



**A CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL PARA A FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NO
BRASIL**

**THE CONTRIBUTION OF INTERNATIONAL LAW FOR PUBLIC POLICY
DEVELOPMENT OF PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION IN BRAZIL**

Luciano Meneguetti Pereira¹

RESUMO: O presente texto tem como objetivo precípua analisar a contribuição do Direito Internacional no tocante à formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, especificamente relacionadas à prevenção e ao combate da corrupção no país. Para tanto, aborda-se inicialmente os principais tratados internacionais relacionados à temática, onde o Estado brasileiro figura como Parte. Em seguida é feita uma abordagem dos principais impactos que tais tratados têm produzido no país no trato da questão, apontando-se sucintamente algumas das principais políticas que têm sido materializadas no Brasil em decorrência dos compromissos internacionais assumidos.

Palavras-chave: Direito Internacional; Políticas Públicas; Corrupção

ABSTRACT: This text aims preciput analyze the contribution of international law regarding the formulation and implementation of public policies in Brazil, specifically related to the

¹ Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino (ITE); Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Universidade Potiguar (UNP); Graduado em Direito pelo Centro

prevention and combating of corruption in the country. Therefore, it discusses initially the main international treaties related to the theme, where the Brazilian figure as State Party. The following is a brief approach to the main impacts that such treaties have produced in the country in the matter tract, pointing up briefly some of the key policies that have been materialized in Brazil as a result of international commitments.

Key words: International law; Public policy; Corruption

INTRODUÇÃO

O mal conhecido como *corrupção*, uma doença que tem atravessado os séculos, tem atuado de forma aniquiladora e fatal nas últimas décadas em diversos países do mundo. No estágio atual das sociedades politicamente organizadas é unânime o reconhecimento de que a corrupção deixou de ser um problema local, sendo encarada como um fenômeno transnacional que afeta praticamente todos os países do globo.

O Brasil, particularmente, tem sofrido com a corrupção e seus maléficos efeitos praticamente desde o seu descobrimento, desde a relação de dependência entre a colônia e o conquistador, que se estabeleceu com Portugal em razão do descobrimento.² O que se constata ao longo da história é que a corrupção parece estar no DNA do povo brasileiro e se trata de um problema endêmico,³ permanente e institucionalizado no país. A história recente demonstra o quanto o país tem sofrido com elevados índices de corrupção.

A intensificação da corrupção e de seus maléficos efeitos tornou-se objeto de preocupação internacional nas últimas décadas, fato que tem impulsionado países e organizações internacionais a unirem esforços para a produção de uma regulamentação internacional vinculante e eficiente de combate à corrupção, tanto em nível global, como regional, contexto em que o Estado brasileiro encontra-se inserido. Não há dúvidas de que a

Universitário Toledo (UNITOLEDO); Professor Universitário em Cursos de Pós Graduação e Graduação; Professor de Direito Constitucional, Direito Internacional e Direitos Humanos; Advogado.

² Nesse sentido, vide estudo de Denise Moura, intitulado “*Corrupção no Brasil tem origem no período colonial, diz historiadora*”. Disponível em: <<http://goo.gl/uYUSi6>>. Acesso em: 28 maio 2016.

legislação internacional produzida produz diversos impactos na vida doméstica dos países, quadro que pode ser verificado no Brasil.

Portanto, o presente texto tem como objetivo analisar, ainda que sucintamente, qual a contribuição e a influência que o Direito Internacional tem exercido na luta contra a corrupção no país, notadamente no âmbito das exigências internacionais de formulação doméstica de políticas públicas relativas à prevenção e combate deste mal.

1. O ARCABOUÇO JURÍDICO INTERNACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (United Nations Convention against Corruption)*, apelidada de *Convenção de Mérida (2003)*, foi o primeiro instrumento jurídico internacional, de abrangência global, destinado ao combate da corrupção.⁴ A Convenção, segundo Kofi A. Annan, ex-secretário-geral da ONU, teve como um de seus objetivos, transmitir uma mensagem muito clara de que a sociedade internacional está determinada a prevenir e controlar a corrupção. Para ele, a Convenção avisa “os corruptos de que a traição da confiança pública não será mais tolerada”, bem como reafirma a “importância de valores fundamentais, tais como a honestidade, o respeito pelo Estado de Direito, a responsabilização e a transparência na promoção do desenvolvimento” (2004).⁵

As disposições mais importantes da Convenção estão reunidas em quatro capítulos que tratam da *prevenção à corrupção*, da *penalização e aplicação da lei*, da *cooperação internacional* e da *recuperação de ativos*, sendo que todas as disposições convencionais requerem adaptações legislativas e/ou ações domésticas, concomitantes à aplicação da Convenção a cada Estado signatário.⁶

³ A corrupção atinge características endêmicas “quando há constância e a multiplicidade crescente de setores onde há rompimento de regras legais ou de conduta ética” (RIBAS JR., 2014, pp. 31-32).

⁴ A Convenção foi adotada por meio da Resolução n. 58/04, da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003 e entrou em vigor no plano internacional em 14 de dezembro de 2005. No Brasil, passou a integrar o ordenamento jurídico por meio da promulgação do Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

⁵ Para acessar o texto integral da Convenção nos seis idiomas oficiais das Nações Unidas, acompanhar a lista dos Estados signatários e o status de ratificação de cada um basta o acesso à página oficial do tratado. Disponível em: <<http://goo.gl/mtWQid>>. Acesso em 28 maio 2016.

⁶ Para maiores comentários acerca destes quatro pilares da Convenção vide: *United Nations Convention against Corruption: Convention highlights*. Disponível em: <<http://goo.gl/MOQaa3>>. Acesso em 28 maio 2016.

Também como um instrumento de vocação global, destaca-se a *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (United Nations Convention against Transnational Organized Crime)*, conhecida como *Convenção de Palermo* (2000).⁷ Embora não trate apenas da corrupção, a Convenção está intimamente ligada a ela, já que a corrupção é um dos instrumentos de que se serve o crime organizado para concretizar os seus fins. Dentre suas finalidades, objetiva-se proporcionar aos Estados-Partes, um quadro de cooperação internacional para o combate do crime organizado e, conseqüentemente, da corrupção. Nela os Estados se comprometem quanto à adoção de medidas, que incluem a criação de delitos domésticos (lavagem de dinheiro, corrupção, obstrução da justiça etc.), a regulamentação de marcos de extradição, transferência de pessoas condenadas, cooperação policial e outras formas de mútua assistência jurídico-administrativa.

No plano regional, no âmbito da *Organização dos Estados Americanos* (OEA), o mais importante instrumento (e também pioneiro) no trato transnacional da corrupção é a *Convenção Interamericana contra a Corrupção* (1996).⁸ Ela enfatiza, notadamente, a adoção de medidas preventivas por parte dos Estados-Membros da organização, a definição de atos de corrupção, a tipificação dos delitos de suborno transnacional e de enriquecimento ilícito, bem como a definição de termos de assistência e cooperação técnica.⁹

O art. 2º da Convenção estabeleceu os seus propósitos, consistentes na promoção e fortalecimento do desenvolvimento dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção. O escopo da Convenção é amplo e, além de abranger transações domésticas, o documento alcança também uma dimensão internacional da corrupção, o que se evidencia, v.g., por meio das disposições relativas ao *suborno transnacional* (art. 8º) e do trato da relação entre empresas locais e funcionários públicos estrangeiros. Aponta-se ainda que “a definição de corrupção adotada neste instrumento é interessante, pois não considera o prejuízo

⁷ A Convenção foi adotada por meio da Resolução n. 55/25, da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 15 de novembro de 2000, tendo entrado em vigor no plano internacional em 29 de setembro de 2003. No Brasil, passou a integrar o ordenamento jurídico por meio da promulgação do Decreto n. 5.015, de 12 de março de 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/7pvGri>>. Acesso em 28 maio 2016.

⁸ No Brasil, passou a integrar o ordenamento jurídico por meio do Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002.

⁹ Para uma abordagem mais aprofundada sobre a Convenção vide RAMINA (2009).

ao Erário como um fator definidor da corrupção, ampliando, portanto, o escopo de sua aplicação” (CARVALHO; SILVEIRA, 2013, p. 123).

No âmbito da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE),¹⁰ o principal instrumento de prevenção e combate à corrupção é a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais* (1997),¹¹ que nasce de um esforço conjunto de seus Estados-Membros para enfrentar o desafio de combater a corrupção internacional em um cenário de globalização da economia.

A maior preocupação da Convenção da OCDE é o suborno de funcionários públicos estrangeiros no âmbito das *transações comerciais internacionais* (CARR, 2014). Quando comparada a outros tratados multilaterais de combate à corrupção, a Convenção é diferenciada, “na medida em que objetiva alcançar o lado dos corruptores, daqueles que pagam o suborno” (FURTADO, 2015, p. 204), sendo, portanto, bastante seletiva se comparada com os instrumentos da ONU e com outras iniciativas regionais (PIETH, 2007, p. 152). Nesse sentido, Lucinda A. Low (2007, p. 511) explica que

a Convenção da OCDE foi concebida para ser, e é, um instrumento altamente segmentado. Ao invés de tentar resolver a corrupção de forma multifacetada, centra-se sobre a criminalização do fornecimento, ou do lado ativo, da corrupção no setor público, em transações comerciais internacionais. O foco neste lado da oferta é uma consequência da composição dos membros da OCDE, cujos Estados-membros incluem os principais Estados exportadores de capital em todo o mundo. (*Nossa tradução*)

Vários temas importantes foram tratados pela Convenção, tais como a criação de um mecanismo de acompanhamento de sua implementação; a necessidade de cooperação entre os Estados-Membros para o efetivo combate do fenômeno; a definição de suborno (inclusive

¹⁰ Trata-se de uma organização que atua nos âmbitos internacional e intergovernamental, reunindo os países mais industrializados do mundo, bem como alguns países emergentes (México, Chile, Coreia do Sul e Turquia), e que atua na efetivação do intercâmbio de informações e alinhamento de políticas, com o objetivo de potencializar o crescimento econômico e colaborar com o desenvolvimento de todos os seus países-membros e parceiros-chave.

¹¹ Além dos Estados-Membros da OCDE, Argentina, Brasil, Bulgária, Estônia e Eslovênia firmaram a Convenção, totalizando 36 países. No Brasil, passou a integrar o ordenamento jurídico em 30 de novembro de 2000, por meio do Decreto n. 3.678. Embora não seja um membro da OCDE, ao Brasil, como *key partner* (parceiro-chave), é possível a participação em Comitês da Organização, bem como em diversas áreas de trabalho. De fato, o país tem integrado várias atividades patrocinadas pela Organização e por seus órgãos técnicos,

internacional); a criminalização do pagamento de suborno a funcionário público (suborno ativo); o fornecimento de orientação para a aplicação de sanções; a fixação de regras para assistência judicial e legal; a disponibilização do monitoramento da implementação das medidas nela previstas; e, a proibição da dedução tributária do pagamento de suborno. Em um cenário de intensificação dos processos de globalização, merece destaque a responsabilização penal das pessoas jurídicas em razão da prática de atos de corrupção, estabelecida nos arts. 2º e 3º. Marina Carvalho e Luciana Silveira (2013, p. 119) afirmam que

o aspecto da regulação internacional que apresenta maior repercussão política entre os Estados e que tem se refletido nas legislações e políticas domésticas é a regulação internacional que combate a corrupção praticada por empresas transnacionais (TNCs). Isso porque, ao atuarem junto aos governos dos países a fim de tentar promover seus interesses, essas empresas podem ser consideradas um dos principais veículos da corrupção internacional.

O Estado brasileiro é Parte nesses principais tratados voltados ao combate da corrupção: a) *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção* (ONU); b) a *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional* (ONU); c) a *Convenção Interamericana contra a Corrupção* (OEA); e d) a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais* (OCDE).

Toda esta normativa internacional tem produzido significativos impactos no ordenamento jurídico brasileiro no tocante à formulação de políticas públicas anticorrupção, contribuindo positivamente para a prevenção e o combate desse maléfico fenômeno.

2. A CONTRIBUIÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL

2.1. Algumas linhas sobre as políticas públicas

Não existe uma única e nem melhor definição de políticas públicas, havendo na doutrina uma vasta gama de conceitos que variam de acordo com a ótica pelas quais são

sobretudo, seminários e reuniões de grupos de trabalho, participando ativamente com a presença de peritos brasileiros de diversas áreas especializadas.

estudadas e assim definidas. Para Carlos Mário da Silva Velloso (2013) são “metas e planos para a realização dos objetivos fundamentais da República. Representam forma de prestação de serviço do Estado em favor da coletividade, por isso mesmo, modo de intervenção do Estado na vida social”. Nesse mesmo sentido, Eros Roberto Grau (2008, p. 26) explica que a expressão “designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social”. Ana Paula de Barcellos (2008, p. 112) afirma que

a expressão *políticas públicas* pode designar, de forma geral, a “*coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*”. Nesse sentido, trata-se de conceito bastante abrangente, que envolve não apenas a prestação de serviços ou o desenvolvimento de atividades executivas, a prestação de serviços ou o desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, como também sua atuação normativa, reguladora e de fomento nas mais diversas áreas.

É possível perceber que as definições doutrinárias, de certo modo, convergem para a compreensão de que as políticas públicas envolvem ações e programas que aspiram dar efetividade aos princípios, normas, valores e escolhas conformadores do sistema jurídico-político modelado pela ordem constitucional de determinado Estado nacional e também pelas normas internacionais constantes nos tratados pelos quais o país ratificou e internalizou, obrigando-se a cumpri-los de boa-fé.¹²

Por outras palavras, as políticas públicas constituem ações empreendidas pelos poderes públicos com o fim de implementar o sistema que lhes cabe operar, com o objetivo de tornar realidade a Constituição e os tratados internacionais no cotidiano dos cidadãos e, de um modo geral, na vida do país. Esse conjunto de ações que deve ser levado à efeito pelos poderes públicos é bastante amplo, compreendendo *normas* (Poder Legislativo), *atos* (Poder Executivo) e também *decisões* (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins almejados.

Associando-se a noção de políticas públicas com a proibição genérica da prática de atos de corrupção, torna-se possível chegar a um conceito de *políticas públicas anticorrupção*, que podem ser entendidas como *um conjunto de ações (normas, atos e decisões judiciais) e programas, levados à efeito pelo Estado (e em certos casos, também por particulares), e que*

¹² O art. 26 da Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados, em vigor no Brasil, estabelece que “Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé”.

têm como finalidade a prevenção e o combate de todo e qualquer ato que possa importar na violação do ordenamento jurídico posto, especialmente por meio do abuso do poder confiado para a obtenção de ganhos privados, em detrimento do interesse público.

2.2. A influência dos tratados internacionais na formulação das políticas públicas anticorrupção no Brasil

Uma vez ratificados no plano internacional e integrados à ordem jurídica brasileira, os tratados firmados passaram a impor ao país deveres de adoção de posturas e medidas, necessárias ao cumprimento das obrigações internacionais assumidas relativamente à prevenção e combate da corrupção, havendo disposições específicas sobre o dever do Estado brasileiro quanto a adoção e implementação de políticas públicas anticorrupção.¹³

O Brasil tem agido nesse sentido, podendo-se verificar a criação e implementação de diversas políticas públicas voltadas (i) à criação e/ou aprimoramento da legislação doméstica; (ii) à criação, modernização e atualização dos órgãos e mecanismos de combate à corrupção; (iii) à garantia da cooperação internacional; (iv) à motivação do engajamento das pessoas na luta contra a corrupção; e (v) à promoção de um controle social adequado.

Uma das medidas mais comuns previstas nas Convenções é a realização de *modificações legislativas no ordenamento jurídico doméstico*, com o intuito de adequá-lo à normativa e padrões internacionais. O Estado brasileiro tem caminhado nesse sentido.

Para atender ao disposto no art. 1º da *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais* (OCDE)¹⁴, a Lei n. 10.467, de 11 de junho de 2002, acrescentou o Capítulo 2-A, ao Título XI (Dos Crimes Contra a Administração Pública) do Livro II (Parte Especial) do Código, que dispôs sobre os

¹³ Nesse sentido, o art. 5º, da *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*; o art. 28(3) da *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional* e preâmbulo da *Convenção Interamericana contra a Corrupção*.

¹⁴ “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

“Crimes Praticados por Particular Contra a Administração Pública Estrangeira”, tipificando a corrupção ativa em transação comercial internacional (art. 337-B), o tráfico de influência em transação comercial internacional (art. 337-C), e definindo, para efeitos penais, a figura do “funcionário público estrangeiro” (art. 337-D).

Em razão de uma “tendência internacional de tornar as companhias responsáveis por atos de corrupção, independentemente das pessoas físicas envolvidas” (CARVALHOSA, 2014), foi criada no Brasil a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como “Lei Anticorrupção”, que dispôs sobre a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas, pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.¹⁵ Pode-se afirmar que a nova lei veio no sentido de atender a uma inclinação internacional, que pode ser verificada em várias Convenções que o Brasil ratificou e internalizou, pelas quais se comprometeu “a responsabilizar de maneira ampla e universal pessoas jurídicas por atos de corrupção pública” (CARVALHOSA, 2015).

A Lei Complementar n. 131/09, que cuidou da publicidade dos atos administrativos, bem como a *Lei de Acesso à Informação* (Lei n. 12.527/11), também são decorrências dos compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional e compõem o pacote das políticas adotadas pelo país na prevenção e na luta contra a corrupção. Sua edição veio a atender ao disposto nos arts. 10 e 13 da *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, que dispõem sobre o dever de cada Estado Parte adotar medidas para aumentar a transparência em sua administração pública e para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, nas questões relativas à corrupção.

Em relação à lavagem de dinheiro, o art. 14 da *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*, bem como o art. 7º da *Convenção da OCDE*, dispõem sobre o dever de cada Estado-Parte estabelecer um amplo regimento interno de regulamentação e supervisão de órgãos, instituições e pessoas físicas ou jurídicas ligadas com questões relacionadas à transferência de dinheiro ou valores, com o fim de prevenir, detectar e punir todas as formas

oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais”.

de lavagem de dinheiro. Como decorrência destas disposições, o Brasil tem criado e aprimorado as leis que tipificam como crime, condutas que importem em lavagem de dinheiro, sendo exemplo a Lei n. 9.613/98¹⁶, que dispôs sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na lei e criou o *Conselho de Controle de Atividades Financeiras* (COAF).

Uma das principais exigências das Convenções anticorrupção é a elaboração de leis domésticas que promovam a *criminalização do enriquecimento ilícito* dos funcionários públicos em decorrência de atos de corrupção.¹⁷ Atualmente no Brasil o enriquecimento ilícito do servidor público é um ato de improbidade administrativa, que configura um ilícito civil e administrativo, nos termos da Lei n. 8.429/92, não passível, portanto, de ação criminal. Contudo, há projetos de lei em andamento no Congresso Nacional, que visam tipificar a conduta como crime, visando atender às Convenções em que o Brasil é parte.¹⁸

A influência do Direito Internacional no combate à corrupção por meio da formulação e implementação de políticas anticorrupção não se verifica apenas no campo legislativo, mas também em outras esferas que abrangem a atuação de outros poderes e instituições. Faz parte do pacote a criação, a *modernização e a atualização dos órgãos e dos mecanismos* que servem na luta contra a corrupção no país.¹⁹ Diversas *medidas* têm sido tomadas e múltiplos

¹⁵ Apesar da existência da tipificação do crime de corrupção no sistema penal brasileiro, a sociedade brasileira se ressentia da falta de uma norma que também pudesse alcançar as empresas envolvidas nos vários casos de corrupção, uma vez que a punição positivada abarcava tão somente o âmbito pessoal.

¹⁶ Referida legislação foi alterada pelas leis de n. 10.647, de 11 de junho de 2002, que incluiu dentre as condutas previstas como criminosas, aquelas praticadas por particular contra a administração pública estrangeira (uma decorrência da ratificação e internalização, pelo Brasil, da *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*); e de n. 12.683, de 09 de julho de 2012, que alterou o art. 1º da lei para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.

¹⁷ Nesse sentido dispõe o art. 9º da *Convenção Interamericana contra a Corrupção*, bem como o art. 20 da *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*.

¹⁸ Nesse sentido, o PLS n. 236, de 2012, que visa estabelecer um novo Código Penal brasileiro, tipifica o crime de enriquecimento ilícito em seu art. 277. Na mesma linha existe ainda o PLS n. 35/2015, que visa alterar o Código Penal atualmente em vigor no país para sancionar a conduta. Em 29 de março de 2016, o Ministério Público Federal, conjuntamente com representantes de dezenas de entidades civis, entregou ao Congresso Nacional as denominadas “10 Medidas Contra a Corrupção”, pacote que foi acompanhado com mais de 2 milhões de assinaturas colhidas em todo o Brasil. Tratam-se de medidas que visam o aprimoramento da prevenção e do combate à corrupção e à impunidade, figurando dentre elas a criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos. Espera-se que agora as medidas sejam transformadas em projeto de lei, como ocorreu com a Lei da Ficha Limpa e do combate à corrupção eleitoral.

¹⁹ A *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* dispôs em seu art. 6º, que “cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais

mecanismos têm sido implementados no país nesse sentido. Dois órgãos merecem destaque: o *Ministério Público* e os *Tribunais de Contas*.

Não há dúvidas de que o MP tem como uma de suas finalidades institucionais, o combate à corrupção. Lucas Rocha Furtado (2015, p. 180) esclarece que a instituição, em grande parte dos países do mundo, atua exclusivamente na propositura de ações criminais, contudo, no Brasil, recebeu também da Constituição atribuições para atuar na propositura de ações civis, bem como interferir em procedimentos administrativos, o que torna possível a sua plena inserção dentre os órgãos de combate (preventivo e repressivo) à corrupção.

No cumprimento de suas funções, vem desempenhando nos últimos anos um papel fundamental no combate à corrupção no Brasil, o Ministério Público Federal (MPF). Com uma atuação pautada inclusive em diversos tratados internacionais (*multilaterais* e *bilaterais*), a instituição tem operado fortemente na investigação²⁰ e na promoção da responsabilidade criminal de corruptos que integram as elites de poder do Estado brasileiro, combatendo a chamada *grande corrupção*²¹ e a *corrupção política*.²²

O MPF tem atuado de maneira incisiva em diversos casos emblemáticos de corrupção no Brasil, como nos escândalos que ficaram conhecidos como *Mensalão* e *Operação Lava Jato*,²³ que se tornaram amplamente conhecidos no Brasil e no mundo. Por meio da cooperação internacional, a instituição também tem atuado significativamente no âmbito da repatriação de ativos, trazendo do exterior enormes quantias de dinheiro desviadas dos cofres

órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção”. No mesmo sentido, a *Convenção Interamericana contra a Corrupção* previu em seu art. 3º, § 9º, que cada Estado Parte deverá criar, manter e fortalecer “órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas”.

²⁰ Em maio de 2015, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 593.727/MG, entendeu que o Ministério Público tem competência constitucional para promover investigações de natureza penal.

²¹ Para a Transparência Internacional, a *grande corrupção* consiste em todos os atos cometidos em um alto nível de governo, onde há a distorção das políticas ou do funcionamento central do Estado, permitindo que os líderes sejam beneficiados à custa do bem público. Disponível em: <<http://goo.gl/mubdHE>>. Acesso em 28 maio 2016.

²² Sinteticamente, a *corrupção política* consiste no uso das competências legisladas por agentes políticos para fins privados ilegítimos. Corresponde “ao uso do poder público para proveito, promoção ou prestígio particular, ou em benefício de um grupo ou classe, de forma que constitua violação da lei ou de padrões de elevada conduta moral”. (SIMÃO, Calil. *Improbidade Administrativa: Teoria e Prática*. Leme: J.H. Mizuno, 2011, p. 35)

²³ “A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia”. Disponível em: <<http://goo.gl/AeUMoU>>. Acesso em 28 maio 2016.

públicos brasileiros em razão da corrupção. Entre 2013 e 2015, foram bloqueados US\$ 453,5 milhões no exterior, a partir da atuação conjunta do MPF e do DRCI, sendo que desta quantia, US\$ 111,5 milhões já foram repatriados e integrados aos cofres públicos brasileiros.²⁴

Os *Tribunais de Contas* também são órgãos que podem desempenhar um papel importante no combate à corrupção. No sistema normativo brasileiro, são órgãos independentes, vinculados ao Poder Legislativo em cada uma das esferas do governo. Têm como principal atribuição, auxiliar o Parlamento no exercício do *controle externo* dos gastos públicos.

No final do ano de 2015, Tribunal de Contas da União (TCU) rejeitou, por decisão unânime, as contas do governo federal, relativas ao ano de 2014. No entendimento do Tribunal, no balanço apresentado pela União havia irregularidades ofensivas à Constituição, bem como à Lei Orçamentária e à Lei de Responsabilidade Fiscal. A reprovação das contas apresentadas teve como fundamento as chamadas *pedaladas fiscais*, manobras praticadas pelo governo no sentido de atrasar repasses do Tesouro Nacional aos bancos, para o pagamento de despesas com programas sociais obrigatórios.²⁵

É possível destacar ainda outras políticas que vêm sendo adotadas pelo Brasil e que visam aprimorar a prevenção e o combate à corrupção, à luz dos padrões e das regras internacionais, tais como: a) o fortalecimento, a modernização e a independência da Polícia Federal; b) a intensificação da atuação da Advocacia-Geral da União na propositura de ações de improbidade e de ressarcimento de valores desviados; c) a atuação do Conselho de Controle das Atividades Financeiras relacionada ao monitoramento de movimentações bancárias atípicas que possam configurar a lavagem de dinheiro ou corrupção e enriquecimento ilícito de agentes públicos; d) a reestruturação do Conselho de Administrativo de Defesa Econômica, com o fortalecimento da instituição para o combate a cartéis etc.

²⁴ As informações detalhadas acerca da repatriação de ativos pelo Ministério Público Federal podem ser obtidas no próprio sítio da instituição na internet. Disponível em: <<http://goo.gl/zHXYbR>>. Acesso em 28 maio 2016.

²⁵ As irregularidades apontadas pelo Tribunal somam cerca de R\$ 106 bilhões, sendo R\$ 40 bilhões referentes às chamadas *pedaladas fiscais*. Em seu parecer, o ministro relator, Augusto Nardes, afirmou que na apreciação das contas apresentadas pelo governo, “o que se observou foi uma política expansiva de gastos sem sustentabilidade fiscal e sem a devida transparência”. O relatório em sua íntegra pode ser conferido no site do Tribunal de Contas da União na internet. Disponível em: <<http://goo.gl/ccVnMA>>. Acesso em 28 maio 2016.

A *cooperação internacional* tem sido objeto de especial atenção no âmbito das relações internacionais e atualmente é instrumento fundamental de prevenção e combate à corrupção. O preâmbulo da *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* é claro no sentido de que a “corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz[endo]-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela”.²⁶ A *Convenção Interamericana contra a Corrupção* em seu preâmbulo ressalta a importância da “cooperação internacional para combater a corrupção”.²⁷ A *Convenção da OCDE* também cuidou da cooperação internacional, contemplando disposições relativas a assistência jurídica recíproca em seu art. 9º e à extradição em seu art. 10º.

Todas estas diretrizes internacionais têm influenciado o Estado brasileiro quanto à formulação de políticas na área da cooperação internacional, o que pode ser evidenciado por meio de dois aspectos significativos: a) pelo incremento do número de tratados internacionais que têm sido celebrados pelo Estado brasileiro nos últimos tempos, notadamente de natureza bilateral²⁸; e, b) pela criação, aparelhamento e aperfeiçoamento de órgãos especializados de cooperação, voltados à prevenção e ao combate à corrupção.

A influência do Direito Internacional no tocante à luta contra a corrupção no Brasil também se revela por meio da *motivação do engajamento das pessoas no combate à corrupção*. As constantes notícias sobre escândalos de corrupção, veiculadas pela grande mídia e também em larga escala pela internet, notadamente pelas mídias sociais (Facebook, Twitter, Instagram etc.) têm gradativamente tirado brasileiros da zona de conforto, impulsionando o comprometimento na luta contra este mal e contra a impunidade que operam forte no Brasil.

²⁶ A Convenção cuidou da cooperação a partir de seu art. 43, dispondo que os Estados cooperarão em assuntos penais conforme nela disposto, bem como “considerarão a possibilidade de prestar-se assistência nas investigações e procedimentos correspondentes a questões civis e administrativas relacionadas com a corrupção”.

²⁷ Em seu art. 14(2) dispõe que os Estados-Partes deverão prestar a “mais ampla cooperação técnica recíproca sobre as formas e métodos mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir os atos de corrupção”.

²⁸ Todos os atos internacionais em vigor no país (ou que estejam em andamento) podem ser consultados por meio do *Sistema Consular Integrado* (SCI), que é um que sistema de atos internacionais consistente em um grande banco de dados, mantido pela *Divisão de Atos Internacionais* (DAI), do *Ministério das Relações Exteriores* (MRE). Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. Acesso em 28 maio 2016.

Ao lado das *manifestações virtuais* que têm ocorrido em larga escala nas mídias sociais, nos últimos anos operou-se no Brasil um movimento em massa de pessoas em diversas *manifestações de rua* que ocorreram em cidades brasileiras (e também no exterior). O Brasil foi despertado de um certo torpor antipolítico por meio de um conjunto de manifestações públicas que tomaram as ruas das principais cidades brasileiras. Em meio a diversas reivindicações da população, merecem ênfase os protestos contra os excessivos gastos públicos, a má qualidade dos serviços públicos prestados e a indignação contra a corrupção política generalizada no país. Estas manifestações populares chamaram a atenção da mídia internacional e atraíram um olhar mais atento do governo brasileiro, que logo tratou de oferecer respostas à população, o que ocorreu, v.g., por meio da edição de leis, das quais é exemplo a já citada Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/13).

Por fim, vale destacar a influência que o Direito Internacional tem exercido no tocante à uma *operação adequada do controle social* dos gastos públicos, um dos principais mecanismos atuais de combate à corrupção. O controle social pode ser definido como “a ação ou reação do indivíduo na defesa de uma conduta adequada ao convívio social e à reprovação aos atos que ferem a ética, a moral pública e a harmonia entre as pessoas” (RIBAS JR., 2014, p. 307). Por outras palavras é o controle exercido por pessoas ou organizações componentes da sociedade civil, numa espécie de vigilância sobre os atos dos administradores públicos.

O art. 13 da *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*²⁹ dispõe sobre a importância da participação popular nas questões relativas ao combate da corrupção. Ainda que timidamente, o Brasil vem atendendo de modo gradativo às diretrizes internacionais, visando fazer operar adequadamente o controle social das atividades e dos gastos públicos.

Com o objetivo de proporcionar o *aumento da transparência e a promoção da contribuição do público para os processos de tomada de decisões*, muitos órgãos e instituições

²⁹ Nos termos do referido artigo, esta participação poderá ser reforçada por meio de medidas como a) o aumento da transparência e a promoção da contribuição do público para os processos de tomada de decisões; b) a garantia de acesso efetivo à informação por parte do público; c) a realização de atividades de informação pública que contribuam para a não tolerância de corrupção, bem como a implementação de programas de educação pública, incluindo escolares e universitários; e d) o respeito, promoção e proteção da liberdade de busca, recebimento, publicação e divulgação das informações sobre a corrupção.

brasileiras têm se utilizado em suas atividades das *audiências públicas*³⁰, dando voz à população e à sociedade civil organizada em assuntos relacionados à questão da corrupção.

Relativamente à *garantia de acesso efetivo à informação por parte do público*, o Brasil tem dado passos importantes na formulação de políticas públicas nesse sentido. Na esfera legislativa tem editado leis, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), a Lei Complementar n. 131/2009 (que cuidou da publicidade instantânea dos atos administrativos) e a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), todas obrigando a Administração Pública, em todos os níveis, a tornar públicos seus atos e assegurar amplo acesso à execução dos orçamentos e gastos em geral, que deve ocorrer inclusive pelo uso dos meios eletrônicos.

No âmbito do executivo, importantes programas e sistemas têm sido implantados, com vistas à ampliação do acesso à informação, à exemplo do *Portal da Transparência*³¹, que funciona como um canal pelo qual qualquer cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas do governo, em âmbito federal, constituindo um importante mecanismo de controle social. Na mesma linha, diversos outros portais de acesso à informação³² têm sido criados no âmbito dos três poderes da República, na esfera federal, estadual e municipal; por outros órgãos instituições governamentais e também não governamentais, principalmente com acesso pela internet, inclusive em mídias sociais.

CONCLUSÃO

Pelo presente texto se verificou que a corrupção é um maléfico fenômeno que tem atravessado os séculos, e cuja prática e efeitos destrutivos têm se intensificado nos últimos tempos em praticamente todos os países do globo, notadamente no Brasil, onde é constatada

³⁰ Trata-se de um legítimo instrumento de participação popular, prevista na Constituição (art. 58, § 2º, inc. II), regulada por leis federais, constituições estaduais e pelas leis orgânicas municipais. Constitui um espaço onde os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como o Ministério Público podem expor um determinado tema para o debate com a população, com vistas ao atingimento de finalidades diversas, tais como a elaboração de um projeto de lei, a formulação de uma política pública, a realização de certo empreendimento etc.

³¹ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em 28 maio 2016.

³² O *Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas*, fundado em 2003, tem um importante espaço na internet, para a divulgação dos portais e sistemas de acesso à informação que têm sido disponibilizados pelo governo. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br>>. Acesso em 28 maio 2016.

desde as origens do descobrimento do país, tendo atravessado os séculos, aprofundado e fortalecido suas raízes, sendo hoje endêmica, permanente e institucionalizada.

Conforme se pôde analisar, a prevenção e o combate à corrupção deixaram de ser uma preocupação local e doméstica dos países, ganhando contornos transnacionais e passando a ocupar um lugar de destaque na agenda internacional. O resultado dessa preocupação internacional foi a elaboração de um arcabouço legislativo internacional vinculante de prevenção e combate à corrupção, tanto em nível global, como regional, conforme se verificou. Foram sucintamente analisados os principais aspectos dos mais importantes tratados internacionais relacionados à corrupção, dentre eles, a *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*, a *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*, a *Convenção Interamericana contra a Corrupção* e a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*, todos eles ratificados e internalizados pelo Estado brasileiro.

Verificou-se que toda essa normativa internacional tem produzido importantes impactos no Brasil, impulsionando o país a formular e implementar políticas públicas voltadas à prevenção e ao combate da corrupção. Nesse sentido, cinco aspectos específicos foram analisados: (i) a criação e no aperfeiçoamento da legislação doméstica brasileira relacionada ao tema; (ii) a criação, modernização a atualização dos órgãos e mecanismos de combate à corrupção; (iii) a garantia de uma melhor e mais eficiente cooperação internacional; (iv) a motivação do engajamento das pessoas na luta contra esse mal; e (v) a promoção do adequado controle social.

O que se pode concluir seguramente é que não há dúvidas de que o Direito Internacional tem tido um importante papel na prevenção e na consolidação do combate à corrupção no Brasil. As Convenções anticorrupção adotadas representam não apenas significativos avanços no plano internacional, mas também fatores de forte impacto nas instituições e no ordenamento jurídico brasileiro, impulsionando o país à formulação de políticas anticorrupção.

REFERÊNCIAS

ANNAN, Kofi A. Foreword. In: United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna. *United Nations Convention Against Corruption*. United Nations: New York, 2004.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais: O Controle Político-Social e o Controle Jurídico no Espaço Democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

CARR, Indira. *International Trade Law*. 5. ed. Abingdon: Routledge, 2014, e-book.

CARVALHO, Marina Amaral Egydio Carvalho; SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira. Corrupção e Direito Internacional: o combate internacional à corrupção e a regulação do lobby praticado por empresas transnacionais. In: LAUFER, Daniel (Coord.). *Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do Direito*. Curitiba: Juruá, 2013.

CARVALHOSA, Modesto. *A Nova Lei da Empresa Limpa*. Disponível em: <<http://goo.gl/BYtwYP>>. Acesso em 10 abr. 2016.

_____. *Considerações Sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas: Lei n. 12.846 de 2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, e-book.

FURTADO, Lucas Rocha. *As Raízes da Corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PIETH, Mark; LOW, Lucinda A.; CULLEN, Peter J. *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

RAMINA, Larissa. A Convenção Interamericana Contra a Corrupção: Uma Breve Análise. In: *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. Faculdades Integradas do Brasil. Curso de Mestrado em Direito da UniBrasil. V.6, n.6 (jul./dez. 2009). Curitiba: UniBrasil, 2009.

RIBAS JR., Salomão. *Corrupção Pública e Privada*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SIMÃO, Calil. *Improbidade Administrativa: Teoria e Prática*. Leme: J.H. Mizuno, 2011.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Políticas Públicas: Controle Judicial. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2013, e-book.