

# CONTRIBUIÇÕES DO DIREITO INTERNACIONAL AO COMBATE À CORRUPÇÃO

*Thiago José Zanini GODINHO\**

## RESUMO

Com a impossibilidade de o direito interno dos Estados responder de forma uníssona e eficaz contra a problemática da corrupção, a sociedade internacional se reúne a fim de criar regras harmônicas para o combate a todas estas formas de suborno, quando uma pluralidade de ordenamentos jurídicos se interessa à conduta criminosa. Com a globalização, intensificou-se a rede de trocas comerciais, investimentos e serviços que cruzam fronteiras, logo, a criminalidade corrompedora também se globalizou, e os casos de corrupção de funcionários públicos que um determinado Estado praticados – ou requeridos – a funcionários de empresas de outros Estados não podem ser negligenciados. Exatamente nesta perspectiva exsurge a contribuição do direito internacional, seja ele convencional (como as Convenções da OCDE, ONU e OEA sobre o tema), ou pertencente ao chamado direito derivado (oriundo de decisões e declarações próprias da atividade de uma organização internacional). Tal auxílio do ordenamento jurídico internacional é objeto deste trabalho, além de apresentar os conceitos modernos de corrupção, fato econômico de grande interesse jurídico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Combate à Corrupção. Direito Internacional. Cooperação Jurídica Internacional.

---

\* Professor substituto na Faculdade de Direito da UFMG e na Faculdade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Mestre e Aluno do Curso de Doutorado em Direito Internacional pela Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, bolsista do Ministère des Affaires Etrangères – França.  
E-mail: thiagozg@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A corrupção foi sempre um meio verdadeiro de governar ou manter o poder e privilégios. É, de fato, um fenômeno antigo e evolutivo, pois o que foi corrupção em uma determinada época e local pode não mais o ser em outro, e reciprocamente. É um fenômeno de nossa sociedade que se beneficia de um tratamento prioritário na mídia, por todos os meios de comunicação, sem, contudo, contarmos com a disponibilidade de dados objetivos sobre a sua verdadeira grandeza.

A corrupção apareceu na antiguidade, e sempre foi considerado como uma das mais realizadas e piores formas do comportamento que perverte a administração pública, envolvendo agentes públicos ou representantes eleitos<sup>1</sup>. Sob a pluma de ARISTÓTELES encontramos uma passagem indicando a corrupção como evento indicativo de alterações, mudanças profundas no ser: “a mudança de um ser para um não ser é a corrupção”<sup>2</sup>. Para o filósofo helênico, corrupção é uma modificação completa de estado, última etapa da degeneração do ser, na qual não se pode encontrar traços da situação prévia, senão vejamos:

Mas quando é a coisa tomada no conjunto, que vem para modificar-se, e que nada sensível permanece idêntico como sujeito, quando, por exemplo, a semente, no conjunto, produz o ar, ou o ar, no conjunto, a água, tal modificação é desde então a geração de uma substância e a corrupção de outra<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Aqui podemos recordar exemplos do Egito, da época de Ramsés II, ou ainda, textos bíblicos, no qual a palavra corrupção se relaciona com questões espirituais, mas nos permitimos indicar duas passagens que nos interessam: “Também suborno não aceitarás, porque o suborno cega até o perspicaz e perverte as palavras dos justos” (**Êxodo**, 23:8), ou ainda “o que não empresta o seu dinheiro com usura, nem aceita suborno contra o inocente. Quem deste modo procede não será jamais abalado” (**Salmos** 15:5).

<sup>2</sup> ARISTOTE, **La Métaphysique**, § 11, liv. t.2, p. 630, Vrin, 1962.

<sup>3</sup> ARISTOTE, op. cit. p. 630. Esta alteração de estado opera não somente no campo da poesia ou da filosofia, mas tem consequências no comportamento do príncipe e de seus súditos. Cícero foi além, em sua crítica, aplicando a idéia de corrupção ao gênero humano: “Há homens para quem qualquer sentido de medida é desconhecido: o dinheiro, a honra, poderes, prazeres sensuais, prazer de boca, prazeres de cada tipo e espécie, enfim; ele nunca tem nada

Grandes repercussões deste conceito se verificam na filosofia política Ocidental, especialmente com Machiavel, que considera que as instituições são originariamente satisfatórias, e que o tempo e a moral desordenada daqueles que dirigem a cidade, as degeneram. Este vê uma necessidade neste processo da corrupção<sup>4</sup>. Com o tempo e a moral que tende à “degeneração”, a corrupção da época contemporânea se distingue daquela idealizada pela filosofia. A corrupção, originalmente, crime cometido pelo poder absoluto, torna-se comparável a um delito, inscrito no livro dos crimes contra a administração e à gestão do Estado. Finalmente, a corrupção terminará por se associar à delinquência relativa a uma posição ou a uma delegação de poder. Em língua inglesa, o Dicionário de Inglês Oxford conceitua corrupção como “uma perversão ou a destruição da integridade, no cumprimento dos encargos públicos, pela transação ou pelo favor”<sup>5</sup>. Na França, um dos primeiros textos oficiais aos quais se faz expressamente menção à luta contra a corrupção é a Ordem de Reforma do Reino, realizada por Felipe, o Belo, em 23 de março de 1302<sup>6</sup>. Ela indica, claramente, regras a serem respeitadas pelos agentes públicos franceses, a fim de evitar quaisquer ilegalidades na edição dos atos administrativos, cuja redação seria ainda atual se inseridas nos Códigos de hoje<sup>7</sup>.

---

bastante. A sua pilhagem de pessoa desonesta, longe de diminuir a sua ganância, excita-o um tanto: homens irrecuperáveis para prender em vez de formar”. Este relato de Cícero aparece em seu texto “Plaisir et Vérité”. Citado por VALLEE. O. **La construction d’un discours de la corruption dans le cadre de la mondialisation**. Thèse pour l’obtention du doctorat en science politique. Université de Paris 1. 2008. p. 24. Aliás, todas as citações aqui apresentadas, são objeto de tradução livre pelo autor do texto

<sup>4</sup> LEFORT. A. **Le travail de l’oeuvre, Machiavel**. Gallimard, Paris, 1972.

<sup>5</sup> In verbis “*Perversion or destruction of integrity in the discharge of public duties by bribery or favour*”».

<sup>6</sup> MINISTÈRE DE L’ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. *Responsabilité et Déontologie - guide de référence pour les chefs de services et l’encadrement*. Presses de l’Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris : 1998, citado no anexo 9, pp. 199-202.

<sup>7</sup> Para exemplificar, apresentam o original do texto da Ordem de Reforma, em pontos que se relacionam com o recebimento de favores os benefícios por

Entretanto, na impossibilidade de as legislações internas responderem de forma uníssona e eficaz contra a problemática da corrupção, mostrou-se necessário que a sociedade internacional criasse regras harmônicas para o combate a todas estas formas de corrupção, quando uma pluralidade de ordenamentos jurídicos se interessa à conduta criminoso. Com a globalização, intensificou-se a rede de trocas comerciais, investimentos e serviços que cruzam fronteiras, logo, a criminalidade corrompedora também se globalizou, e os casos de corrupção que os casos de corrupção que funcionários públicos de um determinado Estado praticada – ou requerida – a funcionários de empresas de outros Estados não podem ser negligenciados. Exatamente nesta perspectiva exsurge a contribuição do direito internacional, seja ele convencional (como nos casos das Convenções da OCDE, ONU e OEA sobre o tema), ou pertencente ao chamado direito derivado (oriundo de decisões e declarações próprias da atividade de uma organização internacional). Tal auxílio do ordenamento jurídico internacional é objeto deste trabalho (Seção 2), todavia, iniciaremos este estudo pela árdua tarefa de trabalhar os conceitos modernos de corrupção, fato econômico de grande interesse jurídico (Seção 1).

---

agentes públicos, em seu original: “ORDONNANCE SUR LA REFORME DU ROYAUME PRISE PAR PHILIPPE LE BEL LE 23 MARS 1302. *L'intention du Roi est que les églises, les monastères, les prélats et toutes les personnes ecclésiastiques soient sous sa protection royale, [...] 17. Aucun conseiller du Roi ne pourra recevoir pension d'aucune personne ecclésiastique et séculière, ni d'aucune ville ou communauté (...).* 18. *Nul sénéchal, ni bailli ne pourra avoir pour prévôt, lieutenant ou juge, aucun qui lui soit parent, ou avec qui il ait affinité, ou en liaison par la nourriture, de crainte qu'ils soient hors d'état de rendre des jugements justes dans les appellations interjetées de ces sortes de personnes.* 40. *Qu'ils ne recevront or, ni argent, ni aucun autre don quel qu'il soit, si ce n'est de choses à manger ou à boire.* 42. *S'ils reçoivent du vin en présent, ce ne sera qu'en barils ou bouteilles.* 43. *Ils ne pourront rien recevoir à titre de prêt des personnes de leurs baillages, ni de ceux qui auront ou seront sur le point d'avoir des causes devant eux.*” In MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. op. cit., pp. 199-202.

## SEÇÃO 1 – CORRUPÇÃO, TERMO MULTIDISCIPLINAR DE DIFÍCEIS QUALIFICAÇÕES

Para se lutar eficientemente contra o fenômeno da corrupção, a primeira etapa não pode escapar a uma correta definição de seus elementos constitutivos intrínsecos. Desta feita, para determinar os métodos e mecanismos aptos a exterminar o flagelo da corrupção nos negócios, públicos e privados, é necessário apreender os efeitos da corrupção e definir sua tipologia. Em nosso estudo, ater-nos-emos aos casos de compras governamentais.

### A – Tipologia e definições da corrupção

A corrupção constitui, em parte, em elemento presente em muitas organizações sociais, muitas vezes insignificante, podendo assumir a forma de um emaranhado complexo de recursos humanos e materiais, como nos casos de crime organizado, pilhagem ampla de recursos nacionais. Um exercício prévio de definição, por isso, se mostra óbvio. Há normalmente forte dificuldade em se definir conceitos, e, dada a sua relatividade, esta tarefa se torna ainda mais árdua, sobretudo para se propor uma definição dogmática do conceito. Contudo, não se pode dizer que não devemos esforçar-nos por levantar uma definição aceitável da corrupção. Por isso, temos de determinar o que é corrupção, para adquirir uma melhor perspectiva e identificá-la nas sociedades modernas, traçando os meios para combatê-la. Segundo a *TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, a corrupção é definida simplesmente como o “abuso do poder confiado a alguém em benefício privado”<sup>8</sup>.

NYE define a corrupção como um comportamento que se caracteriza pelo desvio de poderes normais de um agente público para finalidades privadas, quando em benefício pecuniário ou de status. Isto incluiria os conceitos de suborno; nepotismo e apropriação indébita<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> POPE, J. *The Elements of a National Integrity System*. Transparency International source book 2000.

<sup>9</sup> NYE, J. *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, *American Political Science Review*, Vol. 61, N° 2, June 1967.

A corrupção funciona dentro de um sistema e pode até ser apontada como um produto de um sistema econômico, tal como capitalismo que tem como a sua filosofia política do pluralismo democrático. Pode se observar que o pluralismo democrático, o capitalismo e a teoria econômica liberal do mercado livre, que são modelos da Governança Global, são convites à corrupção<sup>10</sup>.

A corrupção reflete um choque de valores entre o político e o econômico. De fato, o serviço público é a razão de ser dos funcionários públicos, para servir ao interesse comum, como definido de forma política pelos mandatários eleitos<sup>11</sup>. A ironia aqui se verifica no contraponto da *raison d'être* do sistema capitalista, que busca maximizar os lucros, conseguidos na operação do mercado concorrencial. Neste cenário, “comprando-se” eleitores, os legisladores e os funcionários estatais consideram-se um bom negócio caso este venha a produzir resultados eficientes. Do ponto de vista da democracia baseada na soberania das pessoas, isto é equivalente à corrupção<sup>12</sup>. A corrupção, por isso, torna-se outro modo de preencher a lacuna entre teoria e prática pelo estabelecimento os canais legais ou aceitáveis da influência entre prosperidade e poder. O financiamento de partidos políticos e das eleições, como já fora estabelecido, tão arraigado nos sistemas capitalistas e democráticos, fazem da corrupção parte do sistema político.

Através da tipologia da corrupção, do rigor visível da nomenclatura, há uma casualidade de variáveis explicativas deste flagelo econômico. Uma discriminação de classes da corrupção é influenciada pela interseção instituída entre a esfera pública e privada. A corrupção pode ser chamada de corrupção negra ou branca<sup>13</sup>, corrupção

---

<sup>10</sup> GIRLING, J. **Corruption Capitalism and Democracy**. Routledge Studies in Social and Political Thought, 1997, pp. 152-155.

<sup>11</sup> Conceitos próprios do Direito Financeiro, ou ainda de uma Ciência das Finanças. V. BALEIRO, A. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro, Forense, 1978.

<sup>12</sup> KARGBO, A. **Corruption: Definition and Concept Manifestations and Typology in the Africa Context**. National Accountability Group and the Africa Parliamentarians Network Against Corruption. Working Paper, 2006.

<sup>13</sup> HEIDENHEIMER construiu esta definição, indicando que um ato é etiquetado

ativa ou passiva<sup>14</sup>, grande corrupção ou corrupção “insignificante”<sup>15</sup>. Ela ainda pode se caracterizar em razão do setor ou atividade visada, pública ou privada.

Na esfera pública, consignamos a guisa de exemplo, as compras de votos, de eleitores e de eleitos; nepotismo em nomeações e recrutamentos; venda de sentenças ou perdão judiciais; apropriações indébitas de receitas ou fraudes orçamentárias e contábeis; excesso de poder no uso de autoridade policial, membros das forças armadas, oficiais alfandegários ou fiscais; venda de documentos, averbações, reconhecimento de firmas ou autenticações; aproveitamento de serviços de saúde pública onde benefícios e exames são convertidos em dinheiro para o médico. Por sua vez, no que concerne à esfera privada, iniciamos citando o crime organizado, que ameaça ou corrompe a polícia e a administração, os grandes grupos internacionais de petróleo ou outras *commodities* que negociam as suas posições ou isenções fiscais; os pequenos grupos internacionais que formam alianças com segmentos políticos, polícia administrativa ou militar em relação com suas atividades; tráfegos, jogos de azar, entre outros<sup>16</sup>.

---

como corrupção negra quando é negativamente percebida pela população, considerada como repreensível. Já a corrupção branca seria aquela tolerada por todos, que não a consideram grave a ponto de condená-la. HEIDENHEIMER A. (ed.), **Political Corruption : Readings in Comparative Analysis**, New Brunswick, Transactions Books, 1970. Ou ainda, CARTIER-BRESSON, J. Les risques de passage de la corruption blanche à la corruption noire en France, in **Grande Criminalité organisée: Dessous et Enjeux**, Relations internationales et stratégiques, IRIS, n. 20, 1995, pp. 154-166.

<sup>14</sup> Relacionada com quem oferece a vantagem, ativa quando o funcionário público requer o benefício de um agente privado, enquanto a corrupção passiva ocorre quando o agente público recebe a proposta de um particular. Cf. Código Penal Brasileiro, “Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem; Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

<sup>15</sup> Relacionada com o montante envolvido na operação, ou com o nível hierárquico do funcionário envolvido. O termo inglês para a pequena corrupção é “*petty corruption*”.

<sup>16</sup> Cf. VALLEE, O. *op. cit.* pp. 64-66.

Se aparentemente é desinteressante ao jurista, ao menos diretamente, o estudo econômico é fundamental neste tema, pois a corrupção é um fenômeno que se explica por razões econômicas. Para os economistas, a corrupção desenvolve-se pelo contato existente entre os mercados políticos, burocráticos e econômicos: há uma série de modelos na corrupção que mostram que as oportunidades existem a todos os níveis, política ou administrativa<sup>17</sup>. Outro autor francês teve a oportunidade de indicar que “a corrupção não é só um problema moral, também é reveladora de uma disfunção política de conseqüências econômicas nefastas”<sup>18</sup>. A corrupção no setor de compras governamentais contribui para a perda da eficácia da ação administrativa e em aquisições públicas, levando a um mau uso das receitas públicas, pois em tal compra a decisão não versa sobre o melhor preço. Por conseguinte, o comprador, agente público, preterindo o interesse público ao seu interesse pessoal, desvia as despesas da sua função primordial, qual seja, satisfazer o interesse públicos, através das decisões políticas tomadas pelo poder competente, criando, ainda, um adicional de preço a ser suportado por todos os contribuintes. A corrupção comporta, além de uma clara realocação de recursos públicos, a facilitação da fraude fiscal e a fuga de capitais.

A corrupção tem um custo sociopolítico: a queda da legitimidade e da credibilidade das ações conduzidas pelo poder público. KLITGAARD sumariza o problema da corrupção em uma equação: Corrupção = Monopólio + Poder Discricionário – Responsabilidade<sup>19</sup>. Este é o resultado da análise de diversos sistemas políticos. No que concerne à responsabilidade, reenvia à volta na noção inglesa de *accountability*, que significa “ser devedor de”.

---

<sup>17</sup> ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption : a study in Political Economy**. Academic Press, New York, 1978.

<sup>18</sup> CHEVAUCHEZ, B. Corruption et gestion publique. **R.F.F.P.** n° 69, mars 2000, p. 87.

<sup>19</sup> KLITGAARD, R. **Controlling Corruption**. Los Angeles: University of California Press, 1988. p.75. Ele indica que a “*corruption loves multiple and complex regulations with ample and uncheckable official discretion. Corruption tends not to thrive where there is a democratic culture, competition and good system of control, and where people (employees, clients, overseas) have rights to information and rights of redress*”.

Para alguns economistas, a corrupção pode ter algumas conseqüências favoráveis de economia, crescimento e desenvolvimento de países. Desde os anos 1960 surgiu um caloroso debate entre a vertente tônica ou tóxica da corrupção. A corrupção teria dois trunfos principais complementares. Em primeiro lugar, ela permitiria dar fluidez aos procedimentos da atribuição de contratos quando estes são demasiadamente complexos, ou quando o sistema administrativo é assaz lento. Então, a corrupção permitiria encontrar resultados equivalentes, quanto a custos e preços de mercados, àqueles praticados quando de uma situação de livre concorrência. Assim, esta corrente “funcionalista” vê na corrupção um modo de “lubrificar” um sistema enferrujado, travado perante uma burocracia invasiva, uma regulação pesada e um ordenamento político ou jurídico opressivo<sup>20</sup>.

Além disso, a corrupção somente exprimiria preço de equilíbrio do mercado, uma espécie de pagamento da compensação, traduzida por uma “vingança do mercado contra Estado”<sup>21</sup>. Os aspectos positivos da corrupção, se eles existirem, não são assegurados em longo prazo. Ao contrário, a corrupção aparece como freio e não como motor à atividade econômica. Em definitivo, “intuitivamente, é notório que se a corrupção fosse fator de crescimento, a África, a América Latina e a Ásia deveriam ter performances superiores àqueles das economias desenvolvidas”<sup>22</sup>.

Os trabalhos econômicos dedicados a contratos públicos são geralmente realizados em uma perspectiva da preservação da competição. Eles tentam compensar os meios de evitar disputas entre candidatos pelo mercado<sup>23</sup>. Vê-se, pois, que a corrupção é prioritariamente um

---

<sup>20</sup> CARTIER-BRESSON, J. *Elément d'analyse pour une économie de la corruption*, *Revue Tiers Monde*, n° 131, 1992, pp. 581- 609.

<sup>21</sup> CHEVAUCHEZ, B. *op. cit.*, p. 87. Não há elementos para comprovar a tese defendida por Susan ROSE-ACKERMAN segundo a qual o preço real atingido pelo preço da corrupção corresponde ao preço do mercado, especialmente por causa de relações subjacentes de força e do segredo que cerca a corrupção.

<sup>22</sup> MAGNOULOUX, H. *op. cit.*, p. 60

<sup>23</sup> TRIFILIO, KARPOUZANOV. *Corruption et marchés publics : une analyse économique*. In NAUDET. **La corruption**. Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence Editeur 2005 p. 265.

instrumento simples de acordo ou como o seu complemento natural<sup>24</sup>. Deste modo, para importante número de economistas, a corrupção somente pode existir na situação da competição imperfeita. Na hipótese de uma competição pura e perfeita ou pelo menos verdadeira, a transparência previne a corrupção.

O preâmbulo da Convenção da OCDE contra a corrupção precisa que a corrupção “distorce as condições internacionais da concorrência”<sup>25</sup>. Além disso, é possível notar que uma das razões pelas quais os Estados Unidos desejaram um acordo internacional de luta contra a corrupção foi que houve uma quebra da competição entre as firmas americanas e as firmas européias que não conheciam nenhuma penalização da corrupção de agentes públicos estrangeiros e poderiam sem crédito para esconder, corrompê-los livremente para obter contratos públicos. A corrupção implica, pois, que não serão os atores mais competitivos os escolhidos, mas aqueles que se comportem dentro do jogo da corrupção. Como observou Jean CARTIER-BRESSON, tais abordagens econômicas têm o mérito de sensibilizar o legislador sobre a ambigüidade do fenômeno e o obrigar a se interessar notadamente à grande corrupção, que tem custo mais elevado<sup>26</sup>.

## **B – Uma abordagem jurídica de um fenômeno econômico**

Após termos atravessado a nebulosa fase de conceitos e definições de cunho político e econômico da corrupção, nos interessaremos a uma abordagem jurídica da corrupção, tanto pelos esforços empreendidos pelo Direito Internacional Público, quanto nas legislações internas dos Estados Nacionais. Então, analisaremos os impactos desta tipologia na penalização e luta contra a corrupção,

---

<sup>24</sup> CAILLAUD. B. Ententes et capture dans la commande publique : un point de vue d'économiste. *Revue de la concurrence et de la consommation*, n°129, 1990.

<sup>25</sup> A Alínea 1 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais internacionais, da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), adotada em Paris, em 17 de dezembro de 1997.

<sup>26</sup> CARTIER-BRESSON, J. *op. cit.*, p. 22

no que concerne, em nosso caso, situações internacionais. *Ab initio*, cumpre ressaltar que o direito penal geralmente pune de mesmo modo todas as formas da corrupção. Ele não se importa com as diferenciações e aponta para a existência de um tipo único da corrupção, como é o caso da convenção da OCDE, que somente visa o suborno de funcionários públicos estrangeiros<sup>27</sup>.

Contudo uma tipologia da corrupção não é inútil, também para a esfera jurídica. Este permite, de fato, uma luta mais eficiente contra este fenômeno, sanções mais adaptadas e melhor compreensão da problemática, abordando a totalidade de suas formas<sup>28</sup>. A primeira diferenciação que se mostra necessária é a da corrupção insignificante da grande corrupção. Legalmente, a ofensa jurídica causada pela corrupção ocorre independente do montante envolvido na operação, pelo menos para o direito penal<sup>29</sup>. Contudo, quando se fala em corrupção internacional, a grande corrupção merece uma atenção especial e justifica uma penalização mais severa. Com efeito, são

---

<sup>27</sup> Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais internacionais, da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), adotada em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Em seu art. 1º, (1), temos a apresentação do ato criminoso, restrito a “[...] é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais” (grifos nossos).

<sup>28</sup> MONTIGNY, P. *op. cit.*, p. 261 ss.

<sup>29</sup> Ressalvado o princípio da insignificância, não nos interessando, neste momento, a classificação teórica das *petty corruptions*. ZAFFARONI se preocupou com a desproporção entre a falta de ofensividade de algumas condutas tidas com típicas e a severa resposta dada pelo *jus puniendi*, ampliou o conceito de tipicidade, seguindo o adágio “*minimis non curat praetor*”, inserindo no conceito de tipicidade a lesividade ao bem jurídico, a qual deve sempre ser verificada no caso concreto. Em suma, se não há ofensa ao bem jurídico, por ser esta ínfima, insignificante, logicamente não haverá tipicidade material, de modo a que, inexistindo o fato ofensivo típico, não haverá crime. Cf. ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal brasileiro: Parte Geral**. 5. ed. São Paulo: RT, 2004, pp. 557s.

os casos de grande corrupção que atingem os mercados de armas e equipamentos militares, os grandes mercados de obras públicas, equipamentos industriais ou grandes planos de desenvolvimento. Ela parece financeiramente mais perigosa devido à grandeza das comissões envolvidas, principalmente, por desviar recursos públicos para uso em discordância com o interesse público, com consequências dramáticas notadamente no que concerne a países em desenvolvimento, cujas receitas são extremamente baixas<sup>30</sup>.

Esta corrupção interessa-nos em particular, pela sua aplicação aos casos dos Contratos Governamentais Internacionais, uma vez que tais operações, geralmente financiadas por organismos multilaterais, são alvo deste tipo da corrupção. O caso “Petróleo por comida”<sup>31</sup> mostra a necessidade de atacar antes da ação esta forma de corrupção, além das consequências que esta pode ter. Este programa, lançado em 1996 pela ONU<sup>32</sup>, durante o embargo imposto pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ao Iraque<sup>33</sup>, com o fim da invasão do Kuwait, permitiu ao Estado iraquiano trocar o petróleo cru por

---

<sup>30</sup> DOMMEL, D. Corruption : le constat. **R.F.F.P.** n° 69, Mars 2000, pp. 7-8.

<sup>31</sup> Em janeiro de 2004, o jornal iraquiano Al-Mada denuncia um escândalo publicando uma lista contendo o nome de 270 pessoas e sociedades que receberam propina dentro do programa. Tal lista incluía funcionários da ONU, acusados de favorecimento a certas empresas, políticos e empresas acusadas de desvio de verbas e corrupção. Segundo a publicação, Saddam Hussein teria desviado perto de onze bilhões de dólares em contrabando de petróleo, envolvendo russos, estadunidenses, franceses, chineses, entre outros.

<sup>32</sup> O programa foi instituído, na verdade, em 1995, com a Resolução 986, de 11 de abril de 1995, com fins humanitários. In S/RES 986 : “*répondre à titre de mesure temporaire aux besoins humanitaires du peuple irakien*”. Seus termos não foram aceitos pelo Iraque. Um memorando foi então assinado entre a ONU e o Estado iraquiano, que permitiu o início das atividades do programa, com uma troca inicial de dois bilhões de dólares.

<sup>33</sup> Em 06 de agosto de 1990, com base no art. 41 da Carta da ONU, o Conselho de Segurança adota a Resolução 661, aplicando sanções econômicas amplas ao Iraque: embargo sobre bens provenientes do Iraque, e do Kuwait anexado, e todas as mercadorias a este território, além do congelamento de fundos. V. S/RES 661, em seu parágrafo 3, comanda “que todos os Estados membros impedirão (a) a importação para seu território de toda matéria prima ou mercadoria de proveniência do Iraque ou Kuwait [...]”

gêneros alimentícios de primeira necessidade, sob a égide das Nações Unidas. O programa permitiria, assim, ao Iraque exportar 60 bilhões de euro em petróleo. Em janeiro de 2004, um escândalo da corrupção explodiu e desencadeou na instalação de um comitê de investigação independente, chamado comitê VOLCKER, que resultou na inculpação de altos funcionários das Nações Unidas por corrupção<sup>34</sup>.

A seu turno, a corrupção insignificante, de pequena monta financeira, é aquela que atinge o policial quando de um controle de documentos de um veículo, ou ainda, a propina a um agente do fisco municipal, quando de uma autuação. Ela equivale mais a uma corrupção da sobrevivência, que aponta para a superação de uma falta da remuneração adequada pelo trabalho efetuado. A população, nestes casos, tende a ser mais indulgente e conivente, demonstrando ser esta menos prejudicial, cujas consequências são, aparentemente, menos dramáticas<sup>35</sup>. De toda forma, tal análise encontra-se fora dos objetivos deste trabalho, e não nos aprofundaremos neste tópico. Em direito público, o montante envolvido nas operações interessando à administração pública é ponto avaliado na legislação interna, influenciando notadamente as exigências de formalidade e concorrência. A maior parte de países permite regulações mais flexíveis não só para as compras públicas de somas inferiores, como também determina procedimentos de exceções em tais casos.

---

<sup>34</sup> O Secretário Geral da ONU, Kofi ANNAN, determinou a instauração da « Independent Inquiry Committee » (IIC), Em março de 2005, o segundo relatório IIC indicia dois altos funcionários onusianos, o chipriota Benon SEVAN, antigo diretor do programa e o russo Alexander IAKOVLEV, responsável pelas compras governamentais na ONU. Após a publicação do terceiro relatório, IAKOVLEV demissiona, antes de ser preso por fraude e lavagem de dinheiro. O Sr. SEVAN, negou os fatos, foi suspenso de suas funções, e um pedido de cancelamento de sua imunidade diplomática requerida perante a organização. Cf. EZZARQUI, L. **Résolution 986 : «pétrole contre nourriture»**. Paris : Montchrestien , 1998, pp. 20-23.

<sup>35</sup> Não pretendemos aqui descriminalizar a conduta praticada pelos agentes, nem tampouco esquecemos os importantes casos de corrupção que podem ocorrer envolvendo a administração fazendária, como é o caso da recente prisão de Marcos Valério pela corrupção de fiscais estaduais em benefícios da Schincariol.

No Brasil, os famosos art. 24 e 25 da Lei de Licitações, permite a contratação pelo poder público de alguns serviços sem a passagem pelo escrutínio do processo licitatório<sup>36</sup>. Em França, o *Code de Marchés Publics*, de 2006, apresenta, em seu art. 28, entre outros dispositivos, um relaxamento de exigências de publicidade e de concorrência a pequenos contratos<sup>37</sup>. Não se permite assim, uma pequena corrupção, pois esta permanece proibida nos ordenamentos jurídicos. Porém, com a permissão que se agilize tais compras, que são geralmente comuns na atividade cotidiana da administração, a fim de se evitar desperdícios de tempo e de receitas públicas, vemos que, na prática, de forma indireta possibilita a corrupção nestes casos.

---

<sup>36</sup> “Art. 24. É dispensável a licitação: I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez [...]”, que, em apertada síntese, significam as compras com valor de até R\$ 8.000,00 (ou R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia), casos de guerra, Em caso de emergência ou calamidade pública, contratação de empresa para desenvolvimento institucional dos órgãos, Restauração de obras de arte e objetos históricos e a contratação de associações sem fins lucrativos. Já o art. 25 indica “É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...]”, quando o fornecedor de determinado produto ou serviço é único e exclusivo, em caso de notória especialização, contratação de profissional do meio artístico.

<sup>37</sup> De valor inferior a 133.000 € (cento e trinta e três mil euros), sem tributos, para os casos de serviço e provisão, com poucas exigências, e isenção de qualquer exigência se o valor contratado for inferior à 20.000 € (vinte mil euros). Art. 28 “*Lorsque leur valeur estimée est inférieure aux seuils mentionnés au II de l'article 26, les marchés de fournitures, de services ou de travaux peuvent être passés selon une procédure adaptée, dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. [...] Le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si les circonstances le justifient, ou si son montant estimé est inférieur à 20 000 Euros HT, ou dans les situations décrites au II de l'article 35*”. Uma situação comparável existe nos Estados Unidos, estes enfrentam compras para micro, a ausência completa da publicidade ou apostam o procedimento na competição.

Outra diferenciação importante é aquela que distingue a corrupção pública da corrupção privada. A corrupção privada aponta para a conduta ilícita que pode se instalar na relação entre dois agentes privados, por exemplo, entre dois empregados de duas sociedades empresárias. O pacto da corrupção é feito em detrimento da empresa onde um destes trabalhe, ao vender, por exemplo, informações secretas sobre produtos em lançamento eminente, ou ainda, propriedade intelectual – e para estes casos há legislação própria. Não obstante, é a corrupção pública que nos interessa nesta espécie. Ela recobre o pacto que se instala entre um agente público (funcionários do Estado, personalidades políticas, eleitas ou não, a cargo de assuntos públicos) e um outro agente privado ou público. Este pacto acontece em detrimento de missão recebida pelo agente público e, por isso, de interesse público<sup>38</sup>.

No direito penal brasileiro, temos que essa corrupção se enquadra, enquanto tipo penal, nos crimes contra a administração pública. Assim, para o direito interno pátrio, as condutas praticadas pelos particulares em lesão a outros particulares são classificadas em outro tipo penal, e não como corrupção. Esta abordagem da corrupção pública é de grande relevância para nosso trabalho, uma vez que a maior parte de acordos internacionais versa sobre a corrupção pública. Assim os bancos de desenvolvimento, tais como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial ou BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o Banco de Desenvolvimento Africano (BDA) condenam a corrupção pública sublinhando o seu caráter de político econômico<sup>39</sup>. O Banco Mundial dá a corrupção uma definição ao que parece orientada ao setor público; “o abuso de uma função pública com o objetivo de benefício privado”. Quanto ao BDA, este a define como “uso de um agente público de uma posição para obter ou extorquir uma vantagem”<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> MONTIGNY, *op. cit.*, p. 265

<sup>39</sup> DOMMEL, *op. cit.*, p. 10.

<sup>40</sup> AFRICAN DEVELOPMENT BANK, “Fostering Good Governance in Africa”, Report 2001, P. 118

Também se diferencia, juridicamente, a corrupção nacional da corrupção internacional. Se parece importante destacar os escândalos de corrupção transnacionais e que, com a globalização do comércio, tende a se desenvolver, uma nova diferenciação da corrupção internacional surge. Não apenas devemos qualificar como internacional a corrupção oriunda de uma situação envolvendo pessoas de diversos ordenamentos jurídicos, mas também diferenciar situações em que a corrupção pública envolve funcionários públicos nacionais dos casos em que o corrompido – ou corruptor – é um funcionário internacional, como os funcionários da ONU, OMC, UNESCO, Banco Mundial, etc.

Esta diferenciação revela a evolução na percepção da corrupção, notadamente em nome dos países exportadores. Estes condenaram a corrupção de funcionários em seus territórios, mas toleraram a corrupção no exterior, permitindo, ainda, uma dedução fiscal dos custos dedicados à aquisição de novos mercados<sup>41</sup>. Assim, no que concerne ao direito positivo, foi necessário esperar pela Convenção da OCDE de 1997 sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, para que este problema fosse tomado em consideração por países<sup>42</sup>. Esta multiplicação de tratados multilaterais é um sinal de que a luta contra a corrupção, em escala internacional é, cada vez mais percebida como uma necessidade.

A última e mais importante diferenciação jurídica para a inclusão da lógica da luta contra a corrupção ao nível internacional é a noção, consagrada nas legislações internas pelo globo afora, é a da corrupção ativa e passiva. Ela permite separar as condutas dos agentes públicos entre aqueles que aceitam uma vantagem indevida daqueles

---

<sup>41</sup> PIGEAT, M. **La Corruption et les Contrats Publics Internationaux**. Mémoire pour l'obtention du grade de Master en Droit Public. Université de Paris I. 2007. p. 23.

<sup>42</sup> Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais internacionais, da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), adotada em Paris, em 17 de dezembro de 1997.

que as oferecem. O problema da corrupção, por esta diferenciação, é visto de forma dicotômica. Isto porque sempre há alguém que oferece uma vantagem – um corruptor, agente da corrupção ativa – face a outro a aceitar tal benefício – e o corrompido, ator da corrupção passiva. Esta diferenciação é fundamental na luta contra a corrupção, é a única tipologia que aparece nos Códigos Penais, brasileiro ou francês, em nível interno, e é a diferenciação que é muitas vezes encontrada também nos textos convencionais internacionais<sup>43</sup>. Esta tipologia é essencial para compreender o mecanismo da luta contra a corrupção internacional. Se em direito interno, estas diferenciações têm só uma importância limitada, no plano internacional ela se reveste, por razões políticas e jurídicas, uma relevância particular.

É interessante, neste estágio, apresentar as distinções aportadas pelas leis internas, brasileira e francesa, para observarmos como esta tipologia foi aplicada. Como vimos, o Código Penal desconsidera a pequena da grande corrupção, a extorsão da corrupção, se ela envolve um agente de outra nacionalidade, justificando uma qualificação “internacional” ao fenômeno. Na lei criminal, duas opções de conduta ilícita são possíveis. A doutrina penalista francesa apontou a existência de um sistema repressivo caracterizado pela ofensa da corrupção em seu conjunto, sendo a ofensa que vem de “um concerto fraudulento” acordado entre o corruptor e corrompido<sup>44</sup>. Tal abordagem indica o

---

<sup>43</sup> Conforme vimos no caso brasileiro, art. 317 e 330 do CP. Na França, vemos, em seu Código Penal, o art. 432-11, que determina “*De la corruption passive et du trafic d’influence commis par des personnes exerçant une fonction publique - Est puni de dix ans d’emprisonnement et de 1 000 000 F d’amende le fait, par une personne dépositaire de l’autorité publique, chargée d’une mission de service public, ou investie d’un mandat électif public, de solliciter ou d’agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques*”, e o art. 433-1, que determina que “*De la corruption active et du trafic d’influence commis par les particuliers - Est puni de dix ans d’emprisonnement et de 1 000 000 F d’amende le fait de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d’une personne dépositaire de l’autorité publique, chargée d’une mission de service public ou investie d’un mandat électif public*”. Grifos nossos.

<sup>44</sup> PIREYRE, B-A. Corruption et trafic d’influence. **R.F.F.P.** n°69, mars 2000, p. 37

corrupto como autor principal e o corruptor como seu cúmplice. A interpretação hodierna do ordenamento jurídico francês indica uma conduta distinta, praticada pelo corruptor e pelo corrupto. Na oferta do suborno, do artigo 433-1 do Código Penal Francês, encontramos o vocábulo corrupção ativa, ato do corruptor, e nas linhas do artigo 432-11 do mesmo código, obra do corrupto, funcionário público, temos a corrupção passiva. *Pari passu*, a mesma coisa encontra-se em nossa legislação pátria. Os arts. 317 e 331 do Código Penal Brasileiro acordam tratamento similar a essas duas formas de corrupção. No entanto, os artigos do Código Penal Francês apresentam penas mais longas para pessoas específicas, como no caso dos magistrados<sup>45</sup>. De toda forma, em ambos os casos, temos demonstrações que a lei penal aponta uma punição mais severa para os casos de corrupção pública<sup>46</sup>.

Encontramos, no plano internacional, uma abordagem bastante semelhante. Deste modo, a convenção da OCDE de 1997 se aplica somente a casos de corrupção ativa de funcionários estrangeiros nos Contratos Governamentais Internacionais. É necessário ressaltar aqui que esta restrição ao seu campo de aplicação tem fundamento jurídico e de política externa. O alcance desejado com este texto convencional é de não autorizar os Estados a julgar o funcionário do Estado estrangeiro que se tivesse beneficiado da vantagem indevida. Tal possibilidade teria constituído uma ingerência<sup>47</sup>. Contudo, esta situação deixou um vazio importante e responsabilizou em demasia

---

<sup>45</sup> Art. 434-9 do Código Penal Francês, que determina « *est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait, par : 1° Un magistrat, un juré ou toute autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle ; 2° Un fonctionnaire au greffe d'une juridiction ; 3° Un expert nommé, soit par une juridiction, soit par les parties ; 4° Une personne chargée par l'autorité judiciaire ou par une juridiction administrative d'une mission de conciliation ou de médiation ; 5° Un arbitre exerçant sa mission sous l'empire du droit national sur l'arbitrage.* »

<sup>46</sup> BONFILS, Ph. La corruption en droit pénal, in NAUDET, *op. cit.*, p. 223.

<sup>47</sup> Sobre a teoria geral da ingerência em Direito Internacional, v. ZANINI GODINHO, T.J. Considerações sobre a ingerência humanitária: direito ou dever?, in MENEZES. **Estudos de Direito Internacional**, vol. XIV. Curitiba, Editora Juruá : 2008. pp. 457-465. BETTATI, M. Un devoir d'ingérence ?. **R.G.D.I.P.**, n° 95(3), 1991, pp. 639-670.

as empresas, enquanto estas eram muitas vezes as vítimas das extorsões. O Direito Internacional, então, generalizou a qualificação das habilidades da corrupção, notavelmente condenando as etapas ativa e passiva da corrupção e refinando a sua tipologia.

Sob a ótica internacionalista, mais importante é consignar que dois mecanismos são possíveis com a edição de normas internacionais. Primeiramente, uma visão repressiva da corrupção ocorre com acordos internacionais com fins de harmonização e globalização da penalização da corrupção em contratos do governo. Uma segunda vertente é aquela em que seu objetivo é lutar contra a corrupção, favorecendo a transparência nos procedimentos da assinatura de contratos, pela instalação de medidas de concorrência e publicidade. Não obstante, a maioria dos acordos internacionais que tratam da questão mantém a visão repressiva do fenômeno, sem tentar instituir mais transparência e homogeneidade no direito licitatório<sup>48</sup>. Deste modo, como o veremos, exceto iniciativas de organizações internacionais relacionadas às operações que elas próprias financiam, os acordos multilaterais anticorrupção dedicam-se principalmente à penalização da corrupção, sem determinar regras aos Estados impondo maior transparência, mesmo de modo parcial.

## **SEÇÃO 2- AS INICIATIVAS INTERNACIONAIS NA LUTA CONTRA CORRUPÇÃO**

Na esfera internacional, a corrupção tem sido alvo de grande interesse a partir do último quartel do século XX. Inicialmente, a Assembleia Geral das Nações Unidas abordou o tema da corrupção em transações comerciais internacionais, adotando a Resolução nº 3.514, de 15 de dezembro de 1975. Na constância da citada Resolução, numerosos instrumentos que consideram, no todo ou em parte, o tema da corrupção foram adotados por um amplo espectro de organizações internacionais, o que demonstra a tendência contemporânea no sentido de se admitir uma certa medida de personalidade jurídica internacional

---

<sup>48</sup> PIGEAT. *op. cit.* p. 26.

dos indivíduos e das pessoas jurídicas de direito privado, as empresas transnacionais, já que são destinatários de normas previstas em instrumentos jurídicos internacionais. Em ambos os casos, o objetivo é conseguir uma luta eficiente contra a corrupção internacional. Assim, trataremos respectivamente das contribuições trazidas pelas Convenções de caráter multilateral de vocação universal, para depois apreciarmos o papel das organizações regionais, e enfim, avaliar o trabalho efetuado pelo Banco Mundial.

### **A – A Convenção da OCDE contra a corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais**

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, assinada sob o pálio da OCDE, assinada em Paris no dia 17 de dezembro de 1997 representa a primeira iniciativa internacional efetiva da luta contra a corrupção. Seu texto comporta um acordo internacional clássico, semelhante com muitos textos concebidos e negociados nas organizações internacionais. A sua contribuição principal é acordar ao direito penal interno de cada signatário para punir empresas ou pessoas físicas que praticaram atos da corrupção no exterior, inclusive em Estados nos quais tais atos seriam beneficiados por uma imunidade de jurisdição.

A OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico<sup>49</sup> – é uma organização internacional, com sede em Paris, que surge após a Segunda Guerra Mundial. Sua antecessora é a Organização da Cooperação Econômica Européia (OECE) que foi instituída pela Convenção da Cooperação Econômica Européia,

---

<sup>49</sup> Composta atualmente de 30 Estados membros, com 5 países candidatos a membro (Chile, Rússia, Estônia, Israel e Eslovênia), a OCDE tem seu funcionamento pela adoção de decisões seguindo o princípio do consenso. Além disso, a chave principal do seu funcionamento decorre de uma avaliação “pelos pares” políticos. Assim para estar seguros que a política econômica de cada país equivale ao modelo do livre mercado.

assinada no dia 16 de abril de 1948, que tem por objetivo estimular a cooperação entre os Estados-membros europeus. Em julho de 1960, por iniciativa norte americana, OECE se tornou a OCDE. Ademais, seus objetivos são a cooperação e o desenvolvimento econômico dos países que se opunham contra a zona da influência soviética. Uma das primeiras iniciativas da OCDE na luta contra a corrupção ocorreu em 1976, com a edição da sua “Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais”<sup>50</sup>. Esta Declaração, desprovida de força jurídica obrigatória perante a sociedade internacional<sup>51</sup>, traz em seu texto Diretrizes para Empresas Multinacionais, na qual se lê que “as empresas não devem, direta ou indiretamente, oferecer, prometer, acordar ou solicitar qualquer espécie de propina ou outros benefícios, a fim de obter ou conservar mercado ou vantagem indevida”<sup>52</sup>. Partiu dos Estados Unidos a iniciativa desta Convenção, embora eles desejassem, originalmente, uma mera declaração, a fim de se indicar a importância para lutar contra a corrupção. Após uma reação hostil da França, seguida por muitos outros países, sob o argumento principal de que a OCDE não teria meios de dar efetividade aos mecanismos a serem criados, tornando-se um verdadeiro desperdício<sup>53</sup>.

Os primeiros textos adotados relativa à matéria pela OCDE tomaram a forma de recomendações. O primeiro, de 1994 e relativamente vago, condenou a corrupção de agentes públicos estrangeiros.

---

<sup>50</sup> OCDE, *Déclaration de 1976 et les Décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales*. DAF/IME(2000)20. Esta declaração foi revista em 2000, e comporta quatro instrumentos, entre eles as Diretrizes para as Empresas Multinacionais, Instrumento Relativo ao Tratamento Nacional, Instrumento sobre Obrigações Contraditórias, além do Instrumento sobre Estímulos e Obstáculos ao Investimento.

<sup>51</sup> Tal como as declarações de princípios gerais adotadas pela Assembléia Geral da ONU, esta declaração faz parte da chamada *Soft Law*, por serem desprovidas de valor obrigatório para os Estados. Sobre este fenômeno, cf. WEIL, P. *Le droit international en quête de son identité*. R.C.A.D.I. 1992-VI, t. 237, pp. 13-369.

<sup>52</sup> Art. VI das Diretivas, consagrada à luta contra a corrupção. Em seis parágrafos, as diretivas especificam a conduta esperada das empresas.

<sup>53</sup> VALLEE. *op. cit.* p. 69.

Então, em 1996, a OCDE consagrou-se à eliminação das práticas relativas à dedução fiscal de propinas mediante a adoção da Recomendação sobre a Dedução Fiscal de Propinas pagas a Funcionários Públicos Estrangeiros<sup>54</sup>. Finalmente a convenção foi assinada no dia 21 de novembro de 1997 por trinta Estados-membros mais cinco outros (a Argentina, a Bulgária, o Brasil, o Chile e a Eslovênia) e adotada pelo conselho da Organização no dia 17 de dezembro de 1997<sup>55</sup>. Seu texto é largamente inspirado na lei americana sobre corrupção internacional, o *Foreign Corrupt Practices Act*, em vigor desde em 1977.

A Convenção OCDE define seu escopo, conceituando corrupção de funcionário público estrangeiro, em seu art. 1º, alínea 1, senão vejamos:

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 omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.

Indiferente para a Convenção, para se caracterizar a corrupção internacional, o que é oferecido, prometido ou dado, o mesmo ocorre se a empresa receber em troca um contrato comercial ou qualquer outro tipo de vantagem indevida, como atos administrativos de concessão, autorização ou permissão. Uma importante colaboração da Convenção OCDE para o combate contra a corrupção é a aplicação extraterritorial do direito, tal como determinado pelo art. 1º, (2), de seu texto. Segundo este dispositivo, exige-se dos países signatários que eles criminalizem a corrupção de agentes públicos identicamente,

---

<sup>54</sup> OCDE, *Recommendation du Conseil sur la Déductibilité Fiscale des Pots-de-vin Versés à des Agents Publics Etrangers*. C(96)27/FINAL, adotada em 11 de abril de 1996.

<sup>55</sup> Promulgação no Brasil pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

sendo os atos praticados em seu território ou fora dele<sup>56</sup>. O campo da aplicação desta Convenção é, portanto, extremamente amplo e a penalização da corrupção torna-se mundial, o que é raro no Direito Penal Internacional.

Com efeito, os conceitos de propina, funcionário público e sua responsabilidade foram determinados no artigo 1º da Convenção. A noção de propina é definida como “qualquer vantagem pecuniária indevida, ou outra natureza”. Por sua vez, a noção de funcionário público foi renovada. O termo indica, doravante, “qualquer pessoa responsável por cargo legislativo, administrativo ou jurídico de um país estrangeiro, seja ela nomeada ou eleita”. O texto convencional adiciona ao conceito “qualquer pessoa que exerça função pública para um país estrangeiro, inclusive para representação ou empresa pública; e qualquer funcionário ou representante de organização pública internacional”. A convenção visa pessoas naturais ou jurídicas, nomeadas ou eleitas que detenham poder de decisões ou de influência na vida pública, quer em nível local ou nacional<sup>57</sup>. Finalmente a responsabilidade do agente público ficou mais importante. Este não precisa ter desempenhado mais um papel ativo na corrupção. O simples fato de ter conhecimento da operação e ter-se omitido é bastante e suficiente para torná-lo culpado.

A Convenção instaura o princípio da “equivalência funcional”<sup>58</sup>. Assim, deve-se considerar que o tratamento, a penalização e a sanção

---

<sup>56</sup> “Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que a cumplicidade, inclusive por incitamento, auxílio ou encorajamento, ou a autorização de ato de corrupção de um funcionário público estrangeiro é um delito criminal. A tentativa e conspiração para subornar um funcionário público estrangeiro serão delitos criminais na mesma medida em que o são a tentativa e conspiração para corrupção de funcionário público daquela Parte” (grifos nossos). Segundo MONTIGNY, este é um ponto importante, porque na maioria dos países emergentes a corrupção é, senão aceita, ao menos tolerada ou considerada como não repreensível. Graças a esta disposição, a corrupção aparece repreensível até no caso dos Estados que a permitem. Philippe MONTIGNY, *op. cit.*, p.66.

<sup>57</sup> FONTANA, Ph. La convention de l'OCDE. **R.F.E.P.** n° 69, mars 2000, p. 125

<sup>58</sup> No preâmbulo do texto convencional, temos que os Estados “[R]econhecendo

de uma corrupção devem a ser compatíveis em todos os países. As divergências que podem existir entre as legislações internas, pelo espírito de cooperação, devem tornar as sanções e condições de penalização equivalentes. Cumpre, então, ressaltar o mecanismo de monitoramento e acompanhamento previsto pelo texto convencional<sup>59</sup>, que se realiza em duas etapas. A primeira é aquela do exame pelos pares da adaptação da legislação nacional e que permite assegurar que os países cumpram suas obrigações. A segunda etapa concerne ao exame da aplicação da Convenção. Nela é que se deve avaliar a realidade da implementação da Convenção. Este mecanismo serve para dar plena efetividade às regras impostas pelo texto multilateral, a fim de se assegurar que ele não se tornará mera declaração de uma boa intenção<sup>60</sup>.

## **B – A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**

A luta contra a corrupção dentro das Nações Unidas foi lentamente construída. Deste a Declaração de 1975, pouco se fez até à adoção da Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas de 12 de dezembro de 1996 sobre a corrupção<sup>61</sup>. Então, após os *travaux*

---

que a obtenção de equivalência entre as medidas a serem tomadas pelas Partes é o objeto e o propósito essenciais da presente Convenção, o que exige a sua ratificação sem derrogações que afetem essa equivalência”.

<sup>59</sup> Previsto no art. 12 do texto convencional, *in verbis*: “As partes deverão cooperar na execução de um programa de acompanhamento sistemático para monitorar e promover a integral implementação da presente Convenção. A menos que decidido em contrário por consenso das Partes, essa iniciativa dar-se-á no âmbito do Grupo de Trabalho, sobre corrupção em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, de acordo com seu termo de referência, ou o âmbito e de acordo com os termos de referência de qualquer substituto para essa função. As Partes arcarão com os custos do programa, segundo as regras aplicáveis àquele Grupo.”

<sup>60</sup> FRILET, M. L'impact de la mondialisation. *Contrats Publics*, nº57, juillet/août 2006, p.33.

<sup>61</sup> Esta Convenção é oriunda da Resolução nº 55/61, de 4 de dezembro de 2000, da Assembléia Geral das Nações Unidas, por meio da qual se reconheceu a necessidade de contar com um instrumento jurídico internacional eficaz contra a corrupção, e se decidiu, conforme a Resolução 56/260, estabelecer o Comitê

*préparatoires* de 2001, realizou-se em Mérida, no México, em 09 de dezembro de 2003, a cerimônia da assinatura da Convenção da ONU sobre a Corrupção, da qual fazem parte praticamente todos os países membros da ONU. Ela entrou em vigor no dia 14 de dezembro de 2005<sup>62</sup>. Como se vê, é um texto muito ambicioso que cobre quase todos os aspectos da corrupção em uma escala internacional: “a leitura desta Convenção pode ser fonte tanto de esperança quanto de decepção”, tamanha a lacuna deste tratado em alguns pontos<sup>63</sup>.

Ao contrário da convenção da OCDE, a convenção da ONU é um texto extenso, que contém setenta e um artigos divididos em seis capítulos. O primeiro capítulo trata das disposições gerais e fixa os objetivos da Convenção: (a) promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; (b) promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; e (c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos<sup>64</sup>. O segundo capítulo enumera as práticas preventivas necessárias para uma luta eficiente contra a corrupção. Encontra-se, notadamente, a exigência de se adotar um sistema legislativo e de regulação para garantir a transparência e a equidade, que são os procedimentos da assinatura de contratos ou no acesso à função pública<sup>65</sup>. Já o capítulo seguinte traz à baila os aspectos repressivos da luta contra corrupção.

---

Especial Encarregado de Negociar uma Convenção contra a Corrupção.

<sup>62</sup> ONU, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, DOC. A/58/422, tendo o Brasil assinado o tratado e em 09 de dezembro de 2003, aprovada em 18 de junho de 2005, pelo Decreto Legislativo n° 348, e promulgada com o Decreto n° 5.687, em 31 de janeiro de 2006.

<sup>63</sup> BONIFASSI, S. La convention des nations unies contre la corruption : une machine puissante ou pousive ? **La lettre de la transparence**, n° 21, Avril 2004, p. 1.

<sup>64</sup> Art. 1° da Convenção de Mérida.

<sup>65</sup> O art. 9° determina que “(1) Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção.”

Ele enfrenta condições de penalização, detenção e supressão de práticas da corrupção, obrigando os Estados a estabelecer um regime de responsabilidade criminal das pessoas jurídicas implicadas nos casos de corrupção<sup>66</sup>.

Diferentemente da convenção da OCDE, a Convenção de Mérida cobre um campo de aplicação mais extenso. Ela engloba em seus objetivos a prevenção e repressão das corrupções nas modalidades ativa e passiva, relativa a funcionários públicos nacionais, estrangeiros ou organizações internacionais. A Convenção das Nações Unidas deve representar um progresso em comparação com a Convenção da OCDE pela criação de mecanismos de repressão sobre empresas e administrações. Nesta direção, a sua vocação parece mais universal do que a convenção da OCDE<sup>67</sup>. A cooperação internacional é tema do quarto capítulo do texto convencional onusiano. Com efeito, esta se dá notavelmente pelas obrigações da ajuda mútua entre Estados em matéria criminal. Mais precisamente, ela traz exigências de extradição, da cooperação judiciária e de investigação<sup>68</sup>.

O capítulo cinco trata da recuperação de ativos, enquanto o sexto é consagrado aos mecanismos de assistência técnica e troca de

---

<sup>66</sup> Regra do art. 26 do texto “(1) Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção. (2) Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa. (3) Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos. (4) Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo”.

<sup>67</sup> MONTIGNY, *op. cit.*, p. 135

<sup>68</sup> Em matéria de extradição, i. e., a Convenção determina que “[O] presente Artigo se aplicará a todos os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção no caso de que a pessoa que é objeto de solicitação de extradição se encontre no território do Estado Parte requerido, sempre e quando o delito pelo qual se pede a extradição seja punível de acordo com a legislação interna do Estado Parte requerente e do Estado Parte requerido”. Aqui existe a necessidade ordinária da bilateralidade da conduta punível, como em qualquer extradição.

informações. Apesar disso, não tem nenhum mecanismo real de monitoramento ou de controle da transposição e de respeito a obrigações decorrentes da Convenção. Mesmo tendo campo mais amplo do que a Convenção da OCDE, e embora a sua aplicação pareça menos elitista, há muitas lacunas, notadamente no que diz respeito à sua eficácia, dada a falta de mecanismos de monitoramento. Certo autor observou que a diversidade e a extensão dos temas abordados pelo tratado onusiano, podem ser fonte de esperança. Com efeito, ele nota que

tudo que toca, de perto ou de longe, o tema corrupção parece ter sido tratado, tanto nas medidas preventivas quanto incriminatórias, relacionadas ao confisco e à apreensão, à cooperação internacional, à restituição dos ativos<sup>69</sup>.

Contudo ele ainda observa que muitas precauções de vocabulário parecem retirar qualquer força obrigatória desta convenção. À guisa de exemplo, tal autor observa que no artigo 4º aparecem disposições de proteção da soberania, recorda os princípios da integridade territorial e da não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados<sup>70</sup>. Estas disposições têm o efeito de reduzir o campo aplicação, a Convenção de Mérida que não se dota de um caráter realmente obrigatório aos Estados signatários. Mesmo assim, ressalta-se que o problema fundamental desta Convenção é a ausência de mecanismo de controle. Devido ao grande número de Estados Parte este acompanhamento teria sérios problemas materiais e técnicos, além da falta de um sistema de vigilância para controlar a boa aplicação da Convenção. Vemos que esta se apresenta ao ordenamento jurídico internacional como um mero guia de conduta desejada pela sociedade internacional, ressalvada a aplicação da responsabilidade internacional do Estado, que não deixa de existir pela baixa eficácia adstrita à norma jurídica.

---

<sup>69</sup> BONIFASSI, *op. cit. loc. cit.*

<sup>70</sup> “(1) Os Estados Partes cumprirão suas obrigações de acordo com a presente Convenção em consonância com os princípios de igualdade soberana e integridade territorial dos Estados, assim como de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados. (2) Nada do disposto na presente Convenção delegará poderes a um Estado Parte para exercer, no território de outro Estado, jurisdição ou funções que a legislação interna desse Estado reserve exclusivamente a suas autoridades.”

## C – O papel das organizações regionais

No plano regional, tanto a Organização dos Estados Americanos (OEA) quanto a União Européia (UE) não falharam na sua tarefa de aportar regras próprias de luta contra a corrupção. A Convenção Interamericana contra a Corrupção (Convenção OEA)<sup>71</sup> representa o primeiro instrumento internacional a tratar do tema da corrupção transnacional e constitui o exemplo pioneiro de ação jurídica regional no mundo em desenvolvimento. A Convenção Interamericana contra a Corrupção identifica os atos de corrupção para os quais serão aplicadas as disposições do texto, criando, assim, obrigações segundo o direito internacional, assim como princípios, na luta contra a corrupção<sup>72</sup>. Ademais, o texto convencional prevê a implementação de mecanismos anticorrupção, incluindo a assistência recíproca nas áreas jurídica e técnica, cooperação para a extradição, sequestro de bens e assistência legal e técnica recíproca quando atos de corrupção ocorram ou produzam efeitos em uma das partes. A Convenção requer, ainda, que as partes procedam à criminalização dos atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros, contendo “medidas preventivas” para prevenir a corrupção, incluindo sistemas de compras governamentais comprometidos com o trinômio publicidade, equidade e eficiência. A Convenção da OEA também tem aplicação mais ampla que a da OCDE, pois, diferentemente da sua antecessora, cujo enfoque é o de Estados desenvolvidos e acorda interesse à corrupção ativa, a Convenção OEA aborda as corrupções ativa e passivo<sup>73</sup>. No que concerne à definição de corrupção, o texto interamericano desconsidera o fato

---

<sup>71</sup> As negociações para adoção do tratado foram concluídas em 29 de março de 1996, em Caracas, e sua entrada em vigor ocorreu em 7 de março de 1997. Até o presente momento, vinte e oito países assinaram a Convenção, entre os quais está o Brasil, que procedeu a sua assinatura em 29 de março de 1996. O Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, em 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

<sup>72</sup> Art. I da Convenção OEA.

<sup>73</sup> Art. VI da Convenção OEA.

de o dano causado causar prejuízo ao Erário ou não, os motivos de sua prática, políticos ou não. Ademais, também prevê a penalização de todos os coautores, cúmplices e acobertados, apontando, ainda a existência de um crime de enriquecimento ilícito, igualado a um ato de corrupção<sup>74</sup>.

A Europa também aporta normas específicas para fins de combate à corrupção. Tanto o Conselho da Europa como a União Européia, têm perseguido políticas de luta contra este problema. Há duas concretas iniciativas distintas no sistema regional europeu. O Conselho da Europa<sup>75</sup> é uma organização com sede em Estrasburgo, cuja a missão principal é de “defender os direitos humanos e a democracia parlamentar e assegurar a primazia do Estado de Direito, estabelecer acordos em escala continental para harmonizar as práticas sociais e jurídicas dos Estados-membros”. Em 1994, durante a 19ª Conferência de Ministros Europeus de Justiça, o Conselho decidiu criar

---

<sup>74</sup> Art. VI da Convenção OEA. “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 ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo”.

<sup>75</sup> Organização criada pelo Tratado de Londres, de 05 de maio de 1949, assinado pela Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, e a Suécia. Ela conta hoje com 46 Estados-membros e cobre um campo muito mais largo geográfico do que uma União Européia, e cinco estados, a posição de observador, como a Santa Sé, os Estados Unidos, o Canadá, o Japão e o México.

um Grupo Multidisciplinar sobre a Corrupção (GMC)<sup>76</sup>, responsável por determinar as medidas que poderiam ser incluídas em um plano de ação internacional contra a corrupção. O trabalho deste grupo levou ao estabelecimento de vinte princípios diretivos da luta contra a corrupção em 1997<sup>77</sup>, então uma Convenção Criminal adotada em novembro de 1998<sup>78</sup> e em uma Convenção Civil adotada em 1999<sup>79</sup>.

A Convenção Criminal determina como corrupção um amplo espectro de condutas, tanto ativa como passiva, determinando aos Estados a necessidade de estabelecimento de sanções e medidas eficientes e dissuasivas, além de possibilidade de extradição. Ela inclui em seu escopo a penalização da corrupção no setor privado, ampliando também noção de funcionários públicos, que se estende aos agentes públicos nacionais e estrangeiros<sup>80</sup>. A Convenção Civil, por sua vez, é o único texto internacional que tem como objeto os aspectos cíveis da corrupção, permitindo a reparação de perdas e danos causados pela obtenção de uma vantagem indevida por caminhos ilícitos<sup>81</sup>. Além disso, o Conselho da Europa prevê um processo de vigilância mútua eficiente com a criação do Grupo Estatal contra a Corrupção (GRECO). Este grupo de 37 Estados Membros, é responsável por cuidar do respeito às disposições das Convenções na

---

<sup>76</sup> Na verdade, a preocupação do Conselho se iniciou em 1981, quando o Comitê de Ministros recomendou a tomada de medidas contra crimes econômicos, incluindo a corrupção - CONSEIL D'EUROPE, "Recommandation n° R (81) 12". Na Conferência de La Vallette, em 1994, se acordou sobre a necessidade de tratar a corrupção em escala européia. Ele foi empossado na Conferência de Estrasburgo, em 1995, tendo adotado o seu "Programa de Ação contra a Corrupção", CM(96)133, em 09 de outubro de 1996.

<sup>77</sup> CONSEIL D'EUROPE « *Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption* », CM(97)155, de 15 de outubro de 1997.

<sup>78</sup> CONSEIL D'EUROPE, « *Convention Pénale sur la Corruption* », CM(98)159, de 28 de setembro de 1998.

<sup>79</sup> CONSEIL D'EUROPE, « *Convention Civile sur la Corruption* », CM(99)106, de 09 de julho de 1999.

<sup>80</sup> Em seus Artigos 3 e 5.

<sup>81</sup> « *Article 1 – Objet – Chaque Partie prévoit dans son droit interne des recours efficaces en faveur des personnes qui ont subi un dommage résultant d'un acte de corruption afin de leur permettre de défendre leurs droits et leurs intérêts, y compris la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts* ».

luta contra a corrupção<sup>82</sup>. Os países membros do GRECO são aqueles que participam no processo da avaliação mútua e que aceitam sofrer tal avaliação<sup>83</sup>.

Na luta contra a corrupção, a União Européia retoma consideravelmente os mesmos princípios emanados pelos acordos internacionais adotados sob a égide da ONU e da OCDE. Os seus objetivos são aplicar uma política de “tolerância zero” à corrupção<sup>84</sup>, dentro das instituições européias e processar rigorosamente as pessoas ou organizações que tentam adquirir ilegalmente fundos comunitários. Além disso, a União Européia busca favorecer a harmonização entre a legislação criminal dos diferentes Estados Membros. Ele inclui a adoção de definições, de tipificações e sanções comuns. Trata-se aqui de estabelecer uma estratégia global na prevenção de práticas de corrupção em uma série de campos, como, por exemplo, no caso de compras governamentais.

Para atingir tais objetivos, ela dispõe de vários instrumentos. O primeiro deles é o Protocolo na Convenção sobre a Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Européias, adotado no dia 27 de setembro de 1996<sup>85</sup>. Este protocolo criminaliza a corrupção passiva e ativa dos funcionários do Estado – tanto nacionais como os europeus –, quando estão em questão fortes prejuízos aos interesses financeiros da União Européia. Ademais, a UE adotou um segundo instrumento com a Convenção que se relaciona com a luta contra a corrupção dos funcionários das Comunidades Européias ou dos funcionários dos Estados Membros da UE, em 26 de maio de 1997<sup>86</sup>. Tal texto inova por tornar fato típico qualquer corrupção, ativa ou passiva, mesmo

---

<sup>82</sup> MONTIGNY, *op. cit.*, p. 129

<sup>83</sup> Todo Estado parte à Convenção Criminal ou Civil, ou de qualquer instrumento jurídico do Conselho da Europa, torna-se automaticamente o membro do GRECO

<sup>84</sup> VALLEE. *op. cit.* p. 82.

<sup>85</sup> UNION EUROPEENNE, « *Convention pour protéger les intérêts financiers de la Communauté européenne* », de 26 de julho de 1996, UNION EUROPEENNE, « *Premier protocole du 27 septembre 1996 à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes* », respectivamente.

<sup>86</sup> UNION EUROPEENNE, « *Second protocole du 19 juin 1997 du Conseil à*

que não haja impacto financeiro negativo para a UE. Ele determina a responsabilidade criminal dos administradores de empresas, e contém disposições sobre jurisdição, extradição e cooperação internacional. Em 19 de junho de 1997, um segundo protocolo à Convenção sobre a Proteção de Interesses Financeiros foi adotado. Este protocolo contém disposições que criminalizam a lavagem do dinheiro advinda da corrupção. A demissão coletiva do Comitê em 1999, suspeito de corrupção, chamou a atenção para a necessidade de se lutar contra estas práticas dentro das próprias instituições da UE. Deste modo, um Organismo de Luta Antifraude (OLAF) foi criado, o que mostra a importância deste assunto na política europeia hodierna. Sobre a questão de saber sobre quais os mecanismos de monitoramento e avaliação, inexistem um sistema específico para a UE, evitar conflitos com os mecanismos da OCDE e de GRECO. Contudo os esforços da UE contra a corrupção resultariam ineficazes na ausência de tal procedimento. Uma vigilância atenta deve ser feita pelos países europeus, principalmente com a entrada de antigos Estados soviéticos, historicamente atingidos pela corrupção.

## CONCLUSÃO

O Direito Internacional teve importante papel na consolidação da luta contra a corrupção. Os instrumentos legais adotados no âmbito da OCDE, ONU e Organizações Regionais demonstram que os países desenvolvidos e em desenvolvimento reconheceram os nefastos efeitos provocados pela corrupção, trazendo prejuízos ao desenvolvimento econômico, manutenção da democracia, distorcendo assim a competição internacional livre e justa. Os instrumentos jurídicos internacionais não têm eficácia direta no âmbito estatal, já que dependem do fenômeno de internalização da norma à legislação interna, para que os dispositivos de um tratado sejam aplicados ao ordenamento jurídico pátrio. A questão de saber se a sociedade internacional possui os meios capazes de erradicar este flagelo, ou de se saber se a corrupção é um câncer

---

la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes »

de cura impossível, nos será respondida com o curso dos anos. No que concerne ao método, nos diferentes exemplos de convenções internacionais, estamos diante da ausência de um caráter obrigatório as suas disposições, além da dificuldade de controle de sua aplicação, o que deixa grande margem de atuação aos atores nacionais, que devem replicar no plano interno as normas internacionalmente aceitas. Forçosamente, devemos constatar que se a regulamentação existe, e advém do ordenamento jurídico internacional, cabe agora aos governos, às empresas e à sociedade civil organizada fazer a sua parte na luta contra a corrupção.

## REFERÊNCIAS

### A – Doutrina

ARISTOTE, **La Métaphysique**, § 11, liv. t.2, Vrin, 1962.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro, Forense, 1978, 517 p.

BETTATI, Mario. Un devoir d'ingérence ? **R.G.D.I.P.**, n° 95(3), 1991, pp. 639-670

BONFILS Philippe, La corruption en droit pénal, in J.-Y. NAUDET, **La corruption**, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence Editeur, 2005, pages 223-240

BONIFASSI Stéphane. La convention des nations unies contre la corruption : une machine puissante ou poussive ?, **La lettre de la transparence**, N° 21, Avril 2004, pp. 1-23.

CARTIER-BRESSON Jean, L'analyse économique de la corruption, **R.F.F.P.**, Mars 2000, n° 69, p.19-32

CARTIER-BRESSON Jean, Elément d'analyse pour une économie de la corruption, **Revue Tiers Monde**, n° 131, 1992, pp. 581- 609

CARTIER-BRESSON, Jean., Les risques de passage de la corruption blanche à la corruption noire en France, **Grande Criminalité organisée: Dessous et Enjeux**, Relations internationales et stratégiques, IRIS, n. 20, 1995, pp. 154-166.

DOMMEL Daniel, Corruption : le constat, **R.F.F.P.**, n° 69, Mars 2000, p. 7-18.

EZZARQUI, Leïla. **Résolution 986 : «pétrole contre nourriture»**. Paris, Montchrestien, 1998, 282 p.

FONTANA Philippe, La convention de l'OCDE, **R.F.F.P.**, n° 69, mars 2000, p. 121-134

FRISCH Dieter, Nouvelle communication de la commission européenne sur une politique globale de l'union contre la corruption, **Lettre de la transparence**, n°19, Octobre 2003, p.5

GIRLING John. **Corruption Capitalism and Democracy**. Routledge Studies in Social and Political Thought, 1997. 177 p.

HEIDENHEIMER Arnold J. (ed.), **Political Corruption : Readings in Comparative Analysis**, New Brunswick, Transactions Books, 1970

HEVAUCHEZ Benoît, **Corruption et gestion publique, R.F.F.P.**, n°69, mars 2000, p. 87-94

KARGBO Abubakar H.. **Corruption: Definition and Concept Manifestations and Typology in the Africa Context**. National Accountability Group and the Africa Parliamentarians Network Against Corruption. Working Paper, 2006.

KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press, 1991.

LANDAU Hervé, **Pratique de la lutte anti-blanchiment**. Revue Banque Edition, Paris, 2005, 127 p.

LEFORT Claude. **Le travail de l'oeuvre, Machiavel**. Gallimard, Paris, 1972.

MAGNOLOUX Hervé, L'analyse économique de la corruption, in NAUDET, **La corruption**, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence Editeur, 2005, pages 51-78

MAURO Paolo, La corruption: causes, conséquences et voies à explorer. **Finances et développement**, mars 1998, pp 11 à 14

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT. **Responsabilité et Déontologie - guide de référence pour les chefs de services et l'encadrement**. Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris : 1998.

MONTIGNY Philippe. **L'entreprise face à la corruption internationale**, Edition Ellipses, 2006, 771 pages

NYE Joseph. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, **American Political Science Review**, Vol. 61, N° 2, June 1967.

PIGEAT Mathias, **La Corruption et les Contrats Publics Internationaux**. Mémoire pour l'obtention du grade de Master en Droit Public. Université de Paris 1. 2007. 136 pp.

PIREYRE Bruno-André, Corruption et trafic d'influence : l'approche du droit pénal. **R.F.F.P.**, n°69, Mars 2000, pp. 33 à 46

POPE Jeremy, **Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System**, TI Source Book 2000, Transparency International, 2003, 3e ed., 394 pages.

ROSE ACKERMAN Susan. **Corruption : a study in Political Economy**, Academic Press, New York, 1978

TRIFILIO Sylvain et. KARPOUZANOV Momtchil I., Corruption et marchés publics : une analyse économique, in NAUDET, **La corruption**, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence Editeur, 2005, pp. 265-293

VALLEE Olivier. **La construction d'un discours de la corruption dans le cadre de la mondialisation**. Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique. Université de Paris 1. 2008. 366 pp.

WEI Shang-Jin, How taxing is corruption on international investors ? **National Bureau of Economic Research, Working Paper, n° 6030**, Mai 1997

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal brasileiro**: Parte Geral. 5. ed. São Paulo: RT, 2004

ZANINI GODINHO Thiago José. Considerações sobre a ingerência humanitária: direito ou dever?, in Wagner MENEZES. **Estudos de Direito Internacional, vol. XIV**. Curitiba, Editora Juruá : 2008. pp. 457-465.

## **B – Documentos**

AFRICAN DEVELOPMENT BANK, “Fostering Good Governance in Africa”, Rapport 2001

BRASIL, Código Penal, Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

CONSEIL D’EUROPE, “Recommandation n° R (81) 12”, de 12 de fevereiro de 1981.

CONSEIL D’EUROPE “*Programme d’action contre la corruption*”, CM(96)133, em 9 de outubro de 1996.

CONSEIL D’EUROPE « Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption », CM(97)155, de 15 de outubro de 1997

CONSEIL D’EUROPE, « Convention Pénale sur la Corruption », CM(98)159, de 28 de setembro de 1998.

CONSEIL D’EUROPE, « Convention Civile sur la Corruption », CM(99)106, de 9 de julho de 1999.

FRANCE, *Code des Marchés Publics*, 2006. Décret n° 2006-975, de 1° de agosto de 2006.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), *Convenção Interamericana contra a Corrupção*, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996.

OCDE, *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais internacionais*, adotada em Paris, em 17 de dezembro de 1997.

OCDE, *Déclaration de 1976 et les Décisions sur l’investissement international et les entreprises multinationales*. DAFFE/IME(2000)20.

OCDE, *Recommandation du Conseil sur la Déductibilité Fiscale des Pots-de-vin Versés à des Agents Publics Etrangers*. C(96)27/FINAL, adotada em 11 de abril de 1996.

ONU, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, DOC. A/58/422, adotada em 14 de dezembro de 2003.

UNION EUROPEENNE, *Convention pour protéger les intérêts financiers de la Communauté européenne*, de 26 de julho de 1996,

UNION EUROPEENNE, *Premier protocole du 27 septembre 1996 à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*.

UNION EUROPEENNE, **Second protocole du 19 juin 1997 du Conseil à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes**.

**Recebido em 07/11/2010 – Aprovado em 11/02/2011**