto, das quais o Brasil é signatário.

Além da legislação de repressão à corrupção em movimento doméstico, verifica-se também um movimento de internacionalização no combate à corrupção por instrumentos como Convenções e Tratados.

A primeira tentativa de criar uma lei universal, feita pelas Nações Unidas, levou à assinatura da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, em Palermo, na Itália, em dezembro de 2000. Tal Convenção criminalizou a corrupção ativa e passiva, mas a ONU começou a discutir uma convenção específica para a corrupção, a qual foi aprovada pela Assembleia Geral em outubro de 2003, e já ratificada pelo Brasil, conhecida como a “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”. Corroborando nesse movimento mundial de combate à corrupção, abaixo analisar-se-ão as três principais Convenções ratificadas pelo Brasil em níveis regional e mundial quanto à matéria de corrupção.

### **a. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais – OCDE.**

O tema da corrupção surgiu inicialmente no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1976 com a Declaração sobre investimento internacional e empresas multinacionais. Na década de 90, observou-se que a comunidade internacional passou a dar maior atenção ao estudo das consequências e impactos da corrupção na condução dos negócios internacionais. O suborno de funcionários públicos estrangeiros foi inicialmente tratado pelo grupo de trabalho da OCDE – quanto ao suborno praticado em transações comerciais internacionais, e foi elaborada, nesse sentido, a “Recomendação sobre o Combate à Corrupção em Transações Comerciais Internacionais”, em 1994. Em 1996, a OCDE adotou a “Re-

comendação sobre Dedução Fiscal de Propinas Pagas a Funcionários Públicos Estrangeiros”.

O Brasil ratificou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, produzida pela OCDE, em 15 de julho de 2000, promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Possuindo um grupo de trabalho específico que acompanha o adimplemento da Convenção pelos membros, o *Working Group on Bribery*, o objetivo da Convenção da OCDE é de prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera das transações comerciais internacionais e é aberto aos membros participantes da OCDE.

Quanto a esse órgão de monitoramento e acompanhamento, ele foi estabelecido como um programa de acompanhamento sistemático, monitorando e promovendo a integral implementação da Convenção.

De acordo com a OCDE, após a entrada em vigor da Convenção, houve um aumento no número de investigações e condenações nos Estados Partes, tendo sido conduzidas mais de 50 investigações de casos de suborno transnacional que resultaram em 30 condenações. Houve, também, indivíduos e empresas responsabilizados por suborno transnacional que foram sancionados com multas de até 2 milhões de euros.<sup>44</sup>

Para fins da Convenção da OCDE, são considerados funcionários públicos estrangeiros: qualquer pessoa que ocupe o cargo nos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo de um país estrangeiro, independentemente de ser essa pessoa nomeada, eleita ou concursada, ou seja, qualquer pessoa que exerça função pública internacional do nível federal ao municipal.

A Convenção também dispõe sobre normas contábeis e tributárias. Tais regras estabelecem a proibição de “caixa dois” e de operações inadequadamente explicitadas. Ainda, prescreve a proibição de alguns atos e oclutações dos funcionários

---

<sup>44</sup> BRASIL. **Convenção da OCDE**, Presidência, Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU, 2007, p. 7.

públicos estrangeiros, tais como registro de despesas inexistentes, lançamento de obrigações tributárias inadequadas de seu objetivo e/ou o uso de documentos falsos por empresas com o propósito de corromper os funcionários públicos.

Com relação à lavagem de dinheiro, a Convenção exigiu que as práticas de corrupção transnacional fossem tipificadas pelo ordenamento interno, independentemente do local da ocorrência do fato. No caso do Brasil, que adota uma legislação que reporta aos crimes antecedentes, verificou-se que a Lei nº 10.467/2002 introduziu a criminalização das práticas de corrupção transnacional na Lei nº 9.613/98, como uma forma de atendimento aos requisitos da Convenção.

No tocante à responsabilização das pessoas jurídicas, a Convenção prevê no art. 2º a responsabilização das empresas que subornarem os funcionários públicos estrangeiros. No Brasil, especificamente, que não permite a responsabilização criminal das pessoas jurídicas, a Convenção ressalta que nesses casos o Estado deverá assegurar que as empresas sejam apenas com sanções não criminais, incluindo sanções de natureza pecuniária.

Ademais, o Brasil deveria reformar rapidamente sua legislação para que as empresas sejam diretamente responsabilizadas em casos de suborno a funcionários públicos estrangeiros, segundo recomendações da OCDE. Nesse sentido, em relatório divulgado no dia 18 de dezembro de 2007, a entidade, por meio do *Working Group on Bribery*, analisou os esforços do Brasil para cumprir os termos da Convenção de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e concluiu que o Brasil não tomou as medidas necessárias para determinar as responsabilidades de pessoas jurídicas nos esquemas de pagamento de suborno a funcionários públicos estrangeiros e deveria criar leis que fossem aplicadas nesses casos. Esse relatório conclui os seguintes temas: “[...] o grupo de trabalho observa que o atual regime estatutário sobre as obrigações de pessoas jurídicas é inconsistente e, como consequência, as empresas não são punidas no Brasil por suborno internacional.”<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> BBC-Brasil. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultnot/bbc/2007/12/19/ult2283u1109.jhtm>>. Acesso em: 27 jan.2008.

Ainda segundo o relatório, dois casos “potenciais” de pagamento de propinas envolvendo empresas brasileiras teriam sido identificados pela entidade durante a visita de cinco dias feita pela equipe da OCDE ao Brasil nos meses de maio e junho de 2007. A OCDE ainda apontou que quatro investigações estão em andamento sobre o envolvimento de empresas brasileiras em irregularidades cometidas no programa Petróleo por Comida, da Organização das Nações Unidas (ONU), pelo qual, o antigo governo iraquiano vendia petróleo a vários países em troca de alimentos. As irregularidades envolveriam o pagamento ilícito de sobretaxas ao governo iraquiano em troca de contratos de petróleo.

O Brasil deveria ser mais próativo em detectar, investigar e processar casos de corrupção internacional e deve reforçar as medidas de combate ao suborno nos setores público e privado, segundo conclusões da OCDE. Nesse sentido, a OCDE estabeleceu que o governo brasileiro preste contas sobre suas recomendações a cada ano.

Conclui-se que a Convenção da OCDE tipifica o crime de corrupção de funcionários públicos estrangeiros e determina a responsabilização de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, focando nas transações internacionais. Assim, a Convenção tem duas fases, quais sejam: implementação legislativa e implementação material. O Brasil ainda não concluiu a primeira fase, tendo em vista a falta de penalização das pessoas jurídicas, mas caminha nesse processo com a modificação da legislação doméstica como determinado em acordos internacionais. Ou seja, ainda é um começo no sentido de afirmar o compromisso internacional de combater a corrupção nas operações internacionais. Quanto à implementação material, esta já apresenta alguns resultados, porém os esforços em sua consolidação devem ser reafirmados.

## **b. Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos – OEA**

Em 1994, os Ministros das Relações Exteriores e os Chefes de Delegação dos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos – OEA - assina-

ram a Declaração de Belém do Pará, manifestando apoio a estudos de medidas de combate à corrupção, de melhoria da eficiência da gestão pública e de promoção da transparência e probidade da administração pública. Assim, por meio da Resolução AG/RES 1294 (XXIV-O/94), a Assembleia-Geral determinou ao Conselho Permanente o estabelecimento do “Grupo de Trabalho sobre Probidade e Ética.”<sup>46</sup>

O Grupo de Trabalho, acima referido, desenvolveu o Projeto da Convenção Interamericana contra a Corrupção, que foi concretizada em Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996. No Brasil, a Convenção foi ratificada pelo Decreto Legislativo 152/2002 e promulgada pelo Decreto Executivo 4.410/2002.

A Convenção da OEA tem por objetivo, “promover e fortalecer o desenvolvimento de mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, além de promover, facilitar e regular a assistência e a cooperação técnica entre os Estados Partes.”<sup>47</sup>

A Convenção Interamericana contra a Corrupção estabelece algumas medidas importantes no combate à corrupção em nível regional, que são as seguintes:

- 1 Criação de normas de conduta para o correto, honrável e adequado cumprimento das funções públicas;
- 2 A adoção de sistemas para a contratação de funcionários públicos e para a aquisição de bens e serviços pelo Estado que assegurem a publicidade, equidade e eficiência de tais sistemas;
- 3 A criação de órgãos de controle superior, com a finalidade de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, destacar, sancionar e erradicar práticas corruptas;
- 4 O estabelecimento de “mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e das organizações não

---

<sup>46</sup> BRASIL. **Convenção Interamericana contra a Corrupção**/Presidência. Controladoria-Geral da União – 1. ed., Brasília: CGU, 2007, p.7.

<sup>47</sup> BRASIL. **Convenção Interamericana contra a Corrupção**/Presidência. Controladoria-Geral da União – 1. ed., Brasília: CGU, 2007, p. 7.

governamentais nos esforços para combater a corrupção;”<sup>48</sup>

5 A instituição de sistemas de arrecadação fiscal que impeçam a prática de corrupção;

6 A criação de sistemas para proteger os funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção;<sup>49</sup>

Para atingir tais objetivos, a Convenção da OEA tipifica alguns atos como crimes de corrupção. Entre tais atos estão:

I Esta Convenção é aplicável aos seguintes atos de corrupção:

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

---

<sup>48</sup> MARTÍNEZ, Augusto Duran, **Corrupción – Mecanismos sociales y jurídicos para su control**, A&CR de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 6, n. 24, p 9-27, abr/jun.2006, p. 13/14.

<sup>49</sup> BRASIL, **Convenção Interamericana contra a Corrupção/Presidência**, Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU, 2007, p.8.

ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.”<sup>50</sup>

A Convenção da OEA traz dois delitos a serem tipificados pelos Estados Partes, que são: o Suborno Transnacional e o Enriquecimento Ilícito. Com o sentido de harmonização das condutas em espécie no nível internacional, a legislação brasileira, em conformidade com as diretrizes da Convenção, tipifica as condutas descritas nas alíneas “a”, “b” e “c”, respectivamente, como corrupção passiva (art. 317 do Código Penal, pela Lei 10.763/2003), corrupção ativa (art. 333 do Código Penal, com a Lei 10.763/2003) e concussão (art. 316 do Código Penal). As condutas, no Direito brasileiro, ainda podem ser definidas como atos de improbidade administrativa e como infração de natureza ética, dependendo de outras peculiaridades. A alínea “d”, que trata da ocultação de bens provenientes de atos de corrupção, está definida como crime na Lei n. 9.613 de 3 de março de 1999, a qual trata da lavagem de dinheiro e da ocultação de bens, direitos e valores. A alínea “e” também se encontra contemplado na legislação brasileira, que tenta ir além das explanadas pela Convenção, adicionando condutas e espécies relacionadas ao gênero maior da corrupção.

O Suborno Transnacional, já inserido pela Convenção da OCDE e internalizado pela Lei nº 10.467, ficou definido, pela Convenção da OEA, como:

Estado Parte proibirá e punirá o oferecimento ou outorga, por parte de seus cidadãos, pessoas que tenham residência habitual em seu território e empresas domiciliadas no mesmo, a um funcionário público de outro Estado, direta ou indiretamente, de qualquer objeto de valor pecuniário ou outros benefícios, como dádivas, favores, promessas ou vantagens em troca da realização ou omissão, por esse funcionário, de qualquer ato no exercício de suas funções públicas relacionado com uma transação de natureza econômica ou comercial.<sup>51</sup>

O Enriquecimento Ilícito caracteriza-se pelo “[...] aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima

<sup>50</sup> BRASIL, **Convenção Interamericana contra a Corrupção**/Presidência, Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU, 2007, p.24.

<sup>51</sup> BRASIL, **Convenção Interamericana contra a Corrupção**/Presidência. Controladoria-Geral da União.. Brasília: CGU, 2007, p.25

durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente.”<sup>52</sup> Todavia, o ordenamento nacional não prevê a criminalização do enriquecimento ilícito como crime próprio.

A Convenção prevê uma ampla assistência entre os países signatários como forma de permitir a obtenção de provas e a execução de outros atos necessários para facilitar a realização de investigações.

Existe um mecanismo de implementação da Convenção, chamado Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC). Ele objetiva promover a Convenção e avaliar o empenho dos países em combater a corrupção. O primeiro relatório Mesicic<sup>53</sup> apontou diversos pontos que o Brasil precisava aperfeiçoar, tanto no ordenamento quanto nas condutas de combate.

Para atender o tratado firmado entre Brasil e os membros da OEA, tem-se que em 2003 foi instituído o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (Decreto 4.293/03), com a participação de representantes de órgãos públicos e da sociedade civil. Em 2005 deu-se em Brasília, o IV Fórum Global de Combate à Corrupção, que reuniu mais de 100 países para debater formas de combate à corrupção.

Outra medida foi a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI – em janeiro de 2006, junto aos quadros da Controladoria Geral da União – CGU. Outrossim, foi encaminhado pela CGU o Projeto de Lei 7528/2006, que visa dirimir o conflito de interesses públicos e privados no exercício do cargo público, e o Projeto de Lei 5.586/2005, que visa tipificar a prática de enriquecimento ilícito, ainda não existente no ordenamento pátrio.

---

<sup>52</sup> BRASIL, **Convenção Interamericana contra a Corrupção**/Presidência, Controladoria-Geral da União, Brasília: CGU, 2007, p.25.

<sup>53</sup> Este relatório está disponível em: [www.cgu.gov.br/oea](http://www.cgu.gov.br/oea): BRASIL, **Convenção Interamericana contra a Corrupção**/Presidência, Controladoria-Geral da União, Brasília: CGU, 2007, p.33.

A Convenção da OEA define atos de corrupção, estabelece a obrigação de tipificar o suborno transnacional e o enriquecimento ilícito e é implementada pelo mecanismo de monitoramento e acompanhamento (MESICIC) no sentido de tornar-se efetivo o combate à corrupção no Brasil. Nota-se que ainda falta a implementação da criminalização do enriquecimento ilícito no ordenamento brasileiro, pois só existe sanção civil, conforme o demonstrado ao se tratar da Lei de Improbidade Administrativa, enquanto que as demais diretrizes da Convenção encontram-se plenamente presentes no ordenamento jurídico brasileiro, encontrando óbice maior quanto sua efetividade.

Nesse sentido, a ONG Transparência Brasil realizou dois estudos de conformidade do modelo institucional brasileiro com os termos da Convenção. O primeiro estudo, publicado em abril de 2003, consiste em uma análise da compatibilidade da legislação e do modelo brasileiro e o segundo, de março de 2006, avaliou o ambiente institucional em seu aspecto formal, quanto ao preenchimento dos requisitos da Convenção e quanto a sua atuação prática, sua efetividade. O segundo estudo destaca, ao identificar que o ambiente regulatório brasileiro encontra-se em grande parte em conformidade ao expresso na Convenção, que “[...] as condições formais para a conformidade são dadas; contudo, isso não implica que haja conformidade prática em todos os aspectos. De pouco adianta a vontade expressa na lei se o Estado não organizar os meios materiais para realizar o que é determinado pelas normas.”<sup>54</sup>

Essa análise, quanto à efetividade das normas, não é matéria deste presente trabalho, mas relembra-se que o estudo do Direito em sua perspectiva puramente legal não abarca necessariamente as questões de efetividade da norma, mas aqui é posto como o intuito do Estado em modificar a situação vigente.

Conclui-se, portanto, que a Convenção da OEA é um instrumento de importância no combate à corrupção, pois ela já está auxiliando as autoridades no

---

<sup>54</sup> Transparência Brasil. **Estudo de conformidade do ambiente brasileiro com a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA**, março 2006, p. 1. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/Estudo.pdf>>. Acesso em 18 jan.2010.

desenvolvimento de técnicas e na criminalização de atos antes não previstos no ordenamento pátrio e visa à cooperação regional (América). Esta cooperação é de extrema importância, pois possibilitará possíveis extradições de criminosos corruptos, investigações de membros do crime organizado e possíveis práticas de lavagem de dinheiro.

### **c. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – ONU**

As discussões sobre corrupção iniciaram-se na ONU com a Resolução 3514 de 15 de dezembro de 1975, condenando as práticas corruptas, dirigindo as ações dos Estados à cooperação nessa matéria, principalmente ao suborno em transações comerciais internacionais. Continuamente, a Assembleia Geral e o Conselho Econômico Social desenvolveram trabalhos conjuntos sobre pagamentos ilícitos e a elaboração de um código de conduta para as transações internacionais, com a Resolução da Assembleia Geral da ONU 50/106 de 20 de dezembro de 1995.

A Assembleia Geral, por meio da Resolução 51/59, em 12 de dezembro de 1996, adota o Código Internacional de Conduta para Funcionários Públicos e, poucos dias depois, em 16 de dezembro de 1996, adota sua Declaração contra a Corrupção e Suborno em Transações Internacionais Comerciais por meio da Resolução 51/191. Essas Resoluções surgem logo após a Convenção da OEA ser adotada, em março de 1996, que contém um artigo sobre suborno transacional, como citada anteriormente. Ambos os textos reconhecem o trabalho de fóruns regionais e internacionais e o compromisso assumido por Estados membros de organismos multilaterais como primordiais ao estabelecimento de uma agenda anticorrupção sólida, como a OCDE pela Convenção adotada, como também citada anteriormente.

Nesse sentido, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), agência da ONU responsável pela prevenção às drogas e pelo combate ao crime internacional estabelecida em 1997, lançou no ano de 1999 o *Global Programme Against Corruption* (GPAC), de forma a preencher as necessidades do intuito anticorrupção iniciado na ONU, trabalhando paralelamente aos

Estados membros em suas próprias demandas, orientando e assistindo tecnicamente.<sup>55</sup>

No entanto, apenas no ano 2000, com a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional da Organização das Nações Unidas foi desenvolvido um instrumento de real coerção estatal em nível internacional, um instrumento de *hard law*, em que a corrupção ativa e corrupção passiva foram criminalizadas.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção da ONU) foi assinada em 15 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, e promulgada por meio do Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Tal Convenção objetiva um combate universal pelos Estados contra a corrupção. Essa Convenção trouxe as seguintes diretrizes no seu bojo:

- 1 - a necessidade de órgãos de prevenção contra práticas de corrupção pelos países signatários;
- 2 - acentua a importância do princípio da eficiência no setor público;
- 3 - assevera sobre a elaboração de códigos de conduta para funcionários públicos; e
- 4 - refere-se à participação da sociedade civil, das organizações governamentais e das organizações com base na comunidade, na prevenção e luta contra a corrupção.

Para isso, a Convenção prevê que os países devem criminalizar uma série de atividades corruptas, adotar medidas para prevenir a corrupção, promover a integridade nos setores públicos e privados e cooperar com outros países. Ela também estabelece, pela primeira vez, mecanismos legais para o repatriamento de bens e recursos obtidos por meio de atos corruptos e remetidos para outros países.

---

<sup>55</sup> UNODC. **Fact Sheet 1: The United Nations and Action Against Corruption. A Global Response to a Global Challenge. High-Level Political Conference for the Signature of the United Nations Convention Against Corruption**, 9-11 dez. 2003, Mérida, México. Disponível em: <[http://www.un.org/webcast/merida/pdfs/03-89373\\_factsheet1.pdf](http://www.un.org/webcast/merida/pdfs/03-89373_factsheet1.pdf)>, Acesso em 18 jan. 2010.

Vale lembrar que a participação da sociedade civil também está prevista na Convenção da OEA. Também o enriquecimento ilícito, previsto no texto da Convenção da ONU e da OEA ainda não foi disciplinado/criminalizado no ordenamento interno.

A Convenção aborda, em seu artigo 6º, a necessidade da existência de um órgão ou órgãos de prevenção à corrupção. O órgão central é responsável por elaborar políticas públicas e atuar como difusor de conhecimento em matéria de prevenção à corrupção. O órgão responsável por essa função, no Brasil, é a Controladoria Geral da União.

Algumas medidas necessárias a serem disciplinadas, presentes nos artigos 7º ao 9º, respectivamente, quanto ao setor público, aos códigos de conduta para funcionários públicos, à contratação pública e à gestão da fazenda pública, no Brasil já se encontravam disciplinadas pela Lei do Servidor Público (Lei 8112/ 1990), pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/ 1992), pelos Códigos de Ética editados por União, Estados e Municípios e pelo Código de Ética da Alta Conduta da Administração Pública Federal e demais códigos de ética específicos a determinados órgãos.

A participação da sociedade civil também está presente, artigo 13, assim como medidas como o aumento da transparência e garantia de acesso público à informação.

A lavagem de dinheiro é tema do artigo 14, pelo qual os países membros devem estabelecer um amplo regimento interno de regulamentação e supervisão dos bancos e das instituições financeiras não bancárias. As autoridades encarregadas ao combate da lavagem de dinheiro devem ser capazes de cooperar e trocar informações nos âmbitos nacional e internacional. O país também deverá estabelecer um departamento de inteligência financeira.

Quanto à penalização e aplicação da lei, artigos 15 ao 42, a Convenção requer que os Estados Partes tipifiquem o peculato, o suborno de funcionários públicos nacionais, estrangeiros e de organizações internacionais públicas em transa-

ções comerciais internacionais, ou pela criminalização de algumas práticas como o tráfico de influência, o abuso de funções, o enriquecimento ilícito, o suborno no setor privado, a malversação ou o peculato de bens no setor privado e o encobrimento. Algumas medidas preveem mecanismos para a eficácia desses tipos penais, como o embargo preventivo, a apreensão e o confisco, a cooperação entre autoridades, organismos nacionais e setor privado. Também há medidas quanto à responsabilização de pessoas jurídicas.

A cooperação internacional excede o patamar de consulta, alcançando medidas diretas entre Estados, nos capítulos 43 e 50, quanto à possibilidade de extradição, traslado de pessoas condenadas a cumprir uma pena, assistência judicial recíproca, investigação, entre outras medidas.

A recuperação de ativos, presente nessa Convenção, trata-se de medida inédita. Apresenta-se o dever de elaboração de mecanismos de recuperação de bens mediante a cooperação internacional para fins de confisco, assim como possibilitando os Estados Partes estabelecerem um departamento de inteligência financeira com a função de receber, analisar e dar conhecimento às autoridades competentes toda a informação relacionada com as transações financeiras suspeitas. A Convenção prevê também a assistência técnica e o intercâmbio de informações, artigos 60 a 62.

Dentre os mecanismos de aplicação, destaca-se a Conferência dos Estados Partes da Convenção que, dentre suas atribuições, encontra-se a de “[...] examinar periodicamente a aplicação da presente convenção por seus Estados Partes”, presente no artigo 64.

Cabe ressaltar que o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime – UNDOC – estabeleceu uma parceria com a Controladoria Geral da União – CGU, para capacitar os funcionários no sentido de aperfeiçoar as auditorias e apurações de fraudes e desvios de recurso. Essa parceria, desde 2005, tem por objetivo transformar a CGU numa agência de referência internacional de combate à corrupção.

## **Perspectivas integradas da corrupção**

Um trabalho muito interessante, pela perspectiva de integração internacional para o combate da corrupção nacional, foi o realizado por Wayne Sandholtz, da University of California, Irvine, e por Mark Gray, da Georgetown University. Nesse trabalho, ambos defendem a efetividade de que a integração internacional de um país contribui fortemente para a diminuição dos níveis de corrupção.<sup>56</sup>

Essa influência da integração internacional ocorre, conforme afirmam, por meio de duas principais vias. A primeira via versa sobre os incentivos político-econômicos absorvidos por aqueles Estados ligados ao combate da corrupção; esses incentivos acabam por alterar os custos e benefícios ligados ao engajamento em ações de corrupção, medidas como o combate ao tráfico de drogas e de armas, atrelados à lavagem de dinheiro e ao enriquecimento ilícito de agentes públicos.

A segunda via é mais normativa. Com a existência de normas na sociedade internacional deslegitimando e estigmatizando a corrupção, os países que se encontram mais integrados internacionalmente, ou com interesse de aprofundar essa integração, acabam sendo expostos a essas pressões econômicas e políticas, direcionando normativas contra a corrupção. Esse posicionamento acabou comprovado em pesquisa realizada com cerca de 150 países, confirmando que quanto mais um país está integrado na rede internacional de troca, comunicação e organização, menor é o nível de corrupção. Os níveis de corrupção são geralmente menores em países com grande abertura comercial ou inseridos em grupos de integração econômica.

Outro estudo bem interessante à abertura de olhar sobre o presente tema foi o realizado por Gabriella R. Montinola e Robert W. Jackman, ambos do Departamento de Ciência Política da University of California, Davis. Nesse estudo, os pesquisadores tentaram entender o porquê de a corrupção governamental ser mais persuasiva e mais presente em algumas sociedades do que em outras. Diferentemente de apenas atribuir essa diferenciação aos níveis culturais, como o

---

<sup>56</sup> SANDHOLTZ, Wayne; GRAY, Mark M. *International Integration and National Corruption*. **International Organization**, 2003, v. 57, p 761-800.

entendimento pelo conceito relativista de corrupção, as assimetrias são observadas principalmente pelas explicações quanto à ausência de competição tanto em âmbito político como em âmbito econômico.<sup>57</sup>

Com base na análise de publicações recentes sobre os níveis de corrupção, acabam por confirmar que a competição política impacta profundamente esses níveis, sendo, entretanto, não linear. Tipicamente, a corrupção é menor em governos ditatoriais do que em países parcialmente democráticos. Mas no momento em que se ultrapassa um mínimo democrático, as práticas democráticas acabam por inibir a corrupção. No tocante à influência da competição econômica, há algumas contrariedades nos resultados, o tamanho do governo não afeta sistematicamente a corrupção, o que, todavia, ocorre profundamente na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Finalmente, a corrupção é mais presente em países de pequena produção econômica, que tendem a remunerar em valores baixos seus agentes.

Um último estudo foi o realizado por Indira Carr, professor de Direito da *University of Surrey*, no qual ele explora os limites do Direito e das soluções legais ao combate da corrupção.<sup>58</sup> Conforme o texto, desde a metade da década de 90, há uma intensa atividade em termos de iniciativas anticorrupção, nesses inicia-se uma abordagem quanto aos problemas para uma solução efetiva devido à ausência de uma aproximação uniformizada, de que a regulação para ser efetiva necessita de mecanismos de aplicação sólida e que a legislação anticorrupção oferece apenas uma resposta parcial, a sociedade global necessitaria de um processo de ressocialização, estigmatizando a prática da corrupção dentro do serviço público. Em um segundo momento, a pesquisa destaca as dificuldades associadas à aplicação das convenções e explora a possibilidade de a ação conjunta servir a um propósito útil na resolução do problema de déficit de execução. Por fim, relativamente à ressocialização, objetiva-se uma maior consciência social formada pela educação, uma filosofia humanista integrando a sociedade na busca pela resposta em longo prazo.

---

<sup>57</sup> MONTILLA, Gabriella R.; JACKMAN, Robert W. Sources of Corruption: A Cross-Country Study. Cambridge University Press, **British Journal of Political Science**, 2002, v. 32, p.147-170.

<sup>58</sup> CARR, Indira. Corruption, legal solutions and limits of law. Cambridge University Press, **International Journal of Law in Context**, 2007, v. 3, p. 227-255.

## **As convenções sob o olhar da internacionalização do Direito**

Na metade do século passado, o âmbito internacional começou a sofrer diversas alterações, essencialmente centradas no setor de cooperação entre os Estados. Os tratados bilaterais começaram a perder forma por sua insuficiência no combate aos problemas transnacionais, caminhando, conseqüentemente, para o fortalecimento de tratados regionais e multilaterais. O âmbito internacional reduz seus obstáculos de forma a alcançar efetividade pela cooperação internacional em diversas matérias.<sup>59</sup>

Conforme citado em outro trabalho:

Nesse ambiente de valorização da cooperação internacional e dos tratados multilaterais, oriundo pelo conhecimento de interdependência entre as nações, adentramos na Internacionalização do Direito, conduzida pela globalização econômica e pela universalidade dos direitos humanos, permitindo a identificação da gradativa aproximação do direito interno às normas e diretrizes internacionais. Alguns desses processos são reconhecidos como unificação, harmonização e uniformização. Esses processos associados no campo do direito penal passam a criar o que são chamados de sistemas globais de proibição, como ocorre com o sistema antilavagem de dinheiro, oriundo de convenções internacionais e de uma normatização semelhante no direito interno de diversos países.<sup>60</sup>

Nesse sentido, para Delmas-Marty,<sup>61</sup> a unificação ocorre quando uma convenção internacional substitui regras nacionais por regras comuns; diversamente, em um movimento contrário, a uniformização é a integração dos direitos nacionais a regras idênticas, definidas previamente por convenções internacionais e, por fim, a harmonização, processo politicamente mais aceitável; baseado na tolerância, consiste em uma aproximação dos sistemas entre si. Assim também o entende Ma-

---

<sup>59</sup> BATISTA, Pedro Magalhães. **O futuro do sistema antilavagem de dinheiro**: uma análise da influência da crise econômica atual. Rio Grande, Âmbito Jurídico. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6340](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6340)>. Acesso em: 14 set. 2010.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> DELMAS-MARTY, M. **Três desafios para um direito mundial**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

íra Rocha Machado,<sup>62</sup> para quem a unificação “[...] consiste em substituir direitos formalmente distintos (emanados ou não de distintas soberanias) ou corpos de regras de direito distintos por um direito único ou um corpo único de disposições”; a uniformização “[...] consiste em inserir nos direitos nacionais regras idênticas, mas não únicas, uma vez que elas são incorporadas a cada um dos direito nacionais”; e a harmonização “[...] é definida como a realização, pautada no respeito à pluralidade dos direitos estatais, de uma equivalência de regras nacionais ou, mais precisamente, de uma equivalência de custos e benefícios socioeconômicos ou de situações jurídicas resultantes de sua aplicação”.

Conforme a análise das Convenções, percebe-se claramente que o Brasil insere-se em um processo de internacionalização relativo ao combate à corrupção, criando o que é chamado de um sistema global de proibição. Essa posição surge na internalização de leis abarcadas pelas Convenções e na formulação de políticas para mediar esses problemas. Nesse sentido, não caminha isoladamente o ordenamento brasileiro, mas conjuntamente com os mais diversos ordenamentos, buscando a eliminação das incompatibilidades e obstáculos na resolução desse problema comum.

Relembra-se que muito do que as Convenções requeriam já estava sendo adotado no ordenamento jurídico brasileiro, logo, não ocorrendo grandes incompatibilidades, não sendo necessárias grandes mudanças, salvo algumas questões que faltam à internalização. Destaca-se, nesse momento, que a internalização das Convenções está inserida na teoria da Internacionalização do Direito, mas diretamente ligada ao processo de uniformização, visto que há a inserção nos ordenamentos nacionais de regras idênticas.

Entretanto, há também o aspecto da aplicação dessas normas, a efetividade de suas práticas nesses ordenamentos, logo, a análise da implementação, que perpassa a inserção das normas ao ordenamento jurídico, alcançando os Poderes Judiciário e Executivo. Esses instrumentos internacionais (as Convenções) possi-

---

<sup>62</sup> MACHADO, M. R. **Internacionalização do direito penal**: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena. São Paulo: Editora 34, 2003.

bilitam a elaboração de políticas públicas amparadas pelos mecanismos de acompanhamento próprios em cada Convenção, auxiliando os Estados em questões que permitiriam a elevação da efetividade desse sistema de proibição.

Nesse ponto, caminha-se em processo diverso apresentado pela Teoria da Internacionalização do Direito. As resoluções elaboradas pelos mecanismos de acompanhamento, estes, como citado, o *Working Group on Bribery* na Convenção da OCDE, o MESICIC na Convenção da OEA e a Conferência dos Estados Partes na Convenção da ONU, possuem natureza de *Soft Law*, por apenas preverem diretrizes opcionais aos Estados, antes de deveres. Essas recomendações não possuem as características de uniformização, por não constituírem regras determinadas a serem adotadas individualmente pelos Estados, mas são criadas respectivamente para cada Estado, singularmente, reconhecendo a pluralidade de situações presentes em seus ordenamentos domésticos, assim como uma pluralidade de condições socioeconômicas, logo, um processo claramente de harmonização, conforme a Internacionalização do Direito.

Entretanto, ressalta-se que a natureza de *Soft Law* pode conduzir, assim como para uma abertura na complementação dos textos em concordância aos ordenamentos domésticos, a uma confusão entre as definições legais, apontando para uma ausência de segurança jurídica internacional, aprofundando um caráter vinculante, ainda que alheio ao marco legal apresentado diretamente nos textos das Convenções. Assim, como nas recomendações dos mecanismos de acompanhamento, as Convenções também possuem normas de natureza *Soft Law*, pelo caráter, princípio lógico, pela sugestão de algumas medidas, que não são necessariamente exigências. Nesse caso, relembra-se a responsabilização das pessoas jurídicas, como presente nas Convenções da OCDE e da ONU, com a abertura aos Estados que decidam a área de responsabilização, no âmbito penal, civil e/ou administrativo.

A abordagem harmônica tem como maior objetivo o respeito pela pluralidade dos ordenamentos domésticos, pela abertura à adaptação dos ordenamentos às suas necessidades, sentido no qual se encontram as Convenções apresentadas, que possibilitam em diversos tópicos a livre adequação do ordenamento, permitindo aos países adotarem políticas públicas próprias.

Ademais, percebe-se que a argumentação anticorrupção tem se alastrado para diversos fóruns, envolvendo novos atores. Situando os atores, abarcamos as instituições diretamente responsáveis pela formulação das Convenções, assim como instituições ligadas profundamente à sociedade, como Organizações Não Governamentais e empresas privadas. As trocas informativas e de influência, também por várias vias, são chamadas, na Teoria da Internacionalização do Direito, de fertilização cruzada. Essa fertilização é comprovada por alguns exemplos, como a participação da ONU em diversos fóruns internacionais, assim como os estudos elaborados por outros organismos como a OEA e a OCDE, no tocante em que essas organizações e diversas outras participam relevantemente das discussões na Conferência dos Estados Partes. Essa participação é muito interessante e de alta importância na busca da harmonização dos ordenamentos jurídicos e na formação de um sistema de proibição efetivo.

## **Conclusão**

As Convenções adotadas pelo Brasil se direcionam ao desenvolvimento de mecanismos de assistência e cooperação entre os Estados Partes. Em suma, no ordenamento jurídico brasileiro verificam-se três principais tratados, recentemente ratificados quanto à matéria de corrupção, quais sejam:

- 1 – Convenção da OCDE - Tipifica o crime de corrupção de funcionários públicos estrangeiros; determina a responsabilização de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, focada nas transações internacionais. Nesse sentido, a Convenção tem duas fases, quais sejam: implementação legal e implementação material. O Brasil ainda não concluiu a primeira fase, tendo em vista a falta de penalização das pessoas jurídicas.
- 2 – Convenção da OEA - Define atos de corrupção; estabelece a obrigação de tipificar o suborno transnacional e o enriquecimento ilícito; ela será implementada pelo mecanismo de monitoramento e acompanhamento (MESICIC) no sentido de tornar-se efetivo o combate à corrupção. Nota-se que ainda falta a implementação

da criminalização do enriquecimento ilícito no ordenamento brasileiro.

- 3 – Convenção da ONU - Tipifica suborno de funcionários públicos nacionais, suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários públicos de organizações internacionais, peculato, tráfico de influência, abuso de função, enriquecimento ilícito, suborno no setor privado, malversação de bens no setor privado, lavagem do produto de delito, receptação e obstrução de justiça. Será implementada por monitoramento e acompanhamento dos Estados Membros. Trata-se de um compromisso quase universal de combate à corrupção, tendo em vista o número de signatários da Convenção.

Nesse sentido, pode-se demonstrar que a corrupção é uma preocupação de vários Estados e Organizações Internacionais. Mas em que sentido se pode dizer que a corrupção é um fenômeno mundial? Tal questão pode, assim, ser abordada sob três aspectos.

O primeiro aspecto aborda os crimes cometidos por agentes internacionais. O segundo trata a corrupção como fenômeno nacional, mas que envolve concurso com agentes internacionais e, nesse aspecto, o crime de lavagem de dinheiro é o que ilustra melhor tal possibilidade. E, por último, a corrupção como problema contemporâneo, que envolve diversos países e, conseqüentemente, agentes de diferentes nacionalidades, ou seja, todos os Estados padecem do mesmo mal.

Assim, diante desse quadro de estudos, cabe verificar, de maneira mundializada, como um crime tipificado em um determinado ordenamento jurídico pode ser caracterizado como um problema universal. Ou, em outras palavras: como é possível enfrentar um crime de corrupção transnacional, organizado com tipificações e procedimentos penais forjados para crimes interindividuais e de âmbito nacional, em que se privilegia a soberania de cada país e o princípio da territorialidade?

Dessa forma, o surgimento de crimes que ultrapassam os limites territoriais de um Estado, causados, principalmente, pelo desenvolvimento tecnológico e

científico como a internet e as operações bancárias, implicou na criação de outros interesses que requerem proteção.

Ao lado disso, também se verifica que as instituições nacionais não conseguem mais atender a essas novas demandas, uma vez que esses crimes globais necessitam de uma justiça global, conforme explica Mireille Delmas-Marty.<sup>63</sup> Por isso, a corrupção é um objeto muito importante para observar o direito internacional, uma vez que, no combate à corrupção, há uma grande interação entre o direito internacional e os direitos nacionais.<sup>64</sup>

Consequentemente, tal luta ocorre no plano nacional e, depois, no plano internacional. Com isso, verifica-se que há uma interação entre o direito nacional e o direito internacional, em que os próprios juízes ou Ministros dos Tribunais Superiores (no caso do Supremo Tribunal Federal) são levados a aplicar as normas do direito internacional para solucionar os casos que devem decidir.

Existem semelhanças de tratamentos de repressão utilizados nos Estados Unidos, Itália, França e Brasil, confirmando a internacionalização do direito com a finalidade de combater a corrupção. Observa-se que a passagem do nacional para o internacional se opera por meio dos atos ou por abstenções e, no caso da corrupção, pode-se situar os instrumentos jurídicos internacionais, tais como os tratados ou convenções internacionais que regulam a matéria.<sup>65</sup>

Observa-se, logo, que a internacionalização do direito brasileiro no tocante ao Combate à Corrupção está-se dando mais por atos do que por abstenções. O Brasil é signatário de acordos de cooperação jurídica em matéria penal com Estados Unidos, França, Itália, Peru, Alemanha, Paraguai, Coreia e Portugal; acordos bilaterais de extradição com Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Chile, Colômb-

---

<sup>63</sup> DELMAS-MARTY, Mireille. Global crime calls for a global justice. In: European journal of crime. **Criminal Law and Criminal Justice**. v. 10;4, 286-293, 2002.

<sup>64</sup> Palestra proferida no **I Seminário Franco-Brasileiro**, no Centro Universitário de Brasília, no dia 05 de outubro de 2007.

<sup>65</sup> VARELLA, Marcelo Dias. A crescente complexidade do sistema jurídico internacional. **Revista de Informação Legislativa**, disponível em: [www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/1/Pdf/pdf\\_167/R167-10.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/1/Pdf/pdf_167/R167-10.pdf). Acesso em 30 set. /2007.

bia, Coreia do Sul, Equador, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Lituânia, México, Paraguai, Peru, Portugal, Suíça, Venezuela, MERCOSUL; e possui em nível regional um Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais com o Mercosul com o fim de combater a criminalidade regional.<sup>66</sup>

Além do esforço brasileiro no sentido de permitir a internacionalização do direito pátrio com intuito de combater a corrupção, verifica-se que o combate à corrupção é hoje prática não só dos Estados e em nível nacional, mas também de organizações nacionais e internacionais como: Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos (OEA), Câmara Internacional de Comércio, Transparência Internacional, *World Economic Forum*, Interpol, Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE), entre outras.

Vale citar o estudo de Larissa Ramina<sup>67</sup> sobre as organizações internacionais que combatem a corrupção, em que ela aponta os principais órgãos atualmente em vigência na busca da eliminação dessa conduta:

Organizações Governamentais:

- 1 – Assembleia Geral das Nações Unidas (AG) e Conselho Econômico e Social (ECOSOC);
- 2 – Centro das Nações Unidas para a Prevenção da Criminalidade Organizada;
- 3 – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD);
- 4 – Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional (UNCITRAL);
- 5 – Banco Mundial (BIRD);
- 6 – Fundo Monetário Internacional (FMI);
- 7 – Organização Mundial do Comércio (OMC).

---

<sup>66</sup> OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de; OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de. Internacionalização do direito e o combate à corrupção. *Revista Jurídica Virtual*. Presidência da República. , v.9, p.1 - 14, 2007.

<sup>67</sup> RAMINA, Larissa L. O. **Ação internacional contra a corrupção**. Curitiba: Juruá, 2002, p.9.

### Organizações Não-Governamentais

1 – Câmara Internacional do Comércio (CCI);

2 – Transparência Internacional (TI).

Nesse sentido, são plenamente verificáveis dois fenômenos distintos, quais sejam, a internacionalização do combate à corrupção e a incorporação pelo direito nacional de mecanismos de combate à corrupção utilizados em outros países. Com esse intuito, conclui-se que as Convenções Internacionais se consolidam como um processo de uniformização ao atribuir regras idênticas, mas não únicas, a serem adotadas pelos ordenamentos jurídicos domésticos. Enquanto que as Recomendações dos mecanismos de acompanhamento, assim como da implementação de medidas adotadas em outros países, tratam-se do processo de harmonização, ao respeitar a pluralidade de condições socioeconômicas, consistindo claramente na citada aproximação dos ordenamentos entre si, como asseverou Mireille Delmas-Marty.

A internacionalização do direito não está somente no plano das normas, mas encontra-se na busca de valores comuns. Na obra *Bribes* (Propinas), escrita em 1984 por John Noonam, asseverou o autor a seguinte previsão “[...] assim como a escravidão já foi um modo de vida no passado, e hoje [...] é obsoleta e incompreensível, a prática do suborno, na sua forma essencial de troca de pagamentos por ações oficiais, se tornará obsoleta”. Mesmo hoje, passados mais de 20 anos, a previsão de Noonam parece prematura, “[...] porém, quando um historiador do futuro escrever a longa e horrenda história da corrupção humana terá motivos para supor que a década de 1990 poderia ter estado para a corrupção assim como a década de 1850 esteve para a escravidão: uma década de mudanças irreversíveis.”<sup>68</sup>

Devemos intencionar a busca da eliminação da corrupção, assim como o já realizado com a escravidão, tendo consciência que a corrupção, apesar de inerente à natureza humana, deve ser repreendida e regulada como um tipo criminal extraordinário, por meio de instituições compromissadas com a democracia, somadas à

---

<sup>68</sup> OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de, Oliveira, Ana Carolina Borges de. Internacionalização do direito e o combate à corrupção. **Revista Jurídica Virtual**. Presidência da República. , v.9, p.1 - 14, 2007.

educação e ao compartilhamento de valores que coíbam suas práticas deteriorantes à democracia. Frisa-se que é importante o Brasil fazer sua parte para que não sejamos os últimos abolicionistas, mas sim os primeiros a extinguir a corrupção.

## Referências

ARNAUD, André-Jean. **O direito entre a modernidade e a globalização: lições de filosofia do direito e do Estado**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BATISTA, Pedro Magalhães. **O futuro do sistema antilavagem de dinheiro: uma análise da influência da crise econômica atual**. Rio Grande, Âmbito Jurídico, Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6340](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6340)>. Acesso em: 14 set.2010.

CAPELLER, In: MACHADO, Maíra Rocha. **Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena**. 34. ed., São Paulo: Edesp, 2004.

CARR, Indira. Corruption, legal solutions and limits of law. Cambridge University Press, **International Journal of Law in Context**, v.3,2007...

DELMAS-MARTY, Mireille. **Três desafios para um direito mundial**. Trad.Fauzi Hassan Chouk .Rio de Janeiro: Lumis Júris, 2003.

\_\_\_\_\_. **Por um direito comum**. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p.46.

FÉDER, João. **Erário: o dinheiro de ninguém**.Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, 1997, p. 121.

GLYN, Patrick; KOBRIN, Stephen; J. NAIM, Moisés. Globalização da corrupção. In: **A economia política da corrupção**. Brasília: UNB, 2002.

HOBSBAWM, Eric. A ordem pública em uma era de violência. In: HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 142-144.

LAIDI, Zaki. **Malaise dans la mondialisation**, entrevista com Philippe Petit. Paris: Textuel, 1997.

LILLEY, Peter Dirty Dealing. **The untold truth about global money laundering**. New York: Renovar, 2001.

MACHADO, Maíra Rocha. **Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena**.34. ed., São Paulo: Edesp, 2004, p. 9.

MARTIN-CHENUT, Kathia. **A internacionalização dos direitos humanos e as respostas à delinquência Juvenil**, XIII Congresso Mundial de Criminologia, 2003, Rio de Janeiro, Disponível em: <<http://pagespersoorange.fr/societe.internationale.de.criminologie/pdf/Intervention%20Martin%20Chenut.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

MONTILLA, Gabriella R.; JACKMAN, Robert W. Sources of corruption: a cross-country study. Cambridge University Press, **British Journal of Political Science**, v.32, 2002.

MORENO HERNANDÉZ, Moisés. **Internacionalización del derecho penal y dogmática penal in implicaciones dogmáticas del proceso de globalización e internacionalización de la política criminal y le derecho penal**. México: Ius Poenale, Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, 2003.

OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de; OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de. Internacionalização do direito e o combate à corrupção. **Revista Jurídica Virtual**. Presidência da República , v.9, 2007, p.1 - 14.

OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares. **Corrupção como interesse geral**: um estudo sobre a legislação nacional e internacional dos dispositivos legais e a atuação do poder público brasileiro no combate à corrupção. Obra inédita.

\_\_\_\_\_. **Corrupção como interesse mundial**: um estudo de direito comparado do combate à corrupção. Obra inédita.

SANDHOLTZ, Wayne; GRAY, Mark M. **International integration and national corruption**, v.57. International Organization, 2003.

SCHILLING, Flávia. Corrupção, crime organizado e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 36, ano 9, outubro 2001, p.405.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.409.

SOUZA SANTOS, Boaventura de; MARQUES, Maria Manuel; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **RBCS**, n. 30, ano 11, fev., 1996, p.30.

VARELLA, Marcelo Dias. A crescente complexidade do sistema jurídico internacional. Alguns problemas de coerência sistêmica. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 42 n. 167 jul./set. 2005.

ZIEGLER, Jean. **Os senhores do crime**. São Paulo: Record. 2003.

Reportagem Brasil em pauta: corrupção. Disponível em: <http://www.aprendebrasil.com.br/reportagens/corruptcao/outrospaises.asp>. Acesso em: 12 mar.2008.

Fonte: reportagem “Bandalheira em Cascata”, publicada na Revista Época, nº 366, de 23/05/2005, p. 38-45.

**Para publicar na revista Universitas/JUS,  
acesse o endereço eletrônico  
[www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e  
agilizar o trabalho de edição.**