



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS
APRESENTADAS A PARTIR DA ADESÃO A CONVENÇÕES INTERNACIONAIS**

**Orientadora: Dra. Monique de Menezes
Orientando: Gabriel de Almeida Oliveira**

**TERESINA
2017**

Gabriel de Almeida Oliveira

**O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS
APRESENTADAS A PARTIR DA ADESÃO A CONVENÇÕES INTERNACIONAIS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Professora orientadora: Prof.^a Dr.^a Monique de Menezes

Teresina
2017

FICHA CATALOGRÁFICA

Serviço de Processamento Técnico da Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

O48c Oliveira, Gabriel de Almeida.
 O combate à corrupção no Brasil: uma análise das mudanças
 apresentadas a partir da adesão a convenções internacionais / Gabriel de
 Almeida Oliveira. – 2017.
 71 f.: il.

 Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) –
 Universidade Federal do Piauí, 2017.
 “Orientação: Prof.^a Dr.^a Monique de Menezes”.

 1. Combate à Corrupção. 2. Convenções Internacionais. 3. Brasil.
 4. CGU. I. Título.

CDD 364.13



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

ATA DE APRESENTAÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

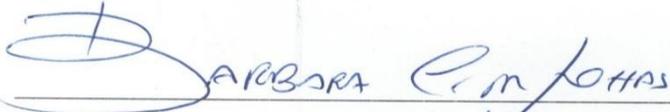
Aos quatorze dias do mês de dezembro de 2017, às 17:30 horas, em sessão pública na sala de vídeo nº: 01, do Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL, da UFPI, na presença da Banca Examinadora presidida pela **Professora Dra. Monique de Menezes** - (UFPI) e Composta pelos(as) Examinadores(as):

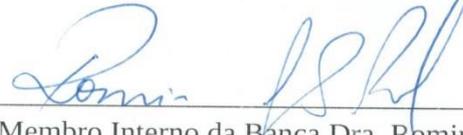
1 – Professora Ma. Bárbara Cristina Mota Johas – UFPI.

2 – Professora Dra. Romina Julieta Sanchez Paradizo de Oliveira – UFPI.

O Aluno: **GABRIEL DE ALMEIDA OLIVEIRA**, apresentou o Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Ciência Política da UFPI intitulado: **O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS APRESENTADAS A PARTIR DA ADESÃO À CONVENÇÕES INTERNACIONAIS**, como requisito curricular indispensável à integralização de curso. A Banca Examinadora após reunião em sessão reservada deliberou e decidiu pela: aprovação, com a nota: 10,0 do referido Trabalho de Conclusão de Curso, divulgando o resultado formalmente ao(a) Aluno(a) e aos demais presentes, e eu na qualidade de Presidente da Banca lavrei a presente ata que será assinada por mim, pelos demais componentes da Banca Examinadora e pelo(s) Aluno(s) Orientado(s).


Orientadora Dra. Monique de Menezes - (UFPI)
Presidente da Banca


Membro Interno da Banca Ma. Bárbara Cristina Mota Johas – UFPI.


Membro Interno da Banca Dra. Romina Julieta Sanchez Paradizo de Oliveira – UFPI.


Orientando Gabriel de Almeida Oliveira.

Agradecimentos

Sou profundamente grato a minha querida mãe, que a todo momento demonstrou apoio incondicional a mim, e mesmo em meio às dificuldades, sempre me proporcionou as condições que precisei para seguir em frente.

Ao querido amigo e professor Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior, por ter me proporcionado minha primeira experiência com pesquisa científica, por ter me instigado o estudo pelas Relações Internacionais e por ter me proporcionado experiências e oportunidades únicas, das quais me amadureceram academicamente e profissionalmente.

À professora Dr^a. Monique de Menezes, por ter me dado a excepcional oportunidade de estágio na Controladoria-Geral da União no Estado do Piauí e por ter me acolhido como seu orientando de iniciação científica no Núcleo de Instituições e Políticas Públicas, das quais foram experiências imprescindíveis para minha formação.

Às inestimáveis amigas que fiz durante os anos em que passei na Universidade Federal do Piauí, das quais são pessoas que tornaram estes anos mais alegres.

Aos meus amigos de longa data que há muito estão presentes nos bons e maus momentos da minha vida.

Aos professores do curso de Ciência Política da UFPI, que me proporcionaram a capacidade de expandir meu conhecimento nas diversas áreas da Ciência Política.

“A corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção de seus princípios.”. (MONTESQUIEU, Livro VIII, p.121)

Resumo

As convenções internacionais de combate à corrupção têm sido um importante instrumento do Direito Internacional no auxílio a países com o enfrentamento deste problema, logo, é um tema que possui bastante relevância nos estudos de Corrupção. No contexto internacional, a corrupção é tratada como um mal que gera danos destrutivos ao desenvolvimento econômico dos países e complica diretamente a competitividade nos negócios internacionais e nacionais. O Brasil tornou-se signatário de determinadas convenções internacionais voltadas para o combate à corrupção, e com isto, torna-se pertinente investigar quais efeitos práticos ocorreram no país a partir destas convenções, no sentido de analisar mudanças legislativas voltadas para o combate à corrupção, bem como as mudanças práticas de combate à corrupção por parte de instituições estatais.

Palavras chaves: combate à corrupção; convenções internacionais; Brasil; CGU.

Abstract

The International anti-corruption conventions have been an important instrument of international law in assisting countries coping with this problem, which helps to solve this problem, so it is a subject that has considerable relevance in the studies of Corruption. In the international context, corruption are treated as an evil that generates destructive damages to the economic development of countries and directly complicates competition in international and national business. Brazil has become a signatory to certain international anti-corruption conventions, and with this, it becomes pertinent to investigate what practical effects have occurred in the country from these conventions, in order to analyze legislative changes directed towards the fight against corruption, as well as the change in the practice of fighting corruption by state institutions.

Keywords: fight against corruption; international conventions; Brazil; CGU.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da CGU.....	41
------------------------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Organizações internacionais que combatem a corrupção.....	38
Quadro 2: Temas abordados no Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (PNLD).....	62
Quadro 3: Órgãos participantes das capacitações da PNLD.....	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Pesquisa comparada sobre a ótica da corrupção	18
Tabela 2: Cortes orçamentários na CGU	30

Sumário

Introdução	12
Capítulo 1 – A corrupção e o surgimento das convenções internacionais de combate à corrupção	14
Introdução.....	14
1.1 – Os conceitos acerca da corrupção	15
Tabela 1 - Pesquisa comparada sobre a ótica da corrupção	18
1.2 – O contexto de surgimento das convenções internacionais e o projeto neoliberal	20
1.3 – Globalização e o novo papel do Estado	24
1.4 – Considerações finais.....	29
Capítulo 2 – A agenda de combate à corrupção em organismos internacionais: O que a fomentou?	30
Introdução.....	30
1.1 – O contexto das convenções internacionais para o combate à corrupção	30
1.2 – As convenções internacionais no combate à corrupção	35
Quadro 1 – Organizações internacionais que combatem a corrupção	38
1.3 – A CGU como agência de combate à corrupção no Brasil.....	39
Figura 1 – Organograma da Controladoria-Geral da União	41
Tabela 2 – Cortes orçamentários na CGU	46
Capítulo 3 – Mudanças no combate à corrupção do Brasil a partir das convenções internacionais	48
Introdução.....	48
1.2 – A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).....	56
Quadro 2 – Temas abordados no Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD)	62
Quadro 3 – Órgãos participantes das capacitações da PNLD	63
1.3 – Considerações finais.....	67
Conclusão	68
Referências	71

Introdução

O combate à corrupção no Brasil tem sido objetivo de aprimoramento nas últimas décadas, transcendendo dos tradicionais órgãos de controle interno, como a CGU, que antes encontravam-se fragmentados na estrutura institucional do Estado¹ para diversas instituições estatais, por meio de programas, realizados em conjunto, de combate a corrupção, bem como por meio de convenções internacionais entre o Brasil, outros países e organismos internacionais na luta contra a corrupção, através de relações multilaterais.

Neste sentido, o objetivo principal adotado aqui busca identificar os impactos causados pela adesão do Brasil a convenções internacionais de combate à corrupção, especificamente, no que se refere ao marco legal na legislação do Brasil e às leis que criminalizem tal prática, no sentido de investigar se tal legislação, no caso de já existente, sofrera mudanças orientadas pelas propostas das convenções internacionais. Desta forma, buscar-se-á com esta pesquisa trazer uma resposta para o seguinte problema: as convenções internacionais para o combate à corrupção deram robustez para as legislações nacionais que reprimem tal prática? Para além disto, tais convenções levaram o Brasil a adotar programas de combate e prevenção da corrupção?

No que se refere a estas convenções internacionais, trabalha-se com aquelas celebradas entre os principais organismos internacionais e o Brasil, como, por exemplo, a convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) para o combate à corrupção, elaborada em 1996, e que reuniu dezenas de países. Assim, a análise da efetividade real que tais convenções tiveram é importante para que seja possível desenvolver uma concepção da importância destes tratados no combate à corrupção.

Com isto, a hipótese adotada nesta pesquisa é que as convenções internacionais para o combate à corrupção, das quais o Brasil tornou-se signatário, foi um ponto de inflexão para a criação de legislações específicas para o combate do problema, bem como serviu para modernizar a legislação já existente no país que tratava da questão. A metodologia de pesquisa empregada para a realização deste

¹ Durante a década de 1990, o controle interno na Administração Pública Federal era exercido por Secretarias de Controle Interno presentes em cada ministério. Foi a partir da criação da Controladoria-Geral da União (CGU) que este controle fora reorganizado de maneira centralizada (LOUREIRO, 2010).

trabalho consistiu em estudo de caso, uma vez que fora analisado a repercussão de convenções internacionais em nível nacional. Como fonte de investigação, utilizou-se a análise documental, necessários para o entendimento do contexto investigado no trabalho.

Este trabalho está dividido em três capítulos, nos quais o primeiro capítulo é pautado na discussão relacionada a concepção de corrupção a ser trabalhada nesta pesquisa, bem como discutir a natureza destas convenções internacionais e o seu contexto de surgimento, isto é, como se deram as condições para que estas convenções pudessem adquirir efetividade². Para tal, serão analisadas, especificamente, as condições políticas e econômicas³ que levaram o Brasil a adotar estas convenções.

O segundo capítulo consiste em realizar uma análise acerca das convenções internacionais de combate à corrupção, tratando de observar o que as principais existentes desenvolvem na sua linha de atuação. Desta forma, será analisada a cronologia e, especificamente, os contextos político e econômico em que estas convenções foram promovidas, no intuito de relacionar a natureza destas convenções com as necessidades que se desenhavam no mundo ocidental à época em que estes contextos foram desenvolvidos. Além disto, será discutido o papel dos órgãos de combate à corrupção dentro do Brasil, isto é, será observada a perspectiva do combate à corrupção no âmbito local.

O terceiro e último capítulo realizarão uma análise sobre as principais legislações existentes no Brasil que tratam do combate à corrupção sob algumas perspectivas, bem como observarão as atitudes que o país adotou a partir das convenções internacionais para a prevenção deste problema e como forma não-legal de combate do mesmo, conforme, por exemplo, as iniciativas da Controladoria-Geral da União (CGU).

² A efetividade das convenções internacionais analisadas neste trabalho corresponde a capacidade que tais convenções possuem em influenciar diretamente o entendimento que os atores participantes adotam em suas legislações acerca dos temas debatidos e propostos nestas convenções.

³ Especificamente, as condições políticas são referentes às transformações que o sistema político brasileiro sofria em detrimento da mudança do contexto político que se passava no contexto internacional, em detrimento do fim da guerra fria. Estas condições representavam a alteração do entendimento que se tinha sobre os papéis do Estado, o que implicava diretamente nas condições econômicas.

CAPÍTULO 1 – A CORRUPÇÃO E O SURGIMENTO DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Introdução

Em um mundo composto por sociedades com diferentes valores culturais e morais, é natural que determinadas práticas das ações humanas possuam interpretações sob diferentes óticas por estas sociedades. Estas diferenças estão diretamente relacionadas com o juízo de valor que os indivíduos em sociedade realizam acerca de práticas sociais.

Neste sentido, em uma discussão que se propõe a analisar a corrupção sob determinadas óticas, deve partir do pressuposto de que é preciso conceber uma compreensão acerca das concepções que a corrupção possui, seja em determinadas sociedades ou por conceituações oriundas de convenções internacionais multilaterais. Para além disto, a corrupção também é objeto de análise de mensuração, ou seja, o fenômeno é passível de ter seu grau de impacto e prejuízos causados, conforme explica Speck (2000).

Em conformidade com o objetivo deste trabalho, discutir-se-á a formação desta concepção de corrupção a partir das convenções internacionais voltadas para o combate deste mesmo problema, na qual será levado em consideração o contexto político e econômico que o mundo atravessava durante o surgimento destas convenções referenciadas.

Portanto, este capítulo será dedicado a discutir as concepções de corrupção propostas na contemporaneidade, a partir da observação do fenômeno em relação a aspectos econômicos e sociais. E para além disto, também será discutido no capítulo a essência do contexto político econômico que o mundo ocidental atravessava durante o surgimento das principais convenções internacionais de combate à corrupção, como a da ONU e da OCDE, na qual este período correspondia ao transcorrer da década de 1990. Este contexto representava a ascensão do projeto neoliberal nos sistemas políticos ocidentais e a discussão sobre as funções que o Estado deveria possuir nesta nova configuração global que se desenhava.

1.1 – Os conceitos acerca da corrupção

Inicialmente, é necessário pontuar a concepção do fenômeno da corrupção aqui trabalhada, na qual tal concepção e origem do problema divergem em cada sociedade. Isto se deve ao fato de que o processo de construção da cultura destas sociedades é marcado por características individuais, seja através dos costumes religiosos que levam à construção da concepção do que é moral e imoral, ou por eventos históricos que marcaram a cultura local destas sociedades.

A corrupção neste sentido pressupõe que existam causas que podem estar diretamente ou indiretamente ligadas ao grau em que ela ocorre ou como é interpretada, ou seja, a construção da cultura ou as tradições religiosas de uma determinada sociedade pode constituir uma variável de relação causal com a corrupção. Especificamente, Speck (2000) explica que houve uma evolução na maneira de interpretar a corrupção enquanto fenômeno, na qual foram surgindo maneiras de mensurar o grau de corrupção e se ter noção dos prejuízos materiais causados por ela.

“[...] As tentativas de compreender o fato vão da interpretação superficial dos escândalos mais recentes até a avaliação detalhada das falhas individuais e estruturais que propiciaram determinados esquemas. Porém, durante muito tempo, essas análises qualitativas não foram complementadas por uma medição empírica da ocorrência. Começando com a simples questão a respeito do grau de corrupção em certos países, regiões ou instituições, até perguntas complexas sobre as relações causais entre corrupção, desenvolvimento, cultura política e o perfil das instituições políticas e administrativas — nenhum desses aspectos podia ser, até agora, analisado em profundidade, porque não se dispunha de dados quantitativos. Essa situação está mudando gradualmente. Em várias regiões do mundo, existem hoje experimentos de cálculo do grau de corrupção, do volume dos desvios, e do custo que o fenômeno tem para a economia, a sociedade e a credibilidade das instituições políticas.” (SPECK, 2000, p. 03-04).

Segundo Barbosa (2012), as tradições religiosas podem ser consideradas como causas culturais da corrupção, pois argumenta-se que quanto maior é o nível de religiosidade, menor será o engajamento cívico. No que tange a confiança interpessoal e relacional, o autor cita ainda a afirmação de Diamond (1999), na qual explica:

“[...] a confiança é mais uma consequência do que um pré-requisito das instituições efetivas. Mas, se a confiança é baixa e as expectativas dos cidadãos outros são consistentemente céticas, as instituições se tornam meras formalidades, desprovidas de respeito e eficácia, já que as pessoas abandonam a obediência na expectativa de que os quase todos os demais farão o mesmo.” (Larry Diamond, 1999, p.208).

Assim, a cultura pode ser considerada como um determinante no comportamento dos atores sociais, neste sentido, “valores culturais influenciam o comportamento dos indivíduos e o desenvolvimento das sociedades, condicionando a performance dos grupos sociais em questões como a corrupção” (Barbosa, 2012, p.32). Logo, podemos afirmar que dependendo da cultura, é possível produzir e observar resultados sociais diferentes, o que nos leva a compreender a capacidade de existirem divergências quanto à concepção do que consistiria na prática de corrupção.

Apesar disto, a corrupção em si pode constituir uma concepção geral a despeito das diferenças culturais entre as sociedades, e isto tem sido corroborado nas últimas três décadas com o fortalecimento dos tratados internacionais que discutem este tema, na qual o preâmbulo da Convenção das Nações Unidas de Combate à Corrupção corrobora com esta afirmativa, e, nele, é descrito que a corrupção passou a ser entendida como um problema transnacional, e este ponto das convenções serão tratados em seção posterior no presente trabalho.

Neste sentido, Ackerman (1999) desenvolve um conceito para ilustrar a corrupção a partir de uma perspectiva econômica, na qual ela afirma que altos níveis de corrupção estão diretamente associados ao baixo crescimento econômico, isto é, os agentes públicos que se inserem em sociedades neste contexto, procuram prevalecer seus interesses pessoais e tornam a máquina pública improdutiva, uma vez que os investimentos sociais e econômicos do Estado se encontram em último plano de interesse. Assim, quando a corrupção e o crescimento econômico coexistem, os subornos geram altos custos e distorções, de modo que os altos funcionários do governo realizam investimentos improdutivos, geralmente estes investimentos vão para o setor de infraestrutura. Ackerman (2001) ainda afirma que a corrupção praticada no interior do Estado é responsável por reduzir a efetividade das políticas industriais e traz empresas do setor privado para este contexto, isto é, tais empresas

passam a praticar condutas que violam as leis do mercado ou àquelas que tratam dos negócios entre setor público e privado, como, por exemplo, as licitações.

A partir desta situação, há a existência de uma corrupção endêmica, levando a um fracasso generalizado. Assim, podemos entender que a motivação pessoal com o intuito de prevalecer os interesses da própria família ou de seu grupo social a qual pertence o agente corrupto é um dos elementos universais e fundamentais para explicar as diferenças de origem entre os países, conforme sustenta Ackerman (2001).

A autora trabalha a corrupção a partir de três dimensões, nas quais a primeira trata sobre a organização do Estado e da sociedade no que se refere aos programas públicos de combate à corrupção. A segunda perspectiva consiste em observar as diferentes concepções que a corrupção pode ter em diferentes sociedades ou para grupos sociais específicos, como o exemplo em que Ackerman (2001) afirma que “Lo que es soborno para una persona puede ser un regalo para otra” (ACKERMAN, 2001, p. 5). Por fim, a terceira dimensão que Ackerman (2001) trabalha corresponde a analisar a estrutura básica dos setores públicos e privados no que se refere ao *modus operandi* dos esquemas de corrupção, bem como a forma como é tratado este problema.

No que diz respeito às divergências existentes sobre o conceito de corrupção nas sociedades, elas pautam-se, especificamente, em determinados atos que estão sujeitos à ótica da corrupção, conforme Speck (2000) cita o estudo comparado feito por Peters e Welch (1978); Atkinson e Mancuso (1985); Jackson et al. (1994), na qual estes realizaram *surveys* que descreviam determinados atos em que agentes públicos utilizam-se de seus cargos públicos para favorecer seus interesses pessoais, excluindo o interesse popular, e perguntavam aos entrevistados se consideram tais atos como corruptivos. A tabela abaixo é resultado desta pesquisa comparada.

Tabela 1 - Pesquisa comparada sobre a ótica da corrupção

CENÁRIO	USA* 1978 (N=441)	CAN** 1985 (N=89)	AUS*** 1994 (N=105)
1. Um candidato a presidente/primeiro-ministro promete um cargo de embaixador em troca de contribuições para a sua campanha.	71,1%	82,5%	80,6%
2. Um membro do Congresso/Parlamento usa a sua influência para trazer um contrato de armamentos para o seu distrito eleitoral.	31,6%	56,3%	42,2%
3. Um funcionário público usa recursos públicos para viagens particulares.	95,2%	78,6%	92,7%
4. Um ministro da Defesa tem uma participação de US\$ 50.000 em uma empresa que possui um contrato de US\$ 1.000.000 com o ministério.	58,3%	59,6%	84,3%
5. Um funcionário público usa a sua influência e consegue uma vaga em faculdade de direito para um amigo ou parente.	23,7%	52,5%	21,5%
6. A entrada da casa do prefeito é pavimentada por funcionários da prefeitura.	95,9%	85,0%	97,5%
7. Um deputado estadual, que preside a comissão de transportes na Assembléia, autoriza a compra de uma área que ele recentemente adquiriu.	95,1%	89,3%	97,5%
8. Um juiz, que tem uma participação de US\$ 50.000 em uma empresa, julga um caso no qual a empresa está envolvida.	78,8%	85,6%	93,8%
9. Um representante, que recebeu uma generosa contribuição de campanha, uma vez eleito retribui com o seu voto em determinado projeto de lei.	91,9%	92,3%	87,8%
10. Um membro do Congresso, que tem participação de US\$ 50.000 na Standard Oil, trabalha para manter a concessão.	54,9%	53,5%	42,4%
Total/Média	69,6%	73,5%	74,0%

Fontes: *Peters e Welch (1978); **Atkinson e Mancuso (1985); ***Jackson et al. (1994).

Nota: n = "número de entrevistados".

*Fonte: *Peters e Welch (1978); **Atkinson e Mancuso (1985); ***Jackson et al. (1994). Nota: N= "número de entrevistados". Reproduzido de: SPECK, B. W. Os custos da corrupção. Rio de Janeiro: Cadernos Adenauer. 2000.

Conforme nota-se na tabela, as perguntas são estritamente relacionadas a funcionários públicos ou políticos em situações que estão em claro conflito de interesse pessoal e público, especificamente, prevalecendo o pessoal. E como foi dito anteriormente, a concepção de corrupção nas sociedades diferencia-se a partir de atos específicos, como pode-se notar as diferenças em porcentagem de pessoas que acreditam que determinado ato descrito seja corrupção, como por exemplo na pergunta 4, em que a grande maioria dos entrevistados na Austrália, consideram o ato descrito como corrupção, especificamente 84,3%, enquanto nos Estados Unidos da América e Canadá, menos de 60% acreditam que o ato seja corruptivo.

A perspectiva sobre o que consiste a corrupção adotada por Ackerman (1999) é corroborada por demais autores, como González e Timothy J. Power (2003), os

quais argumentam que o baixo desenvolvimento econômico é um dos fatores que explica elevados níveis de corrupção no Estado, significando que países “emergentes”, isto é, aqueles em que se encontram com indicadores sociais e econômicos relativamente baixos, são os casos em que a corrupção endêmica é mais comum. Além de desenvolverem a análise do fenômeno de corrupção desta perspectiva, eles analisam o impacto da cultura política na percepção deste fenômeno, na qual uma das premissas adotadas é a de que a corrupção pode nascer de normas sociais que enaltecem a lealdade familiar em detrimento das regras institucionais.

A partir do que foi exposto acerca da concepção de corrupção, cabe a este trabalho pontuar o seu conceito a ser adotado, no qual ele está relacionado ao que foi discutido anteriormente, ou seja, a corrupção pode ser entendida como atos em que existem conflitos de interesse por parte de agentes públicos, em outras palavras, o critério utilizado para definir o problema é o de que tais agentes utilizam-se da máquina estatal para promover seus interesses pessoais, de modo que o interesse público seja colocado em última prioridade. Podemos citar como exemplos os atos em que há um fornecimento de informações privilegiadas relacionadas a um contexto público por parte de funcionário para atores do setor privado, quando há desvio de recursos públicos para uso pessoal, e ainda a exigência de pagamentos ilícitos por parte de agentes públicos para que desempenhem seus serviços de maneira favorável ao pagador.

Para além disto, o conceito aqui trabalhado não exclui a responsabilidade dos agentes do setor privado na prática de corrupção, uma vez que tais indivíduos utilizam a má-fé para procurar corromper atores estatais em busca de favorecimentos que possam fornecer vantagens indevidas para seus negócios ou em causa pessoal. De fato, esta relação de corrupção descrita funciona como uma relação de favorecimento mútuo entre setor público e privado.

Especificamente, esta relação se entrelaça com o conceito do fenômeno de *rent-seeking*, na qual fora fundamentado inicialmente por economistas liberais, tais como Anne Krueger e Robert Tollison⁴, e este fenômeno fundamenta-se na ideia de

⁴ KRUEGER, Anne O. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, vol. 64, no. 3, pp. 291-303. TOLLISON, Robert D. Rent Seeking: A survey. *Kyklos*, vol. 35, no. 4, 1982, pp. 575-602.

que a intervenção estatal na economia é responsável por criar o desestímulo do *profit-seeking*, que seria o uso de recursos para fins economicamente eficientes (FILGUEIRAS, 2012), ou seja, os agentes públicos responsáveis pela gerência estatal sobre a economia, que possuem as prerrogativas de concessão de monopólios, operação de contratos com o Estado, concessão de licença, dentre outras, utilizam estas condições para gerarem rendas para si próprios, por meio da facilitação indevida que eles podem conceder a entes privados através da cobrança de benefícios em troca.

Neste contexto, podemos compreender que os agentes públicos não são os únicos responsáveis por promoverem a corrupção no meio público, é reconhecido que há a ação de má-fé, por parte de atores externos ao Estado, em utilizar-se de meios ilícitos para obter vantagens a si.

Para além destas ideias de corrupção expostas, utiliza-se também como fonte de entendimento deste conceito, as legislações existentes que reconhecem um leque de atos como corrupção, nas quais parte destas legislações tiveram seu desenvolvimento a partir dos esforços internacionais que reforçavam o combate à corrupção nos países, sob a égide de convenções internacionais celebradas entre países e organismos internacionais, nascidas em um contexto histórico único.

1.2 – O contexto de surgimento das convenções internacionais e o projeto neoliberal

Quando se entra em discussão as características presentes no contexto histórico em que surgiram as convenções internacionais no geral, bem como a ascensão do neoliberalismo, que fora responsável por conceder melhores condições para estas convenções, tem-se como ponto de inflexão os anos que ocorreram o fim da guerra fria, na qual boa parte dos historiadores consideram que tal fim se deu com a queda do muro de Berlim, em 1989, entretanto, a URSS decretara seu fim somente em 1991, pondo fim definitivo às beligerâncias entre países capitalistas e socialistas.

Este momento é extremamente relevante para compreender a ascensão destes tratados internacionais por diversos motivos, dentre um dos principais é o de que houve um fortalecimento da instituição do mercado, uma vez que o bloco

socialista havia perecido, e junto com ele, a concepção de Estados fortes e nacionalistas. Apesar disto, é importante pontuar que, apesar deste contexto ser considerado ponto de inflexão para o desenvolvimento profundo das convenções internacionais e o aprofundamento dos ideais neoliberais, esta discussão já era posta em prática desde a década de 1970, iniciando-se nas discussões políticas, fomentadas pelas então obras de Hayek, com “O caminho da servidão”, de 1974, e o livro de Milton Friedman, intitulado “Capitalismo e Liberdade”, publicado em 1976. Tais obras foram capazes de dar as bases teóricas para a viabilização do projeto neoliberal no contexto político ocidental.

A influência destas duas obras fora suficiente para que ambos os autores recebessem prêmio Nobel da Economia, corroborando ainda mais o impacto que elas causaram no discurso econômico e político da época, promovendo as ideias de redução do Estado no que diz respeito às suas funções e à luta pela reformulação do Estado para que se torna mínimo e, não menos importante, reduzisse sua intervenção na economia. Ora, na obra de Friedman já estava lançada as bases específicas que os liberais desejavam para um Estado ideal.

“Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedade; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; se envolva em atividades com relação ao monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de um louco; - um tal governo teria evidentemente, importantes funções a desempenhar.” (FRIEDMAN, 1977, p.38).

No que foi exposto até o momento, é necessário, primeiramente, a compreensão do surgimento e a condução do processo que levou a esta perda de protagonismo do Estado nas relações econômicas em geral e em sua própria função no mundo social, para que posteriormente seja descrito a relevância que se desenvolvia para a adoção do projeto neoliberal nos Estados ocidentais.

A história política do Brasil nos demonstra que entre a década de 1930 à fins de 1990, o Estado brasileiro era o principal agente responsável por levar a cabo projetos que impulsionassem o crescimento econômico no país, sob a lógica do nacional-desenvolvimentismo (CASTELO, 2012), fenômeno este que consistia em

colocar o Estado como o principal promotor de ações que visassem o desenvolvimento da economia.

Conforme argumenta Castelo (2012), este processo iniciou-se na década de 30 com o projeto de industrialização do país, na qual a União forneceu subsídios a investidores privados para que alocassem seus recursos na indústria nacional, e além disto, o governo também promoveu políticas protecionistas (CASTELO, 2012). O ápice do desenvolvimentismo brasileiro fora entre as décadas de 50 a 60, na qual o país experimentou os investimentos do capital financeiro na indústria de base, em conjunto com largos despachos de recursos por parte do Estado.

Assim, o Estado brasileiro passou a aumentar suas despesas e ampliou ainda mais seu escopo de atuação, cabendo pontuar que este fenômeno fora acompanhado em demais países do ocidente, conforme aponta o Banco Mundial, o qual constatou que o tamanho do Estado pela despesa dobrou em menos de quatro décadas⁵, levando tais despesas ao consumo de 30% a 50% do PIB.

Esta ampliação das áreas de atuação do Estado tornava-se insustentável em questões de manutenção, uma vez que o orçamento federal era incapaz de prover recursos para a execução destas novas linhas de atuação. Assim, foi-se desenvolvendo a concepção de que o Estado deveria limitar tais áreas de atuação, reconhecendo que o mesmo não necessitaria ser o executor direto de algumas funções, tais como o protagonismo no investimento para o crescimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Desta forma, esta concepção desenvolvida fora responsável por lançar as bases para o processo reconhecido como Reforma do Estado, que a princípio, considerava-se um processo em que haveria a diminuição do Estado, isto é, redução da máquina estatal em termos de estrutura administrativa. Entretanto, conforme sustenta Bresser-Pereira (1997), a reforma do Estado consistia, essencialmente, no processo em que o Estado deveria reformular o seu papel perante determinadas áreas de atuação. Para que esta característica essencial deste processo seja compreendida,

⁵ Esta afirmação é constatada no documento intitulado “Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997 – O Estado em um mundo em transformação”, elaborado pelo Banco Mundial, que tinha o objetivo de analisar o papel e a efetividade do Estado, conforme é exposto no prefácio do documento.

é necessário que sejam descritas as principais funções do Estado e o grau de dependência que tais funções devem ao ente.

Assim, de acordo com Bresser-Pereira (1997), o Estado possui três macros áreas de atuação:

“Para delimitar com clareza as funções do Estado é preciso, a partir do conceito de Estado, distinguir três áreas de atuação: (a) as atividades exclusivas do Estado; (b) os serviços sociais e científicos do Estado; e (c) a produção de bens e serviços para o mercado.” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.22)

As atividades exclusivas do Estado representam aquelas em que são unicamente capazes de serem executadas pela força monopolista que o Estado detém, isto é, enquanto instituições privadas e não-estatais possuem a prerrogativa de impor controle apenas sobre os indivíduos que pertencem a tais instituições, o Estado é capaz de exercer tal controle sobre a sociedade como um todo.

Cabe pontuar que tal controle não deve ser compreendido da forma total, ou seja, o controle que o Estado exerce sobre a sociedade é traduzido sob vários aspectos, tais como o processo de formulação das leis, o poder de policiamento dos indivíduos, a capacidade de impor a justiça, a tributação sobre indivíduos e instituições, dentre outras. Estas atividades são consideradas funções naturais do Estado, uma vez que sua natureza monopolista, especificamente o monopólio da violência, o torna capaz de exercê-las.

No que se referem aos serviços sociais e científicos do Estado, correspondem àquelas atividades em que fornecem condições para a existência de políticas de acesso à educação, à saúde, à renda mínima, ao emprego, dentre outras. De acordo com Bresser-Pereira (1997), tais atividades não devem ser precisamente exclusivas do Estado; contanto, devido a capacidade que o ente detém de transferir enormes somas orçamentárias para tais atividades, acabam que, na prática, sejam exclusivas de Estado.

Apesar desta condição, há ainda o argumento de que o Estado enquanto promotor dos direitos básicos de uma sociedade, devem fornecer subsídios, por meio de tais políticas, que garantam estes direitos. No Brasil, o desenvolvimento de direitos básicos como o salário mínimo e a aposentadoria surgiram sob proposição estatal e

em um contexto em que o Estado tomava a frente do desenvolvimento econômico e social do país, que corresponde ao governo de Getúlio Vargas na década de 1940.

Por fim, a última área de atuação do Estado seria a produção de bens e serviços para o mercado, sendo esta a área em que o ente quase sempre teve menos protagonismo, na qual era um setor em que ficava a cargo da condução de empresas privadas. Apesar disto, houvera uma breve experiência histórica em que o Estado se tornou o principal condutor da produção de bens nas sociedades ocidentais, remontando ao período dos Estados socialistas, bem como as experiências nacionais desenvolvimentistas, como fora o caso do Estado brasileiro a partir da década de 1930.

Durante este período, esta aceção da condução do Estado na produção de bens se dava pelo fato de que era necessária a aplicação de elevados gastos com recursos financeiros dos quais as empresas privadas eram incapazes de dispor. E conforme citado anteriormente neste capítulo, este processo em que o Estado assumia a frente do desenvolvimento econômico, ficou denominado de desenvolvimentismo, na qual o Brasil experimentou este modelo, além de outros países, como o Japão, Coréia do Sul, alguns países latino-americanos, entre outros.

É a partir desta área de atuação em que o Estado se envolveu que se lança as bases para a discussão da reforma do Estado e o conseqüente fortalecimento dos ideais liberais, posteriormente denominados de neoliberais. Reforçando que a reforma se deu face ao endividamento adquirido pela União.

1.3 – Globalização e o novo papel do Estado

Cabe pontuar que os ideais liberais que então começavam a incorporar nas burocracias de países ocidentais deram-se de modo paulatino, em outras palavras, a ideia de que o papel do Estado era essencialmente necessário para a promoção dos negócios financeiros ainda estava arraigada nos ideais dos homens de governo. As características que sustentam tal papel e que são inerentes ao Estado, conforme explica Bresser-Pereira (1997), são necessariamente insubstituíveis, uma vez que o Estado corresponde a uma entidade naturalmente monopolista, e esta característica

o torna como o único ente capaz de organizar as relações sociais e econômicas para além de meras instituições (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Ao final da década de 80 e início da década seguinte, os regimes socialistas no Ocidente encontravam-se em processo de esfacelamento, uma vez que a União Soviética, sob o comando de Mikhail Gorbachev, declarava o fim das intervenções soviéticas em nações comunistas. Este movimento ensejou revoluções pacíficas nos países comunistas em solo europeu, conforme explica Pomeranz (2010):

“Historicamente, o que se observou de fato foi que nos países do Leste Europeu e na própria Alemanha se entendeu que a URSS não interferiria militarmente nos movimentos que se esboçassem contra o sistema, e esses movimentos rapidamente elevaram às revoluções pacíficas de derrubada dos governos socialistas e à queda do Muro de Berlim.” (POMERANZ, 2010, p. 21-22)

O dito movimento caracteriza o início do colapso comunista, no qual estes acontecimentos levaram os então países ex-comunistas a um intenso processo de reintegração no contexto global, ou seja, para assuntos relacionados, principalmente, a economia, a cultura e aos mecanismos do sistema político, especificamente, incorporação de mecanismos democráticos. Barros (1998) descreve este movimento de adequação dos antigos países comunistas em relação ao movimento internacional que se desenhava no ocidente.

“Observou ao longo de todo o século XX a crescente incorporação das populações nacionais aos debates da agenda internacional, por duas razões: a ampliação dos efeitos das questões internacionais sobre a vida dos indivíduos, seja pelas maiores consequências das guerras sobre populações civis, seja pela maior interdependência econômica entre os países; e a adoção e o amadurecimento de regimes democráticos.” (BARROS, 1998, p. 29)

Tal movimento internacional e ocidental, denominado de globalização, foi caracterizado pela promoção de intenso capitalismo, com a formação de um mercado mundial, intercâmbio cultural entre países, e principalmente, pela promoção de eventos que tinham como fim revigorar as ideias econômicas de cunho liberal. Assim, conforme fora colocado anteriormente, no início da década de 1990 o Brasil já vinha percorrendo um longo trajeto de déficit nas contas públicas, acarretado pelo aumento vertiginoso de despesas que o Estado adquiriu sob a orientação do modelo desenvolvimentista, praticado por pelo menos quatro décadas, além da convivência

com o problema da inflação⁶. Diante deste problema, este modelo praticado foi posto em xeque e fomentou o discurso liberal no ambiente político e econômico do país.

Este discurso, entretanto, foi precedido pela tentativa de desenvolver um “neo-desenvolvimentismo” no país, sob a chancela de representantes do setor financeiro e economistas heterodoxos, e este modelo representaria uma leve redução do papel do Estado diante da promoção de investimento, sustenta Filgueiras (2006).

“Havia, então, um eixo unificador entre os empresários e os economistas acadêmicos de oposição (heterodoxos), críticos da política econômica ortodoxa recessiva do início dos anos 1980. Era a defesa de um projeto neodesenvolvimentista como resposta à crise do MSI, que ainda reservava ao Estado as funções de planejamento e implementação de investimentos estratégicos.” (FILGUEIRAS, 2006, p. 182)

Entretanto, o projeto neodesenvolvimentista, com pouco sucesso, havia logrado; houvera o Plano Cruzado, sob a presidência de José Sarney, que fracassou em levar adiante este projeto. Além disto, o discurso liberal tomou fôlego nas discussões da Assembleia Constituinte e transcendeu do mero debate para a consolidação de um programa político, na qual reconhecia que a origem dos problemas econômicos do Estado era estrutural (BIANCHI, 2004).

Não fora apenas a consolidação do projeto neoliberal em programas políticos locais que levaram adiante a implementação do mesmo, mas os exemplos exitosos em países latino-americanos vizinhos facilitaram a penetração deste projeto no âmbito político e econômico do Brasil. Ainda durante meados e até o fim da década de 80 houveram pequenas tentativas de induzir a ação governamental sob a égide neoliberal, através de políticas específicas, tanto no governo de Figueiredo (1979-1985) quanto no do presidente José Sarney (1985-1990). Entretanto, é durante o breve governo do presidente Fernando Collor (1990-1992) que a ação governamental conota uma maior afinidade com políticas neoliberais, conforme ressalta Maciel (2011).

⁶ “O momento que o Brasil passava no início da década de 1990 pode ser sintetizado em desafios e contradições centradas num regime de altíssima inflação e incertezas quanto à condução política que seria tomada para uma nova tentativa de arrefecimento desse fenômeno econômico.” (CARINHATO, 2008, p. 37)

A difusão dos ideais neoliberais consistia em reduzir o papel do Estado nas relações econômicas, garantindo maior ênfase para a atuação do mercado⁷, de modo que os sistemas políticos de grande parte dos países ocidentais buscaram remodelar-se para o protótipo de democracia liberal, isto é, prezando pela independência dos sujeitos e reduzindo a atuação do Estado tanto na vida desses indivíduos, como nas relações socioeconômicas.

Ainda assim, é importante ressaltar que certos elementos sociais e políticos ainda se constituíam como exclusivos do aparato estatal, como o monopólio do uso da força e atividades específicas desempenhadas pelo Estado, como a promoção da integridade territorial nacional.⁸

Esta onda neoliberal, que teve seu início no final do século XX, impulsionou a presença do setor privado nesta nova ordem mundial que se formava, no sentido de que as entidades privadas passaram a compor o âmbito de decisões relacionadas ao social e político, conforme argumenta Liguori (2012).

“A importância do setor privado na ordem mundial já não se restringe apenas à construção de uma nova ordem econômica advinda da abertura dos mercados, da Revolução Industrial e da ampliação dos investimentos estrangeiros. A mudança no dinamismo das relações globais - a qual abarca a celeridade do comércio internacional - a multiplicação das relações empresariais, o anseio pela rápida informação e a facilidade de movimentação de ativos, apresenta a inclusão de entidades privadas no campo das decisões políticas e sociais, particularmente como agentes de promoção de desenvolvimento social. A entrada do capital estrangeiro merece especial atenção quando relacionado à contextualização do Estado, que, detendo a característica do intervencionismo, foi-se regendo de acordo com as necessidades da época. Exercendo seu poder, na liberdade de sua soberania, sobre a população de determinado território, o organismo estatal migrou do absolutismo da forma de governar para a liberdade de ingerência de outras organizações, como as multinacionais de capital privado.” (LIGUORI, 2012, p. 3)

Segundo Liguori (2012) pontua, os Estados nacionais passaram a perder protagonismo perante o contexto internacional, uma vez que houve a “transnacionalização”, e que parte de suas funções estavam sendo preenchidas por

⁷ “A ideologia neoliberal contemporânea é, fundamentalmente, um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando veemente a intervenção estatal na economia”. (CARINHATO, 2008, p. 38)

⁸ Conforme já explicado na seção anterior deste capítulo, Bresser-Pereira (1997) explica que o Estado corresponde a uma entidade naturalmente monopolista, e esta característica lhe garante a capacidade única de organizar as relações sociais e econômicas para além de meras instituições.

companhias do setor privado de grande porte, além disto, a tendência neoliberal que infestava o mundo pós-guerra fria, corroborava com a diminuição dos controles estatais sobre as relações comerciais e o sistema financeiro.

Com o fenômeno da globalização, as relações financeiras e comerciais passaram a conotar um aspecto de internacionalização, uma vez que as barreiras nacionais estavam em processo de diluição, e conseqüentemente, o Estado ia perdendo seu controle sobre estes aspectos. Neste sentido, com as novas interações advindas da globalização, surgiram-se novos meios para se praticar corrupção, podendo chegar a níveis de organização de atores corruptos, até então, não vistos, conforme argumenta Barboza (2012).

“A internacionalização das relações comerciais e financeiras, a diminuição (ou a eliminação) dos controles estatais, em especial sobre o sistema financeiro, a desestruturação do socialismo marxista e a conversão de um bloco de países ao regime capitalista, a expansão da cultura do consumo e da lógica da maximização do lucro, a formação de organizações privadas (empresariais) com enorme poder econômico, a intensificação da informação e da comunicação – todos esses são fatores que constituem um novo mundo de possibilidades para a prática da corrupção e o seu encobrimento. Em acréscimo, somando-se à constatação desse ambiente favorável, estão os dados sobre os casos de corrupção descobertos em numerosos países a revelar o grau de complexidade e de sofisticação da corrupção contemporânea.” (BARBOZA, 2003, p. 3)

Neste contexto, o combate à corrupção tornou-se algo a ser tratado como um assunto de alta relevância pelos países que faziam parte da comunidade financeira global, de modo que os Estados se preocupavam com a inexistência de normas jurídicas responsáveis por combater o patógeno da corrupção. Desta forma, os Estados passaram a dar maior atenção para as convenções internacionais de combate à corrupção, uma vez que tais tratados foram criados, inicialmente, com o intuito de criar regras que preservassem as operações comerciais e criminalizar determinados atores do quadro funcional público, como aponta Liguori (2012).

“A alteração no cenário das relações internacionais ocasionada com a visão de integração econômica e desenvolvimento social impulsionada pelos Estados e a conseqüente entrada de novos agentes de atuação mundial, como as multinacionais de capital privado, direcionou a comunidade global à preocupação decorrente da inexistência ou fragilidade dos regimes jurídicos de combate à corrupção. O assunto é tratado já há algum tempo por meio dos Convênios estabelecidos entre os Estados já na década de 90, com o intuito de proteger as operações comerciais e sancionar atos corruptíveis do funcionalismo público - o Convênio contra Atos de Corrupção envolvendo funcionários da Comunidade Europeia e dos Estados da União Europeia de 1997, o Convênio contra o Suborno dos Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais de 1999 – bem atos de corrupção

propriamente ditos – o Convênio de Direito Civil sobre a Corrupção de 1999 e o Convênio da União Africana para Prevenir e Combater a Corrupção de 2003. Entretanto, foi com a atuação da Organização das Nações Unidas – ONU que surgiu o primeiro instituto global anticorrupção, ou seja, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida.” (LIGUORI, 2012, p. 4)

Os resultados destas convenções pautavam-se, acima de tudo, na proteção que a comunidade global era carente em suas transações financeiras e comerciais, mas para além disto, tais convenções de combate à corrupção foram responsáveis por incentivar os países-signatários a adotarem medidas mais rígidas contra os agentes que praticavam corrupção, bem como aquelas medidas que buscavam prevenir o problema. Assim, estas convenções foram responsáveis por enaltecer o papel do Estado no combate deste problema, uma vez que apenas ele é capaz de produzir as legislações que regem sua sociedade.

Dentre estas convenções, tem-se a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção como uma das mais relevantes, tanto pelo fato de ter sido a ferramenta unilateral que mais reuniu países em sua celebração, onde mais de 100 países tornaram-se signatários, bem como a convenção foi responsável por produzir uma nova forma de lidar com o crime de enriquecimento ilícito por parte de agentes públicos, assim como fortaleceu o combate à lavagem de dinheiro, que no caso brasileiro, posteriormente, levou a criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que será objeto de discussão posteriormente neste trabalho.

1.4 – Considerações finais

É necessário enfatizar que neste trabalho, têm-se como concepção de que o combate à corrupção, sob a ótica do plano internacional, teve seu ponto de início a partir do surgimento do movimento de globalização, sob a perspectiva liberal que tomava grandes proporções nos ideais políticos e econômicos, assim, as convenções tiveram sua importância elevada uma vez que a presença estatal sob aspectos de negociações financeiras e comerciais no âmbito internacional fora reduzida, sendo valorizada a concepção de que os Estados deveriam ser liberais.

Neste sentido, as convenções internacionais foram responsáveis por promover novas legislações acerca da caracterização de atos corruptivos, bem como pôde aprimorar aquelas existentes nos países que reprimiam a corrupção, assim como os agentes que a praticam.

A partir desta exposição teórica feita, a seção seguinte tratará de fazer uma análise minuciosa do conteúdo tratado nas convenções internacionais de combate à corrupção que o Brasil é signatário, bem como as estruturas internas do país para o combate à corrupção, como é o caso da Controladoria-Geral da União e demais órgãos da rede controle.

CAPÍTULO 2 – A AGENDA DE COMBATE À CORRUPÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS: O QUE A FOMENTOU?

Introdução

Conforme discutido no capítulo anterior, é possível compreender que o conceito de corrupção no mundo ocidental conota de diferenças fundamentais relacionadas a valores culturais, morais, ou até mesmo a diferenças socioeconômicas. Observou-se também que a nova ordem mundial que se configurava no mundo ocidental a partir da promoção da globalização, fora responsável por realizar profundas transformações nos Estados nacionais e garantiram uma ênfase das normas e convenções internacionais sobre estes Estados.

Neste contexto, será tratado com maiores detalhes neste capítulo a esteira internacional que proporcionou a formação da agenda internacional de combate à corrupção, levada a cabo pelas convenções internacionais multilaterais para este assunto, bem como discutir-se-á a lei norte-americana que serviu como base para orientação do entendimento destas convenções para o combate à corrupção, conforme ressalta Coelho e Heringer (2017).

1.1 – O contexto das convenções internacionais para o combate à corrupção

Conforme vêm sido discutido ao longo deste trabalho, a globalização fora um processo que culminou em diversas transformações para o mundo ocidental ao final da guerra fria, na década de 1990, e como pontuado, estas transformações estavam diretamente ligadas ao papel do Estado nesta nova ordem mundial que estava a se configurar, ordem esta denominada de globalização.

Além disto, esta nova ordem transformou profundamente as relações econômicas e, especificamente, as relações comerciais entre os países do ocidente⁹, na qual fora responsável por alterar a dinâmica do capitalismo. Assim, neste novo contexto as convenções internacionais puderam ser mais facilmente viabilizadas, uma vez que as nações ocidentais estavam em processo de abertura de relações, conforme sustenta Chesnais (2008).

Desta forma, o processo de globalização, sob a égide do fortalecimento do capitalismo, exigia uma promoção intensa do intercâmbio de recursos econômicos, com ênfase na formação de um mercado mundial. Assim, este processo estava relacionado com a implementação do projeto neoliberal nas economias ocidentais, na qual o mesmo começou sua tentativa de implementação a partir da crise fiscal da década de 70, conforme Miranda (2003) pontua.

“Com a crise de 1970, gerada pela não-conversão da paridade “dólar x ouro”, com a desagregação e liquidação do sistema de Bretton Woods e com o crescente funcionamento do mercado financeiro paralelo que burlavam as regulamentações nacionais com a volatilidade do capitalismo de papel (comércio de ações, de títulos públicos, de divisas), os neoliberais viram o momento ideal para entrar em cena.” (MIRANDA, 2003, p. 42)

Esta característica é essencial para compreendermos como as convenções internacionais passaram a conotar uma suma relevância para a organização deste novo cenário econômico e político mundial, ou seja, com a formação de um mercado mundial e o intenso fluxo de recursos entre os países, era requerido que houvessem novas regras que fossem capazes de organizar este fluxo e a intensidade com que novos atores, tanto do setor privado como do público, adentravam neste cenário.

⁹ Chesnais (2008) descreve que a “mundialização” corresponde a um fenômeno entendido como um regime institucional internacional no aspecto político e econômico, que nasceu da intenção de países com economias fortes em superar seus limites de rentabilidade e do movimento de promoção de tratados e convenções internacionais com fins de criar políticas globais para a desregulamentação do capitalismo, políticas de liberalização e promoção de investimentos diretos.

Dentro destas novas exigências de adequação das regras, havia uma maior preocupação em relação à corrupção, uma vez que os novos atores econômicos poderiam trazer consigo práticas desleais para a livre competição comercial. Neste ponto, os organismos internacionais tiveram relevância pelo fato de que, conforme era executado o projeto neoliberal nas economias ocidentais, as funções do Estado estavam em processo de redução, o que dificultava a atuação do mesmo nesta seara internacional. Assim, as convenções surgiram como uma forma de equilibrar as regras e criar a capacidade de punir os agentes econômicos que, de alguma forma, pudessem prejudicar as relações comerciais no âmbito internacional.

As convenções, entretanto, foram precedidas por uma análise mais profunda da corrupção no intuito de possuir uma melhor compreensão do fenômeno. Assim, organismos internacionais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) foram responsáveis por tomarem algumas iniciativas no sentido de obter uma melhor compreensão do fenômeno da corrupção. Notari (2017) ressalta que:

“Grande parte dos estudos desenvolvidos por essas organizações elenca que um dos principais problemas da corrupção estaria no uso indevido do poder público, com a finalidade de satisfazer os interesses privados.” (NOTARI, 2017. p 60-61)

Conforme descrito, esta concepção de corrupção teria sido a ideia inicial que fora utilizada para discutir as convenções internacionais para o combate à corrupção. No entanto, é importante ressaltar que o entendimento que se desenvolvia nestas convenções não isentava a ação de entes externos ao setor público na prática de corrupção, uma vez que estas convenções tratavam, essencialmente, dos negócios praticados em âmbito internacional, isto é, pressupondo que nesta seara tanto os Estados como entes privados participam.

Assim dito, organismos internacionais, como os supracitados, buscaram impulsionar os tratados para o combate e prevenção da corrupção no âmbito de negócios estrangeiros, entretanto, algumas nações já haviam dado este pontapé inicial, como por exemplo os Estados Unidos da América, que deram os primeiros passos para o desenvolvimento deste tipo de tratado. Neste caso, os americanos promulgaram em 1977 a *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, que corresponde a uma lei federal com intuito de combater a corrupção praticada por empresas ou indivíduos americanos, bem como entes estrangeiros que celebram negócios com os

EUA no âmbito transnacional, especificamente, a lei caracteriza-se como uma lei anti-suborno. No que tange a legalidade, a lei possui disposições anticorrupção na área civil e criminal. A FPCA pode ser considerada como um claro exemplo que serviu de modelo a ser desenvolvido pelas convenções internacionais de combate à corrupção.

“A Lei Norte-Americana de Práticas Corruptas no Exterior (FCPA) surgiu em uma situação muito particular da política americana, mas a sua importância no desenvolvimento de novas estratégias globais para o controle da corrupção deve ser reconhecida. Tratados internacionais anticorrupção são claramente inspirados na experiência norte-americana, o que justificaria um estudo mais aprofundado da FCPA.” (FERREIRA, MOROSINI, 2013, p. 273-274)

Seguindo o pensamento de Ferrera e Morosini (2013), a FCPA fora concebida com um quadro jurídico consideravelmente robusto no que se refere a prevenção da corrupção, uma vez que a lei define como ato corruptivo a autorização, oferecimento e pagamento de dinheiro ou outro recurso como meio de corromper o andamento lícito dos negócios ou obter quaisquer vantagens ilícitas. E vai além, não apenas o pagamento de propina em si, mas também todo e qualquer pagamento feito por empresas listadas na bolsa de valores norte-americana que não esteja registrado devidamente e de forma clara.

Neste sentido, dentro de um contexto em que o combate à corrupção no âmbito nacional ou internacional é empreendido, essencialmente, por dispositivos jurídicos, a FCPA representou um marco inquestionável para inspirar as convenções internacionais de combate à corrupção (Coelho e Heringer, 2017), no qual, *a posteriori*, foram construídas a partir dos esforços de organismos internacionais e da necessidade que o contexto da globalização requeria.

Ainda no que tange ao contexto do surgimento das principais convenções internacionais de combate à corrupção, Plufg e Oliveira (2009) corroboram a concepção de que a corrupção passou a ser objeto de maior combate a partir da ideia concebida de que ela é um fenômeno mundial. Além disto, os autores pontuam a contribuição inestimável da FCPA para este movimento.

“Em 1977, o Congresso americano promulgou a Lei sobre a Prática de Corrupção no Exterior para dar fim ao suborno de funcionários públicos estrangeiros e restaurar a confiança pública na integridade do sistema empresarial americano. Esse documento normativo ensejou uma busca internacional no intuito da criminalização da corrupção transnacional, gerando Convenções sobre o assunto. Além da legislação de repressão à corrupção, verifica-se um movimento de internacionalização no combate à

corrupção por instrumentos como Convenções e Tratados, uma vez que a sua prática ultrapasse os limites do Estado, para se configurar um fenômeno mundial.” (PLUFG, OLIVEIRA, 2009, p. 188)

Neste sentido, o contexto de internacionalização do combate à corrupção possui ligações com o aprimoramento da norma jurídica internacional, uma vez que é a base de sustentação da discricionariedade que as convenções podem conotar no que diz respeito a efetivação das normas propostas nelas. Plufg e Oliveira (2009) ressaltam o argumento de Varella (2007).

“A passagem do nacional para o internacional se opera por meio dos atos ou por abstenções. Entre os atos, podemos situar os instrumentos jurídicos internacionais, tais como os tratados ou convenções internacionais. Um exemplo de abstenção será o silêncio de um Estado frente à interferência da comunidade internacional num assunto tipicamente interno.” (VARELLA, 2005, p. 136)

Portanto, é necessário enfatizar que o contexto que proliferaram as convenções internacionais de combate à corrupção está diretamente relacionado com o aprimoramento que o direito internacional desenvolvia, uma vez que, no que se refere ao combate à corrupção, é natural que cada nação tenha um entendimento específico do que deva ser priorizado nesta ação, bem como tenha suas próprias definições da concepção de atos corruptivos e suas consequências, deste modo, a norma jurídica internacional se coloca como essencial na prevalência do entendimento coletivo que as convenções internacionais proporcionam à concepção de corrupção e como deve ser tratada. Varella (2005) explica:

“Todas essas transformações precisam de um quadro jurídico mais homogêneo ou do desaparecimento de regulamentações nacionais heterogêneas ou restritivas demais. A incerteza jurídica, a instabilidade política e econômica devem desaparecer ou, pelo menos, ser diminuídas para que os valores emergentes possam consolidar-se. O sistema jurídico necessita, num mundo globalizado, de um tratamento internacional para se desenvolver.” (VARELLA, 2005, p. 136)

Neste sentido, a norma jurídica internacional, e sob sua chancela, as convenções internacionais, têm sido colocadas em um contexto de intensa relevância em assuntos internacionais que estas convenções e a norma jurídica regem, como é o caso do combate à corrupção. Mesmo que os países possuam sua soberania nacional, eles são incapazes de lidar com problemas que transcendam suas fronteiras ou aqueles que atinjam terceiros, de fora. No caso da corrupção, como foi discutido

anteriormente, o contexto da globalização trouxe consigo a necessidade de regras homogêneas para aqueles que tratavam de negócios no âmbito internacional. Nesta questão da soberania, Varella (2005) sustenta:

“A soberania absoluta, como Grotius ou Hobbes tinham previsto, não existe mais, caso tenha existido. A soberania nacional vê seu domínio de aplicação atual restringir-se, na medida em que os assuntos tratados anteriormente pelo direito nacional estão resolvidos pelo direito internacional e são criadas novas fontes de direito e novos órgãos de execução e de controle desse direito. O direito internacional avança e recua no tempo de acordo com as vontades, os jogos de forças e de interesses entre os Estados e os outros atores não-estatais.” (VARELLA, 2005, p. 137)

Diante do que foi descrito, o contexto que as convenções internacionais de combate à corrupção se inseriram era propenso a interferência destas na ação direta do problema no âmbito internacional em que ocorria, isto é, o contexto era de facilidade da permeação e respeito das normas desenvolvidas nestas convenções por parte dos países que então se tornavam signatários destas convenções.

1.2 – As convenções internacionais no combate à corrupção

Conforme foi exposto até o momento, a presença da ideologia liberal nas relações comerciais e financeiras no âmbito internacional foi responsável por promover o desenvolvimento da cooperação internacional dos países entre si e organismos multilaterais. E no que tange a este tipo de relação, as convenções internacionais tiveram maior relevância no contexto histórico em que surgiu, em fins do século XX, de modo que, o combate à corrupção tomava novas formas a partir da celebração destas convenções.

No que se refere ao fundamento de uma convenção internacional, pode-se entender que consiste em um acordo e reconhecimento do conteúdo abordado no ato da celebração da convenção entre diversos países perante si ou diante de um organismo multilateral (Maciel, 2009), como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU). Cabe ressaltar que os países signatários de convenções são obrigados a seguirem o leque de exigências previamente estabelecidas por estas, de modo que o intuito é criar uma convergência de diferentes opiniões de cada país sobre determinado assunto, isto é, elaborar um consenso.

A convenção da ONU contra a corrupção ilustra com clareza o papel de um órgão multilateral no aprimoramento do combate à corrupção nos países, pois o documento ratificado por mais 171 estados é amplo e busca diversificar o combate não apenas a criminalização da corrupção, mas na prevenção deste ato e na recuperação dos recursos perdidos nos atos corruptivos, conforme expresso no primeiro artigo da convenção.

“Artigo 1

Finalidade

A finalidade da presente Convenção é:

- 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;
- c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 6)

No que se refere a prevenção da corrupção, a convenção da ONU estipulou um capítulo inteiro do documento com normas direcionadas ao setor público e privado, nas quais estavam incluídas, principalmente, modelos a serem desenvolvidos pelos signatários de políticas de cunho preventivo ao problema, como por exemplo o desenvolvimento da transparência pública por parte do Estado, que incluía dar visibilidade aos gastos de campanhas eleitorais, balanço das finanças públicas, licitações, entre outros aspectos.

Uma outra medida preventiva que a ONU instruía aos países dizia a respeito da conduta a ser praticada pelos funcionários públicos, na qual estes deveriam ser submetidos a códigos de conduta e zelar pela transparência das informações públicas, além de estarem expostos a medidas de caráter disciplinar que pudessem punir apropriadamente aqueles que desviassem sua conduta no serviço público. Além disto, o documento enfatizou que o preenchimento do quadro funcional público deveria ser pautado por critérios transparentes, eficientes e baseados no mérito. Ainda há também o aspecto da recuperação dos recursos perdidos para a corrupção, isto é, a convenção estipulava que em casos de desvio de recursos públicos, quando recuperados, os mesmos deveriam retornar ao Estado requerente a partir da comprovação de danos e titularidade, na qual esta perspectiva é relevante para países

que encontram-se em desenvolvimento, uma vez que o patógeno da corrupção é responsável por subtrair somas expressivas de recursos públicos.

Há ainda uma outra convenção relevante a ser citada, que consiste na Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promovida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesta cooperação multilateral foram definidos alguns atos como corrupção, e necessariamente precisavam de normas punitivas, nas quais tem-se o ato de que quando um indivíduo ou ente forneça vantagens indevidas para funcionários públicos estrangeiros com o intuito de que estes últimos facilitem negociações de interesse dos que forneceram as vantagens ilícitas, ou mesmo quando esta ação parte do funcionário público em questão. Os pontos a seguir do artigo primeiro desta convenção descrevem:

“Artigo 1 – O Delito de Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros

1 - Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.

2 - Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que a cumplicidade, inclusive por incitamento, auxílio ou encorajamento, ou a autorização de ato de corrupção de um funcionário público estrangeiro é um delito criminal. A tentativa e conspiração para subornar um funcionário público estrangeiro serão delitos criminais na mesma medida em que o são a tentativa e conspiração para corrupção de funcionário público daquela Parte.

3 - Os delitos prescritos nos parágrafos 1 e 2 acima serão doravante referidos como “corrupção de funcionário público estrangeiro.” (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 10-11)

Esta convenção da OCDE é bastante robusta em relação ao detalhamento do que os Estados signatários devem seguir para o combate da corrupção no que se refere aos funcionários públicos estrangeiros e empresas, na qual, especificamente, a convenção adota a seguinte definição do que consiste tais funcionários, bem como suas tarefas.

“4 - Para o propósito da presente Convenção:

- a) “funcionário público estrangeiro” significa qualquer pessoa responsável por cargo legislativo, administrativo ou jurídico de um país estrangeiro, seja ela nomeada ou eleita; 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;
- b) “país estrangeiro” inclui todos os níveis e subdivisões de governo, do federal ao municipal;
- c) “a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais” inclui qualquer uso do cargo do funcionário público, seja esse cargo, ou não, da competência legal do funcionário.” (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 11)

Neste sentido, esta convenção é tida como um marco na cooperação internacional pelo fato de que foi pioneira na criminalização de entidades privadas que praticavam corrupção para com agentes públicos.

Além das convenções citadas anteriormente, a tabela a seguir explicita demais organizações internacionais que combatem a corrupção de alguma maneira, cabendo ressaltar que esta seleção fora feita a partir do estudo de Larissa Ramina (2002), na qual a autora faz uma lista das organizações a partir da perspectiva entre aquelas governamentais e não-governamentais.

Quadro 1 – Organizações internacionais que combatem a corrupção

ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS	Assembleia Geral das Nações Unidas (AG) e Conselho Econômico e Social (ECOSOC)
	Centro das Nações Unidas para a Prevenção da Criminalidade Organizada
	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
	Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional (UNCITRAL)
	Banco Mundial (BIRD)
	Fundo Monetário Internacional (FMI)

	Organização Mundial do Comércio (OMC)
	Câmara Internacional do Comércio (CCI)
ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	Transparência Internacional (TI)

*Fonte: Larissa Ramina (2002, p. 9)

Diante do que foi exposto, cabe pontuar que as convenções internacionais para combate à corrupção tiveram sua relevância a partir da promoção do processo de globalização, na qual elas foram responsáveis, primordialmente, na inserção de novas concepções sobre atos corruptivos nas legislações nacionais dos países que aderiram a tais convenções, bem como adotou uma perspectiva de prevenção da corrupção por parte dos países, sendo considerada como uma ferramenta de grande importância no combate à corrupção.

Além destas organizações que trabalham contra o patógeno da corrupção, o problema também é enfrentado por agências de controle e anticorrupção dos Estados. No caso do Brasil, a Controladoria-Geral da União (CGU), hoje transformada em Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, podemos afirmar que corresponde a uma agência anticorrupção do Estado brasileiro, apesar de que o ente é essencialmente um órgão de controle interno.

Na próxima seção será tratada esta concepção da CGU no combate à corrupção no Brasil, bem como será discutido a forma como é conduzida esta atividade por parte das instituições estatais do país.

1.3 – A CGU como agência de combate à corrupção no Brasil

De acordo com o que já foi discutido ao longo do trabalho, o combate à corrupção no contexto internacional teve o suporte de importantes transformações políticas e econômicas no ocidente a partir do final do século XX, estas já abordadas com maiores detalhes anteriormente. Entretanto, é necessário compreender que os

Estados nacionais possuem órgãos que combatem a corrupção e dão suporte para a promoção desta tarefa no âmbito internacional.

Como já dito, no Brasil, a Controladoria-Geral da União assume boa parte da agenda de combate à corrupção no país, colocando o órgão como o principal nome desta seara. Além disto, a CGU também é o principal órgão de controle interno da administração pública federal. Assim, é necessário realizar aqui uma análise da trajetória deste órgão, sob a perspectiva de observar o que fora incorporado.

A CGU como reconhecida hoje não fora concebida da forma e com as funções que assumiu. Antes de sua criação, as estruturas de controle interno da Administração Pública Federal encontravam-se nas diversas “Secretarias de Controle Interno” que existiam no interior de quase todo órgão federal. Neste contexto, o controle interno era bastante fragilizado e tinha pouca eficiência. É, então, a partir de 1994 que há uma reorganização do controle interno federal, no sentido de que acabou por centralizá-lo em um único órgão externo a todos os demais órgãos federais. Além disto, houve uma ampliação do controle, que passou a monitorar políticas públicas, por meio de auditorias, executadas por entes subnacionais com recursos federais.

O modelo centralizado de controle interno que o Brasil adota pode ser considerado incomum, isto é, uma vez que realizando uma comparação com o sistema de controle interno americano, por exemplo, o modelo brasileiro atual é severamente centralizado. Segundo Spinelli (2009), a estrutura do controle interno americano é fragmentada em espécies de secretarias de controle presente nas instituições estatais, denominadas “Offices of the Inspector General”, enquanto o modelo brasileiro deixou de utilizar esta concepção fragmentada, como podemos observar na afirmação a seguir do autor:

“A estrutura do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal dos Estados Unidos prevê a existência de unidades administrativas denominadas “Offices of the Inspector General (OIG)” nos Departamentos de Estado em outras agências do governo, as quais têm como funções primordiais efetuar auditorias e investigações com o objetivo de detectar fraudes e promover economia, efetividade e eficiência nas ações praticadas, bem como manter o Congresso norte-americano informado sobre a regularidade das ações desempenhadas.” (SPINELLI, 2009, p. 38)

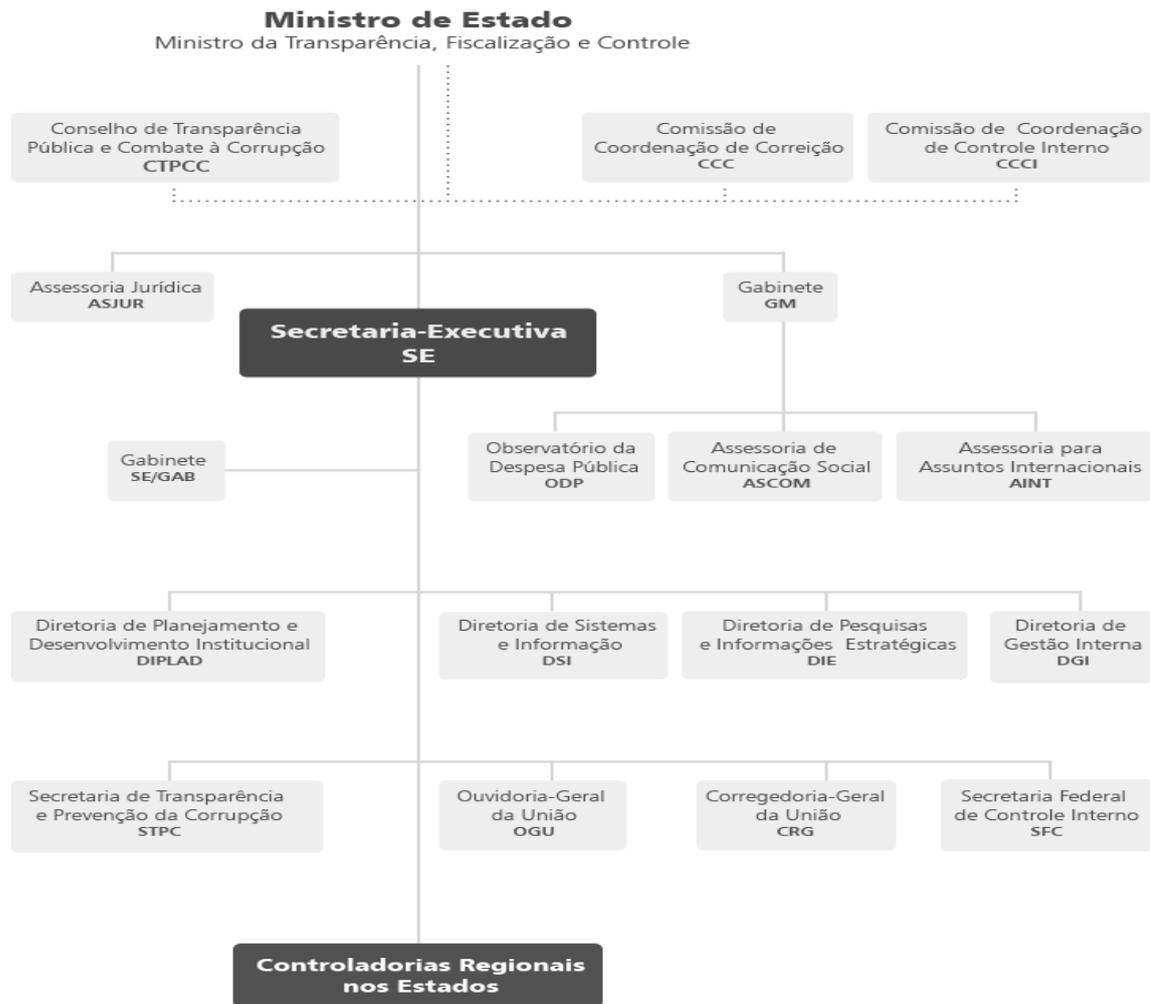
Além disto, a estrutura do controle interno americano diferencia-se da estrutura brasileira atual não somente na questão de centralização, isto é, os órgãos

de controle interno americano não exercem a função de realizar ações que previnam a corrupção, conforme Spinelli (2009, p. 38) sustenta: “Com relação à natureza das atividades desenvolvidas, os OIGs realizam basicamente ações de controle da gestão dos gastos públicos e de correição, não desempenhando funções de prevenção da corrupção”, sendo esta última função, a estrutura centralizada do Brasil, a CGU, exerce primordialmente esta função. No caso dos americanos, a prevenção da corrupção é exercida por diversas outras agências estatais, bem como entidades da sociedade civil, de acordo com a afirmação de Correa e Ribeiro (2008) que Spinelli (2009) ressalta.

Neste sentido, Loureiro, et. al. (2010) afirmam que a CGU também consolidou seu papel de controle da qualidade de gestão, bem como passou a fortalecer o controle social, por meio de ações de transparência das ações federais. Neste sentido, o fortalecimento das estruturas de controle no Brasil se deve pelo desenvolvimento gradual e não-linear das instituições democráticas, na qual exige uma contínua prestação de contas dos governantes. Em outras partes do mundo, o controle institucional foi fortalecido a partir de demandas sociais (Loureiro, et. al., 2010).

Assim, é relevante compreender como está dividida a estrutura interna da CGU, isto é, o que exatamente estão direcionadas as áreas finalísticas que o órgão possui. A figura abaixo resume como é o organograma da CGU.

Figura 1 – Organograma da Controladoria-Geral da União



*Reproduzido de: CGU – Intranet, 2017.

Pela extensão de áreas que a CGU possui não nos cabe aqui descrever cada uma, pois existem diretorias que exercem atividades intermediárias do órgão, tendo como exemplo a assessora jurídica e a Diretoria de Gestão Interna que desempenham atividades de suporte jurídico e em recursos humanos, respectivamente, ao órgão. Assim, as áreas que exercem diretamente as atividades finais do órgão, são representados por três subsecretarias: a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), a Corregedoria-Geral da União (CRG) e a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Conforme a figura mostra, a Ouvidoria-Geral da União aparece na linha de áreas finalísticas, entretanto, a Ouvidoria corresponde às ações diretas de controle social que a CGU executa, logo, exerce uma das mesmas funções da STPC, que será descrita adiante.

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) é responsável por exercer as atividades de órgão central do sistema de controle interno da Administração Pública Federal. Assim, ela fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados realizadas com recursos oriundos dos orçamentos da União, realiza auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais, apura denúncias e representações e, também, executa atividades de apoio ao controle externo, por meio dos Núcleos de Ação Especial. Loureiro, et. al. (2010) aponta que a CGU, além de atuar no controle interno e no combate à corrupção, é responsável por monitorar as políticas públicas, por meio da observação de desempenho e eficiência das mesmas.

A Corregedoria-Geral da União (CRG) é o setor da CGU que atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal, por meio da promoção, coordenação e acompanhamento da execução de ações disciplinares que tratem da responsabilidade administrativa de servidores públicos federais.

A Ouvidoria-Geral da União (OGU) tem a função de exercer a supervisão técnica das unidades de ouvidoria dos órgãos do Poder Executivo Federal, de modo que, com esse propósito, a OGU orienta como deve ser pautada a atuação das unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Executivo. Para além disto, a OGU examina manifestações referentes à prestação de serviços públicos, propõe a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público.

A OGU, por meio de suas ações, contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos, induzindo diretamente o controle social, na qual é uma das funções que mais têm sido desenvolvida no interior da CGU, por meio das ações da ouvidoria e ferramentas que possibilitam o cidadão obter informações acerca do Estado. Por exemplo, segundo dados oficiais da CGU¹⁰, em 2016 a população realizou 111.669 pedidos de informações sobre atividades de diversos órgãos públicos federais, por meio do sistema e-SIC.

¹⁰ Disponível em: < <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualRecursos.aspx>>. Acesso em: 05 de dez. de 2017.

A solicitação de informações, por parte da população, relacionadas às ações de órgãos públicos, reflete uma característica do controle social, uma vez que é possível obter informações pertinentes a atuação destes órgãos e observar a procedência desta atuação. Nesta função, Loureiro, et. al. (2010) afirma:

“E, por fim, mas não menos importante, a CGU passou a atuar como órgão indutor e fortalecedor do controle social, ou seja, da participação da sociedade civil no controle da administração pública, contribuindo decisivamente para a institucionalização desse processo através de várias iniciativas, como a formação técnica de conselheiros e a iniciativa da organização de conferências sobre controle social.” (LOUREIRO, et. al., 2010, p. 56)

A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) é encarregada de atuar na coordenação, formulação e fomento a programas, ações e regras voltados à prevenção e combate da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado, além de exercer o papel de promoção da transparência e indução direta do controle social.

Esta última secretaria representa o principal braço da CGU no que se refere as ações de prevenção da corrupção no país em termos nacionais e na articulação das convenções internacionais de combate à corrupção. Na questão internacional, a STPC possui uma diretoria exclusiva voltada para a articulação destas convenções internacionais, denominada de “Diretoria de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional”. A diretoria em questão tem por atribuição monitorá-las e acompanhar a sua implementação tanto internamente, quanto junto aos mecanismos desenvolvidos no âmbito de cada organização para monitorar sua efetividade.

A partir do que fora observado, a estrutura da Controladoria-Geral da União no Brasil faz com que o órgão transcenda suas funções para além do controle interno, a qual fora a função primordial no começo de seu funcionamento. A CGU, por meio de suas estruturas internas, desenvolveu a capacidade de realizar o combate e prevenção da corrupção, uma vez que a instituição passou por um processo de ampliação de suas competências e um fortalecimento institucional para o combate à corrupção, conforme sustenta Oliveira e Sousa (2016). Entretanto, a CGU não fora capaz de constituir uma agência anticorrupção propriamente dita, isto é, segundo Oliveira e Sousa (2016), existem algumas características que são essenciais para a

constituição de uma agência anticorrupção *stricto sensu*. A primeira característica ressalta:

“No entanto, para que se possa ter uma compreensão mais delimitada da expressão “Agência Anticorrupção”, cabe realizar uma breve sistematização de suas principais características, de acordo com a literatura versada no tema:

1) Em primeiro lugar, uma AAC deve ser dotada de independência. Eis uma premissa fundamental para que se alcance resultados efetivos no combate à corrupção e uma preocupação permanente durante a existência da agência. Importante ponderar que a noção de independência não significa que a AAC possa atuar livre de qualquer controle externo, mas sim que deve poder conduzir suas atividades com autonomia operacional, sem interferência política. A independência de uma AAC faz sentir-se, sobretudo, nos procedimentos de seleção e nomeação de agentes públicos bem como na definição do plano de atuação e na gestão orçamentária, pois esses são os temas mais sensíveis à ingerência política.” (OLIVEIRA; SOUSA, 2016, p. 6)

Sob esta ótica apresentada por Oliveira e Sousa (2016), a CGU possui divergências quanto ao que está colocado, primeiramente pelo fato de que a autonomia sem interferência política que os autores colocam é praticamente impraticável no contexto democrático brasileiro. No caso da CGU, isto se deve porque a nomeação do ministro-chefe deste órgão é feita diretamente pelo Presidente da República, o qual possui a prerrogativa legítima de fazer sua escolha a partir da lógica democrática.

E, para além disto, a escolha de um alto burocrata por parte do representante político pode ser submetida ao controle do Legislativo, que possui a prerrogativa de desfazer as nomeações do Presidente. Corroborando este argumento, Olivieri (2011) explica:

“Nesse sentido, os instrumentos de controle sobre a burocracia à disposição do Congresso e do presidente funcionam, ou deveriam funcionar, como formas de transparência e de responsabilização das escolhas sobre quem são os nomeados e sobre quais são os acordos políticos envolvidos na nomeação.” (OLIVIERI, 2011, p. 1417)

Assim, esta característica não deve ser vista negativamente sob a ótica democrática, uma vez que a escolha do dirigente máximo da CGU, por exemplo, é realizada por um mandatário que obteve legitimidade da sociedade por meio das eleições. Compreendida esta primeira característica de uma agência anticorrupção sob a ótica de Oliveira e Sousa (2016), expõe-se a segunda, na qual explica que:

“2) Em segundo lugar, as AACs são entidades especializadas com múltiplas competências para investigar e processar os casos de corrupção. Essa característica é um traço distintivo em relação aos órgãos convencionais de controle, que concentram menos competências e possuem uma atuação menos especializada no combate à corrupção. Ademais, as atividades de uma AAC devem envolver dimensões de prevenção e de repressão do fenômeno da corrupção. Em virtude da complexidade e sofisticação dos meios empregados nas práticas ilícitas, a efetivação do controle realizado pela AAC depende, em grande medida, de sua capacidade de investigação (i. e., capacidade de realizar auditorias in loco, coletar, armazenar e processar dados, p. ex.), o que exige alto grau de investimento em recursos tecnológicos e humanos para a consolidação da expertise da agência. Na configuração do sistema de combate à corrupção, as AACs também devem ocupar o eixo “gestão de informações relativas à corrupção”, pois todas as informações coletadas, inclusive por outros órgãos e entidades, passam a ser direcionadas e centralizadas na agência.” (OLIVEIRA; SOUSA, 2016, p. 7)

Esta segunda característica é, em parte, pertinente à realidade da CGU, uma vez que o órgão possui a prerrogativa de investigação dos casos de corrupção que, em grande parte, envolvem a aplicação de recursos federais por parte de estados e municípios. Em outro aspecto, tem sido incorporado à CGU, apesar de consistir em um órgão de controle interno, atividades de combate à corrupção para além do mero controle interno na Administração Pública Federal, uma vez que, conforme dito por Loureiro, et. al. (2010), o órgão passou a fortalecer o controle social através de ações de transparência em ações federais. Além destas ações, a instituição ainda conta com uma estrutura interna encarregada unicamente de promover ações que visem o combate à corrupção para além das medidas de sanção do controle interno, que no caso é representado pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), esta já discutida anteriormente nesta seção.

No que se refere a autonomia de investigação que uma Agência Anticorrupção deve possuir, a CGU está em parte de acordo com este princípio, ou seja, apesar de que o órgão possua um quadro técnico próprio e especializado em áreas finalísticas bem delimitadas, a capacidade de ter um alto grau de investimento em recursos tecnológicos não é inerente ao órgão, uma vez que o orçamento do mesmo é passível de sofrer ingerências por parte do governo federal, como tendo isto já ocorrido, por exemplo, no biênio de 2015-2016, em que houve um pequeno corte orçamentário no órgão, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 2 – Cortes orçamentários na CGU

	2015	2016	Variação
Gasto direto total do governo na CGU	R\$ 950.246.161,69	R\$ 918.288.969,23.	-4%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI

“3) Em terceiro lugar, a AAC deve estar integrada às iniciativas empreendidas por outros atores de controle (posição de interface), por meio de cooperação interinstitucional e de integração a redes internacionais de combate à corrupção. A cooperação interinstitucional é imprescindível, pois uma agência de combate à corrupção não surge em um vácuo institucional, sendo inserida como parte nos arranjos de um sistema de controle previamente formatado. Essa integração impede que a AAC se isole em uma atuação solitária, sem a necessária troca de informação com os outros órgãos do sistema. Por outro lado, os métodos cada vez mais sofisticados empregados nas transações financeiras transnacionais com recursos de origem ilícita impõem a necessidade de integração das AACs a redes internacionais e regionais de combate à corrupção para intercâmbio de conhecimento entre os organismos, com vistas a garantir a efetividade do controle.” (OLIVEIRA; SOUSA, 2016, p. 6-8)

Esta terceira característica a ser ressaltada é, sem dúvidas, a que mais está adequada ao perfil da Controladoria-Geral da União. O órgão é membro da chamada Rede de Controle Federal, que corresponde a um grupo de órgãos públicos federais que têm como fins a execução de atividades de controle interno e externo, bem como a punição de agentes corruptos, das quais fazem parte a CGU, bem como o Ministério Público Federal, Polícia Federal, Tribunal de Contas da União, entre outros.

Neste sentido, a Controladoria dispõe de uma cooperação interinstitucional a partir do arranjo de órgãos federais, estaduais e municipais de controle que fornecem esta cooperação. Para além desta característica, a CGU também mantém diálogo integrado com organismos internacionais que tratam do combate à corrupção e temas de controle. De fato, a CGU representa o Brasil em foros internacionais que tratam de assuntos de combate à corrupção, transparência e boa governança, como por exemplo a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da OEA, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE e a Convenção da ONU contra a Corrupção, nas quais estas convenções tratam da cooperação em termos técnicos e jurídicos na inovação do combate à corrupção e alterações eficientes.

A partir das características descritas da Controladoria-Geral da União, em conformidade com a concepção de agência anticorrupção discutida aqui, o órgão em si ainda não se constitui como uma agência anticorrupção, uma vez que o órgão não denota uma independência suficiente para ser compreendida como este tipo de agência (OLIVEIRA; SOUSA, 2016, p.8). A amplitude das linhas de atuação que a CGU tem incorporado em sua estrutura, bem como o fortalecimento institucional, tendo sido impulsionado pela transformação do órgão em ministério através da Lei Nº 13.341, são características que, por mais que enalteçam a condição da CGU enquanto instituição de controle interno e combate à corrupção, são superadas pelo modo de combate à corrupção que é promovido no Brasil, que segundo Oliveira e Sousa (2016), se dá por um modo compartilhado.

1.4 – Considerações Finais

Dado o contexto político e econômico em que o fenômeno da globalização se intensificou, especificamente com o fim da guerra fria, o ambiente nacional dos países ocidentais estava permeado pela promoção da abertura de suas fronteiras para permitir a intensificação do fluxo comercial que se desenhava no contexto internacional, conforme fora enfatizado por Miranda (2003); ela corrobora com a afirmação de que o mercado financeiro internacional estava em pleno acordo com a promoção da desregulamentação do capitalismo.

E como pontuado por Chesnais (2008), a necessidade que a globalização (ou “mundialização”, nas palavras do autor) tinha de promover a abertura das fronteiras para as relações comerciais, estava relacionada diretamente com o objetivo de reduzir a regulamentação que os Estados nacionais impunham sobre o comércio e a própria dinâmica do capitalismo, na qual é importante observar que este objetivo era ensejado pelas principais economias ocidentais à época do fim da guerra fria, motivadas pela necessidade de ampliar os limites comerciais.

CAPÍTULO 3 – MUDANÇAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO DO BRASIL A PARTIR DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

Introdução

Em capítulos anteriores, as discussões pautadas tinham como objetivo examinar, *a priori*, a concepção geral do fenômeno da corrupção que se desenhou na contemporaneidade e orientou o entendimento da sociedade ocidental acerca deste fenômeno. Este entendimento fora fundamental para a concepção de corrupção desenvolvida nos termos de convenções internacionais para o combate à corrupção, discutindo-se neste trabalho a formação destas convenções e o contexto político e econômico na qual se inseriram.

Especificamente, esta discussão acerca do combate internacional à corrupção procurou dar ênfase para a forma como se construiu a atuação no combate à corrupção de organismos internacionais e Estados nacionais.

Assim, buscar-se-á neste capítulo, relacionar os principais mecanismos institucionais e legislativos de combate à corrupção existentes no Brasil, com as orientações e linha de atuação traçada por organismos internacionais que dedicam sua atenção para esta questão, por meio da celebração mútua de convenções multilaterais entre estes órgãos e o Brasil.

Neste sentido, no que tange as convenções internacionais de combate à corrupção que o Brasil aderiu, serão analisadas três: a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros (CCCFPE), promovida pela OCDE; a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da ONU; e, por último, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção, promovida pela Organização dos Estados Americanos (OEA). A análise das proposições destas convenções será feita entrelaçada com as proposições dos mecanismos de combate à corrupção presentes no Brasil.

1.1 – A lei anticorrupção do Brasil e suas ligações com convenções internacionais de combate à corrupção

Conforme pressuposto de hipótese presente neste trabalho, as convenções internacionais de combate à corrupção nas quais o Brasil tornou-se signatário foram responsáveis por gerar legislações específicas para a criminalização mais rígida da

corrupção e causaram transformações, no sentido de incremento, nas legislações que já existiam sobre o tema no contexto nacional.

Primeiramente, no que se refere a convenção de combate à corrupção da OCDE, é necessário ressaltar que esta tem como um dos principais focos a definição de determinadas ações praticadas por entes não-públicos como ações de corrupção e consolidar a necessidade do enquadramento punitivo a estes entes. Assim, toma-se como exemplo de ação corrupta tipificada pela convenção, o esclarecimento acerca do fornecimento de vantagens indevidas, por parte de qualquer indivíduo ou pessoa jurídica, a funcionários públicos estrangeiros, com o intuito de que estes últimos facilitem negociações de interesse dos que forneceram as vantagens ilícitas, ou o inverso desta situação.

A convenção traz ainda uma ênfase nos termos das punições a serem impostas pelos países signatários para aqueles indivíduos ou entes que cometerem os atos corruptos tipificados na convenção. Neste sentido, o contexto em que a convenção especifica a ocorrência destes atos corresponde àquele em que os negócios internacionais são celebrados entre nações, especificamente, àqueles em que ocorrem no âmbito de organismos internacionais (multilateralismo) ou nas relações bilaterais entre países em que o Direito Internacional é convencionado.

É importante pontuar que a então convenção deixa claro que parte da concepção de que a corrupção em nível estrangeiro é danosa ao desenvolvimento econômico das nações e afeta principalmente o princípio da competitividade nos negócios internacionais, sendo este princípio tido como essencial na concepção do projeto neoliberal que, no ano de criação da convenção (1997), ainda transcorria nos moldes dos sistemas políticos e econômicos de países americanos, como o Brasil.

Neste sentido, a partir da então promulgação desta convenção em 1997, apenas três países da América do Sul aderiram à mesma, na qual fora o Chile, Argentina e Brasil. Assim, a partir deste ano, o Brasil já conotava de uma fonte internacional que fornecesse uma base para o desenvolvimento de uma legislação incisiva na questão do combate à corrupção, especificamente, em relação à corrupção praticada em negócios internacionais que o Brasil participava. A incorporação desta fonte internacional na legislação brasileira é fruto da natureza inerente ao ato de celebração de uma convenção internacional com uma nação, isto é, o fundamento de

uma convenção internacional é entendido como um acordo e reconhecimento do conteúdo abordado no ato da celebração da convenção entre os países signatários e o organismo promotor desta convenção, conforme aponta Maciel (2009).

Dentro deste contexto, antes da participação do Brasil nesta convenção, o país possuía apenas uma lei ordinária que, de certa forma, prevenia e tipificava atos de corrupção por parte de agentes públicos e tipificava a punição a partir dos danos causados por estes atos à administração pública. Assim, a lei 8.429/1992, ou Lei de Improbidade Administrativa, representava um marco na legislação brasileira que aumentou a eficácia na punição de agentes corruptos que lesavam o Estado. Entretanto, os artigos da Lei de Improbidade Administrativa são essencialmente voltados para a punição de agentes públicos, sejam vinculados por cargos eletivos ou de carreira, bem como pune os indivíduos comuns, aqueles sem vínculo com o serviço público, onde estes ajam com falta de probidade em relação ao erário, como por exemplo o uso de uma relação pessoal que determinado indivíduo comum possua com um servidor público, para obter vantagens ilícitas perante o erário.

Desta forma, a Lei da Improbidade Administrativa ainda não era completa no que tange ao combate da corrupção, uma vez que seu foco estava na responsabilização de pessoas físicas, tanto agentes públicos e não-públicos, enquanto as pessoas jurídicas não tinham ênfase nos artigos da lei. É necessário ressaltar isto porque dentro do contexto político e econômico na qual a lei fora criada, o Brasil passava por um momento em que algumas pautas neoliberais estavam permeando em seus moldes políticos e econômicos, que conforme pontua Bresser-Pereira (1997), era necessário um ambiente competitivo na questão empresarial, uma vez que o Estado brasileiro passava por uma reforma que tinha por fim reduzir sua influência. Especificamente, dois anos anteriores ao da promulgação da Lei de Improbidade Administrativa, em 1990, o governo Collor intensificava o processo de abertura comercial no Brasil, com a eliminação de barreiras não-tarifárias e redução das tarifas de importação e exportação.

Assim, ainda durante a década de 90, fora discutida e promulgada a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, que fora concebida sob a concepção de que era necessária a criação de regras que observassem os atos de corrupção praticados no âmbito internacional.

De fato, no texto da convenção era reconhecido que a corrupção representava danos ao desenvolvimento econômico e promoção do comércio. Logo, a convenção orientava seus signatários a desenvolverem legislações domésticas que responsabilizassem seus agentes nacionais que viessem a praticar atos corruptivos no âmbito das negociações internacionais, bem como ressaltava a necessidade de responsabilização das pessoas jurídicas neste contexto. Esta concepção desenvolvida pelas convenções internacionais acerca da relação entre corrupção e crescimento econômico, pode ser explicada sob a ótica do argumento, já citado neste trabalho, de Ackerman (2001), na qual ela explica que altos níveis de corrupção estão diretamente associados ao baixo crescimento econômico, sob um ambiente em que o interesse público é desvirtuado em detrimento do interesse privado dos agentes públicos que gerem a máquina estatal.

Neste cenário, conforme já dito anteriormente neste trabalho, o Brasil tornou-se signatário da convenção da OCDE para este assunto no ato de sua promulgação, em 1997, e conseqüentemente, assumira os compromissos propostos no texto da convenção. Entretanto, de acordo com o que fora discutido no capítulo dois deste trabalho, os tratados internacionais que o Brasil adere não constituem matéria de obrigatoriedade de incorporação na legislação nacional da forma exata proposta nos termos dos tratados, isto é, o Brasil dispõe de sua soberania nacional para adequar os termos propostos nas convenções à sua legislação doméstica.

Desta forma, no que concerne ao proposto pela Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, o Brasil instituiu a Lei nº 12.846/2013, também denominada como Lei Anticorrupção (LAC). A LAC representa um marco na legislação brasileira no que se refere a responsabilização civil e criminal de pessoas jurídicas nacionais e estrangeiras pelo cometimento de ações corruptas que vão de encontro a instituições políticas nacionais ou estrangeiras, cabendo pontuar que tal ênfase na responsabilização de pessoas jurídicas representa um novo entendimento dado pelo combate à corrupção no Brasil referente ao reconhecimento das ações de má fé que pessoas jurídicas praticam.

Quanto a abrangência de pessoas jurídicas que a lei atinge, são compreendidas nos artigos a partir das várias formas de organização corporativa que estes entes adquirem, conforme exposto nas disposições gerais da legislação.

“DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.” (BRASIL. Lei nº 12.846, 2013)

Em um universo jurídico em que existem diferentes e variadas formas de organização empresarial, a então lei procurou ser incisiva na responsabilização de pessoas jurídicas ao listar estas várias formas de organização como passíveis de sua aplicação. Assim, apesar da LAC ser considerada uma legislação inovadora no que se refere à responsabilização de pessoas jurídicas que praticam atos corruptos para com o Estado, não é o primeiro mecanismo jurídico a conceber este tipo de responsabilização, uma vez que Campos (2014) ressalta:

“Vale destacar que a responsabilização de pessoa jurídica em decorrência de atos lesivos à Administração Pública não representa novidade exclusiva da lei anticorrupção. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado no sentido de que numa ação de improbidade, por exemplo, a pessoa jurídica pode figurar no polo passivo, ainda que desacompanhada de seus sócios, sendo responsabilizada com seu patrimônio pela prática de ato ímprobo (RESp. 970.393).” (CAMPOS, 2014, p. 163)

Apesar disto, a responsabilização existente era oriunda da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça do Brasil, em outras palavras, não configurava um marco legislativo. Este entendimento vinha relacionado com a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, entretanto, conforme constatado por Campos (2014), a responsabilização de pessoas jurídicas praticamente isentava os sócios e proprietários destas organizações de quaisquer penalizações, sendo a pena aplicada ao patrimônio da pessoa jurídica.

No que concerne à convenção da OCDE e sua relação com a LAC, podemos destacar praticamente o inteiro teor da lei inspirado nos termos da convenção, isto é, a convenção buscava, impreterivelmente, que os países signatários responsabilizassem as pessoas jurídicas que causavam danos, por meio da corrupção, no contexto internacional. O artigo 2 da convenção explicita:

“Artigo 2 – Responsabilidade de Pessoas Jurídicas

Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos.” (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 11)

A convenção reforçava que era necessária, no caso de legislação doméstica já existente, a extensão da mesma para a responsabilização de pessoas jurídicas que tentassem corromper funcionários públicos estrangeiros, sendo estes reconhecidos pela convenção como:

“4 Para o propósito da presente Convenção:

a) “funcionário público estrangeiro” significa qualquer pessoa responsável por cargo legislativo, administrativo ou jurídico de um país estrangeiro, seja ela nomeada ou eleita; 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;” (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 11)

Neste contexto, a Lei Anticorrupção é pontualmente específica em seu primeiro artigo, ou seja, está em plena consonância com a orientação do artigo 2 da convenção da OCDE. No primeiro artigo da LAC, é dito que “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.” Desta forma, a LAC deixa claro que sua aplicação está isenta do local em que o crime de corrupção tipificado ocorra, quer dizer, mesmo no contexto internacional, pessoas jurídicas submetidas às normas brasileiras poderão ser responsabilizadas pela LAC no caso de prática de corrupção.

A consonância da Lei Anticorrupção com o texto da convenção da OCDE ainda pode ser constatada tendo em consideração a orientação do tipo de responsabilização da pessoa jurídica que pratique corrupção contra funcionários públicos estrangeiros. No artigo terceiro do texto da convenção, é enfatizado no segundo ponto a maneira como deverá ser procedida a responsabilização de pessoas jurídicas. Lê-se:

“2 Caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte deverá assegurar que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e

dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras.” (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 11)

A partir disto, a LAC traz para si a orientação implícita neste ponto do texto da convenção da OCDE e caracteriza a responsabilização das pessoas jurídicas nos aspectos não-criminais, conforme demonstrado no segundo artigo da lei.

“Art. 2 ° As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.” (BRASIL. Lei nº 12.846, 2013)

Conforme é observado nos teores da Lei Anticorrupção do Brasil e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, é possível afirmar que a Lei procurou adequar-se às proposições principais que a convenção da OCDE delimitam, isto é, por mais que a então legislação brasileira tenha sido elaborada a partir da concepção jurídica nacional, a penetração dos princípios da convenção internacional da OCDE no texto da Lei Anticorrupção é claro.

Tendo isto em vista, a partir do que fora afirmado neste

“Art. 3 ° A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

§ 1 ° A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput.

§ 2 ° Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade.

Art. 4 ° Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

§ 1o Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.

§ 2o As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado.” (BRASIL. Lei nº 12.846, 2013)

1.2 – A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)

A prática da corrupção, repreendida com veemência por suas implicações morais e legais, é ainda responsável por gerar danos econômicos e financeiros aos atores em que são afetados diretamente por este tipo de prática, seja o Estado, sejam as empresas, ou seja, até mesmo a sociedade como um todo. Neste sentido, o combate à corrupção nacional e internacional, conforme observado anteriormente neste trabalho, procurou não apenas buscar a criminalização dos responsáveis por este patógeno, mas garantiu uma ênfase incisiva tendo em consideração a reparação de danos econômicos e financeiros que esta prática causa.

Esta ênfase é orientada a partir do contexto político e econômico que o mundo atravessava durante o final do século XX, representado pelo fenômeno da globalização, este já discutido em capítulo anterior neste trabalho. Desta forma, com o comércio internacional em pleno desenvolvimento, as novas formas de negociações exigiam regras que garantissem segurança jurídica e institucional para efeito de validade de contratos, acordos e outros tipos de negociações formais entre atores públicos e privados.

Neste sentido, tratados e convenções internacionais de combate à corrupção, a partir do fim do século XX, buscaram realizar-se à luz da ideia de que era preciso prevenir os danos econômicos que este fenômeno causara. O contexto da globalização e a formação do novo mercado global demandava esta atenção específica, e, ademais, era requisitada segurança jurídica nos termos das negociações em âmbito internacional. Liguori (2012) corrobora este argumento a partir da afirmação de que o combate à corrupção se tornou algo a ser tratado como um assunto de alta relevância por nações que se preocupavam com a inexistência de normas jurídicas responsáveis por combater o patógeno da corrupção, na qual estas nações estavam sob a égide do novo mercado mundial que estava a se configurar no final da década de 1990. Assim, Liguori (2012) justifica que os Estados passaram a dar maior atenção para as convenções internacionais de combate à corrupção com o intuito de criar normas que preservassem as operações comerciais e criminalizasse os responsáveis.

Assim, convenções internacionais como a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção, promovida pela Organização dos Estados Americanos (OEA), e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, reconheceram, em seus preâmbulos, os danos que a corrupção causa à saúde econômica dos países. Com isto, dentre os artigos pautados nos textos destas convenções, estavam aqueles destinados ao suborno transnacional e responsabilização de pessoas jurídicas que atentem contra o progresso econômico por meio de atos corruptivos.

Buscando analisar este contexto no cenário brasileiro, especificamente em 2003, é configurada no país a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), esforço este criado a partir da cooperação interinstitucional de órgãos dos três poderes da República, Ministério Público e entidades da sociedade civil. A princípio, a Estratégia fora definida apenas como Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, uma vez que fora concebida a partir da necessidade da implementação de uma política pública que estivesse focada em efetivar o combate à lavagem de dinheiro no país e a consequente recuperação de ativos perdidos para a atividade criminosa, bem como a tentativa de reduzir os ativos obtidos por organizações criminosas.

“O desafio era criar uma política pública que tornasse efetivo o combate à lavagem de dinheiro no Brasil e, conseqüentemente, o sequestro e perdimento dos ativos instrumentos e produtos de atividade criminosa. O objetivo principal era dar meios ao Estado para combater o crime praticado por organizações, cuja existência e atuação ultrapassavam e independiam dos indivíduos que as integravam.” (MADRUGA, 2013, p.34)

A princípio, como precedente à ENCCLA, fora instituído o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, o DRCI, que corresponde a uma estrutura institucional vinculado e integrante do Ministério da Justiça. Apesar de que a estrutura fora concebida com a missão específica e focada na recuperação dos ativos perdidos para as práticas corruptas, ela em si não poderia constituir uma ferramenta poderosa para efetivar sua missão, uma vez que em seu âmbito poderiam haver conflito de atribuições. E da mesma maneira que o DRCI, os demais órgãos federais que então buscaram dar efetividade à luta contra a lavagem de dinheiro, estavam condicionados a suas atribuições institucionais e independência

administrativa, o que representava uma possibilidade de haver conflito nos termos de atribuições.

Nestes termos, estes mesmos órgãos que sofriam destes impasses institucionais, procuraram constituir um grupo informal em que fosse definida a concepções da Estratégia Nacional Contra a Lavagem de Dinheiro, este esforço foi primordial para o desenvolvimento da mesma, pontua o ex-diretor da DRCI:

“A informalidade na constituição do grupo que definiria a estratégia nacional de combate à lavagem de dinheiro foi essencial para reunir numa mesma mesa órgãos e autoridades que tinham poder de fato nesse tema, mas representavam hierarquias distintas. Se seguissemos o modelo de cooperação administrativa tradicional, com grupos de trabalho formalmente constituídos, publicados no Diário Oficial, prazos rígidos e zelos hierárquicos, provavelmente a ENCLA teria se perdido nos meandros da burocracia e não estaria próxima a completar uma década.” (MADRUGA, 2013, p.34-35)

Órgãos como a Polícia Federal, Ministério da Fazenda, por meio do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, dentre outros, conotavam de atribuições próprias e praticamente todas detinham prerrogativas para tratar, em determinado aspecto, do combate à lavagem de dinheiro, seja por meio das operações de repressão policial da Polícia Federal ou fosse por meio das fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União. Assim, a ENCLA¹¹ constituiu-se como um ponto de inflexão para o combate à lavagem de dinheiro, na qual fez com que os conflitos interinstitucionais destes órgãos fossem minimizados.

Esta característica reflete o modo compartilhado que se dá o combate à corrupção no Brasil, isto é, a ENCCLA demonstra que há um esforço interinstitucional para o desempenho deste papel no país, que conforme Oliveira e Sousa (2016) pontuam, a Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno que ampliou-se como uma agência anticorrupção, não constitui sozinha uma entidade de combate à corrupção, na qual há uma cooperação interinstitucional e esta função é feita de modo compartilhado, como explicado por Oliveira e Sousa (2016).

Com esta configuração arranjada, a articulação da ENCCLA fora concebida a partir da realização de plenárias com os representantes dos órgãos que se

¹¹ Em um primeiro momento, fora concebida a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA), para posteriormente, em 2006, ter sido incorporado o princípio do Combate à Corrupção.

manifestavam para participar da iniciativa. A primeira plenária, ocorrida em 2004, já contava com a participação de aproximadamente 60 órgãos oriundos dos três poderes da república e Ministério Público, na qual os primeiros objetivos adotados, segundo o documento comemorativo de 10 anos, pela plenária foram:

- Coordenar a atuação estratégica e operacional dos órgãos e agentes públicos do Estado brasileiro no combate à lavagem de dinheiro;
- Potencializar a utilização de bases de dados e cadastros públicos no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado;
- Aferir objetivamente e aumentar a eficiência do Sistema Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro, de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional;
- Ampliar a cooperação internacional no combate à atividade criminosa e na recuperação dos ativos ilicitamente produzidos;
- Desenvolver no Brasil uma cultura de combate à lavagem de dinheiro;
- Prevenir a lavagem de dinheiro.

Primeiramente, é necessário pontuar aqui a importância que a primeira plenária buscou conferir para o fortalecimento da cooperação interinstitucional entre os órgãos que compunham a ENCCLA. Isto se dava pela questão natural de que este esforço interinstitucional dava seus primeiros passos, ou seja, suas diretrizes ainda estavam em processo de formulação, e este tipo de estratégia era pioneira no país, tanto pelo aspecto da cooperação interinstitucional jamais vista, como pela natureza do assunto que era tratado na estratégia.

Logo, no que se refere a orientação de diretrizes e organização, é adequadamente possível ser afirmado que a ENCCLA se concebeu a partir do entendimento que as convenções internacionais de combate à corrupção, à época promovidas, tinham sobre as medidas que deveriam ser perseguidas na luta contra a lavagem de dinheiro, ato este inerente a corrupção e principal alvo combatido pela ENCCLA.

Ora, a convenção contra a corrupção da OCDE já trazia em seus termos uma orientação no sentido de desenvolver a repressão contra a lavagem de dinheiro.

“Artigo 7 – Lavagem de Dinheiro - A Parte que tornou o delito de corrupção de seu próprio funcionário público um delito declarado para o propósito da aplicação de sua legislação sobre lavagem de dinheiro deverá fazer o mesmo, nos mesmos termos, em relação à corrupção de um funcionário público estrangeiro, sem considerar o local de ocorrência da corrupção.” (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 12)

Conforme um dos intuitos da convenção, a mesma recomendava aos países que fosse estendido a penalização do ato de lavagem de dinheiro, a partir da legislação doméstica dos países, para os funcionários públicos estrangeiros, isto é, aqueles que atuavam internacionalmente em organismos multilaterais ou bilaterais. Assim, conforme observa-se no objetivo da plenária de 2004 da ENCCLA em que trata da ampliação da cooperação internacional no combate à atividade criminosa e na recuperação dos ativos ilicitamente produzidos, há uma consonância com o proposto pela convenção da OCDE neste aspecto, uma vez que a ampliação da cooperação internacional pode ser traduzida na repressão de funcionários públicos estrangeiros que praticam corrupção por meio da lavagem de dinheiro.

Em outras palavras, a partir dos objetivos da plenária de 2004 da ENCCLA, é possível notar que havia uma preocupação dos órgãos integrantes da estratégia no que tange ao desenvolvimento de mecanismos eficientes para a promoção da cooperação jurídica internacional, busca por medidas anticorrupção e a adequação dos funcionários públicos brasileiros, sejam atuando nacionalmente ou internacionalmente, a uma conduta íntegra pautada a partir das concepções que as convenções internacionais de combate à corrupção propunham, especificamente, a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE.

Conforme já dito anteriormente neste capítulo, as convenções internacionais de combate à corrupção procuraram promover orientações e compromissos a serem assumidos pelos países que tornavam-se signatários, dentre a matéria que estas orientações tratavam, é possível destacar dois aspectos principais: a criação de legislação doméstica que criminalize os atos tipificados na forma descrita pelos artigos da convenção; e a adoção de medidas que busquem prevenir e combater os atos de corrupção tipificados na convenção, procurando dar uma ênfase para o contexto internacional.

Partindo deste segundo aspecto supracitado, convenções como a da OEA e a da OCDE, pautam claramente seus propósitos no sentido deste aspecto. A título de exemplo, a convenção interamericana contra a corrupção da OEA pontua:

“Os propósitos desta Convenção são:

1. promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e
2. promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA, 1996)

A convenção trata ainda, com ênfase, o compromisso que os países devem cumprir no que se refere a estipulação de normas de conduta para seus funcionários públicos a partir da adequação em seus sistemas institucionais.

“Artigo III Medidas preventivas

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

1. Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA, 1996)

Este aspecto é ainda acrescentado pela necessidade que a convenção esclarece sobre a instituição de “2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta.”

A ENCCLA, neste sentido, desenvolveu o Gabinete de Gestão Integrada (GGI) no intuito de articular a aplicabilidade de medidas de conduta para os funcionários públicos dos órgãos que compunham a ENCCLA. Esta estrutura foi decisiva para a meta posterior que a estratégia viria a adotar no sentido de aperfeiçoar, em aspecto técnico e íntegro, os funcionários públicos que integravam o combate à lavagem de dinheiro e corrupção.

Desta forma, a plenária de 2004 da ENCCLA chegou a um consenso acerca da necessidade de serem realizados treinamentos de servidores públicos dos órgãos membros no que compreendem o aperfeiçoamento no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. A meta de número 25 desta plenária representava este consenso, na qual a mesma pontuava o seguinte:

“Apresentar, após consulta aos demais membros do GGI-LD, programa de capacitação, treinamento e especialização, com cursos de pequena (seminários), média (atualização) e longa duração (especialização), para agentes públicos que atuam no combate à lavagem de dinheiro. Os cursos de curta e média duração devem ser voltados ao estudo de casos práticos, de tipologias de lavagem de dinheiro ou treinamentos específicos. Os cursos de longa duração, com característica multidisciplinar, devem formar agentes públicos altamente especializados no combate à lavagem de dinheiro, abrangendo conhecimentos jurídicos, financeiros, técnicas de investigação e o uso de softwares e equipamentos de última geração.” (BRASIL. Ministério da Justiça, 2012, p. 21).

Assim, os integrantes da ENCCLA desenvolveram o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), que representa, em suma, a capacitação e treinamento integrado de servidores públicos oriundos de diversos órgãos públicos em assuntos de combate à corrupção, e para além disto, a PNLD buscava garantir uma maior efetividade no desenvolvimento dos laços institucionais entre os órgãos membros da ENCCLA.

Alguns dos temas que já foram abordados no PNLD desde a primeira palestra realizada estão descritos na tabela abaixo.

Quadro 2 – Temas abordados no Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD)

<ul style="list-style-type: none"> • A Produção de Prova para o Processo Penal no Contexto da Cooperação Jurídica Internacional – 2007;
<ul style="list-style-type: none"> • Treinamento Especial na Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro, ao Crime Organizado e ao Financiamento do Terrorismo – 2008;
<ul style="list-style-type: none"> • Seminário Internacional sobre Cooperação Jurídica em Matéria Penal entre o Brasil e a Suíça – 2009;
<ul style="list-style-type: none"> • Seminário Internacional de Extinção de Domínio – 2009;
<ul style="list-style-type: none"> • Provas e Gestão da Informação: Novos Paradigmas – 2010;
<ul style="list-style-type: none"> • I e II Seminários sobre Lavagem de Dinheiro e Cooperação Jurídica Internacional – 2010 e 2011;
<ul style="list-style-type: none"> • Seminário Internacional sobre a lavagem de dinheiro no futebol – 2011;
<ul style="list-style-type: none"> • Seminário sobre os principais aspectos do Projeto de Lei de Organizações Criminosas;
<ul style="list-style-type: none"> • Seminário sobre Lavagem de Dinheiro no Tráfico de Drogas – 2012;
<ul style="list-style-type: none"> • Seminário Franco-Brasileiro sobre a Luta contra a Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos – 2012; dentre outros.

*Reproduzido de: ENCCLA: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. 2012, p. 22.

Especificamente, nos dois primeiros anos de execução das capacitações promovidas pela PNLD, a presença de representantes de organismos multilaterais já estava pontuada nestas capacitações, conforme o quadro abaixo, referente ao quantitativo dos dois primeiros anos do PNLD, demonstra:

Quadro 3 – Órgãos participantes das capacitações da PNLD

Ano	Parceiro	Cidade/ Estado	Número de capacitados	Período
2004	Ministério Público do Estado de São Paulo – MP/SP	São Paulo/SP	25	12 de abril
	Escola de Administração Fazendária e Controladoria Geral da União – ESAF/CGU	Brasília/DF	18	26 de abril
	Ministério Público do Estado do Paraná – MP/PR	Londrina/PR	100	28 de abril
	Banco do Brasil – BB	Brasília/DF	30	12 a 13 de setembro
	Escola de Administração Fazendária e a Controladoria-Geral da União – ESAF/CGU	Brasília/DF	10	14 a 16 de dezembro
	Ministério Público do Estado da Bahia – MP/BA	Bahia/BA	70	18 de dezembro
	Palestra com Jack de Kluiver	Brasília/DF	27	16 de fevereiro
2005	Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas e Organização dos Estados Americanos – CICAD/OEA	Manaus/AM	15	1 a 5 de maio
	Escola de Administração Fazendária e a Controladoria-Geral da União – ESAF/CGU	Brasília/DF	12	3 a 10 de junho
	Escola de Administração Fazendária e a Controladoria-Geral da União – ESAF/CGU	Brasília/DF	4	17 a 23 de junho
	Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU	Brasília/DF	40	1 a 5 de julho
	Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU	Brasília/DF	40	1 a 5 de agosto
	Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas e Organização dos Estados Americanos – CICAD/OEA	Natal/RN	23	8 a 12 de agosto
	Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU	Brasília/DF	40	1 a 5 de setembro
	Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas e Organização dos Estados Americanos – CICAD/OEA	Vitória/ES	37	17 a 21 de outubro
	Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas e Organização dos Estados Americanos – CICAD/OEA	Porto Alegre/RS	34	24 a 28 de outubro
	Tribunal de Contas da União – TCU	Brasília/DF	38	7 a 8 de novembro
	Ministério Público do Estado do Amazonas – MP/AM	Manaus/AM	67	9 a 10 de novembro
	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MP/RJ	Rio de Janeiro/RJ	73	25 a 26 de novembro
Tribunal Regional Federal da 4ª Região	Foz do Iguaçu/PR	40	1 de dezembro	

*Reproduzido de: ENCCLA: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. 2012, p. 24.

A presença de uma comissão oriunda de um organismo multilateral na qual o Brasil segue termos de convenções, reforça a ideia de que o combate à corrupção no Brasil é particularmente influenciado pelas diretrizes internacionais que tratam desta questão, e corroborando esta ideia, conforme Plufg e Oliveira (2009) afirmaram, o combate à corrupção aderiu a um movimento de internacionalização por meio de

mecanismos como Convenções e Tratados Internacionais, tendo em vista que o problema da corrupção passou a configurar-se como um fenômeno global, com a promoção da globalização e o comércio global.

Sendo assim, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro, por mais que tenha sido concebida em a partir de um esforço interinstitucional entre as principais instituições de controle interno e externo do país, encontrou no direito internacional, por meio de convenções internacionais de combate à corrupção, as orientações que definiam o cerne dos principais problemas de corrupção, como a lavagem de dinheiro e combate ao crime organizado. Em consonância com o argumento de Plufg e Oliveira (2009), a busca que ENCCLA empreendeu em inserir as orientações de convenções internacionais de combate à corrupção em suas diretrizes definidas anualmente nas plenárias, está de acordo com a ideia de que o Brasil foi permeado pelo modo operacionalizado do combate à corrupção em nível internacional.

Neste sentido, na plenária da ENCCLA realizada em 2006, um dos principais objetivos definidos era o de adequação do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro no Brasil a partir das recomendações internacionais presentes nas convenções. Partindo da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Corrupção, na plenária de 2006, os integrantes da ENCCLA buscaram adequar o tratamento que o sistema financeiro nacional deveria dar para as pessoas politicamente expostas (PEPs), e no mesmo nível de esforço, definir quem seriam estas pessoas, conforme é explicado em “DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado (2013).

“A 3ª Reunião Plenária definiu novos objetivos:

- Adequação do Brasil às recomendações internacionais em matéria de combate à lavagem de dinheiro;
- Proposições normativas voltadas ao aprimoramento da cooperação jurídica internacional e do sistema anti-lavagem no País;
- Acesso a dados e flexibilização do sigilo;
- Capacitação de agentes;
- Emprego de tecnologia para o combate à lavagem de dinheiro.” (BRASIL. Ministério da Justiça, 2012, p. 49).

Esta característica da adequação do combate à corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil, no tocante ao aprimoramento do sistema anti-lavagem de dinheiro e o desenvolvimento tecnológico no combate à lavagem de dinheiro, a terceira plenária da ENCCLA criou e implementou o Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (LAB-LD), que corresponde a uma unidade tecnológica que presta auxílio no combate à corrupção e lavagem de dinheiro. Especificamente, o LAB-LD consiste em:

O LAB -LD é uma unidade de análise de dados que visa à identificação de atividades ilícitas, com a aplicação de soluções tecnológicas, metodologia e perfis profissionais próprios. Auxilia a produção de provas em processos e inquéritos judiciais ou administrativos relacionados a crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, ao realizar a análise de dados, especialmente os dados bancários, fiscais, telefônicos e contábeis. (BRASIL. Ministério da Justiça, 2012, p. 51).

Então, conforme fora argumentado, esta iniciativa da ENCCLA buscava adequar-se às recomendações internacionais sobre o tema discutido, assim, a criação do LAB-LD é produto da orientação advinda do artigo 58 da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Corrupção, o artigo descreve:

“Artigo 58 Departamento de inteligência financeira

Os Estados Partes cooperarão entre si a fim de impedir e combater a transferência do produto de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e promover meios para recuperar o mencionado produto e, para tal fim, considerarão a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que se encarregará de receber, analisar e dar a conhecer às autoridades competentes toda informação relacionada com as transações financeiras suspeitas.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 56)

Assim, o Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro busca promover uma cooperação, primeiramente, entre os órgãos no sentido de compartilhamento de conhecimento e dados produzidos acerca dos atos de lavagem de dinheiro e suas variantes identificados. Em acordo com o documento “DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado” (2013), é possível observar que o LAB-DL é um esforço que está em plena consonância com o princípio de “inter-institucionalidade”, este sendo o princípio essencial da ENCCLA e também é pontuado em textos das convenções internacionais como uma das principais maneiras de coordenar o combate à corrupção em países. O resultado deste esforço do LAB-DL é

a distribuição de instalações da estrutura em diversos órgãos dos três poderes e níveis federativos, na qual observa-se abaixo:

“Atualmente, no Brasil, há 16 laboratórios em funcionamento e outros 12 em processo de instalação:

- Em Órgãos Federais: no DRCl/SNJ/MJ e no Departamento de Polícia Federal - DPF, ambos em Brasília - DF e, na Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, em São Paulo – SP;
- Nos Ministérios Públicos dos Estados do Acre, Amapá (compartilhado com a Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública do Estado do Amapá), Paraíba, Goiás, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Tocantins e do Distrito Federal e Territórios;
- Nas Secretarias de Segurança Pública/Polícias Cíveis dos Estados de Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Roraima, Rondônia, São Paulo e Santa Catarina (compartilhado com o Ministério Público do Estado de Santa Catarina).” (BRASIL. Ministério da Justiça, 2012, p. 52).

Diante do que fora exposto até então, é possível observar que o combate à corrupção e a lavagem de dinheiro no Brasil, a partir do desenvolvimento da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro, fora promovido com um aspecto de esforço interinstitucional entre órgãos dos três poderes da república, nos três níveis federativos.

1.3 – Considerações finais

Até a última seção deste capítulo, foram discutidas as principais realizações do combate à corrupção no Brasil em consonância com os termos propostos por convenções internacionais para o combate à corrupção. *A priori*, a legislação brasileira que tratava da responsabilização em âmbito civil e administrativo de funcionários públicos que praticavam corrupção, era considerada insuficiente para o bom ordenamento do combate à corrupção no Brasil. A legislação, que corresponde à Lei de Improbidade Administrativa, tinha sua ênfase voltada para a responsabilização de agentes públicos ou pessoas físicas ligadas a estes, que cometiam atos corruptos em prol de benefício próprio.

A insuficiência desta legislação para o combate à corrupção é justificada pela falta de responsabilização de pessoas jurídicas que igualmente praticam e beneficiam-se da corrupção que envolve entes públicos e as regras jurídicas internacionais. Neste

contexto, a adoção, por parte do Brasil, das orientações que a Convenção sobre o Combate da Corrupção da OCDE propunha no que tange a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de corrupção, fora extremamente relevante para os moldes finais impressos na Lei Anticorrupção (LAC) do Brasil. Conforme visto no decorrer deste capítulo, a LAC configura-se um instrumento jurídico nacional, permeado em suas concepções das proposições da Convenção da OCDE para o combate à corrupção, em outras palavras, a Lei representa uma adequação do combate à corrupção no Brasil aos moldes propostos em convenção internacional da qual o Brasil tornou-se signatário.

Conclusão

A partir do que foi exposto neste trabalho, o combate à corrupção no Brasil experimentou e orientou, em boa parte de suas linhas de atuação, as orientações e proposições oriundas de convenções internacionais voltadas para o combate à corrupção, a título de exemplo, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A princípio, dentre as linhas de atuação do combate à corrupção que foram discutidas no decorrer deste trabalho, pontuam-se as mudanças que foram realizadas na linha do combate à lavagem de dinheiro e na responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos corruptivos, cujos atos tiveram sua tipificação na legislação nacional a partir dos conceitos oriundos em convenções internacionais, como fora o caso da Lei Anticorrupção, que aderiu às recomendações da Convenção da OCDE no que tange a tipificação de atos considerados como corrupção, seja por parte de agentes públicos ou pessoas jurídicas, conforme fora observado nas comparações realizadas no trabalho entre os artigos da lei e do texto da convenção que tratavam deste ponto.

Especificamente, no que se refere à linha de combate e à lavagem de dinheiro no Brasil, nota-se que houvera um esforço eminente de órgãos dos três poderes da república em aprimorar esta linha do combate à corrupção no Brasil, citando caso análogo de órgãos têm-se a Polícia Federal, a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público (Federal e estaduais), dentre diversos outros órgãos dos três níveis federativos.

Este esforço traduziu-se no exitoso resultado da criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), estratégia esta que consolidou um canal de diálogo entre os órgãos que compuseram a ENCCLA, canal que superou os impasses de jurisdição institucional que estes órgãos detinham, bem como sua autonomia específica para atuar no combate à lavagem de dinheiro e à corrupção.

A análise da ENCCLA neste trabalho permitiu observar que o combate à corrupção no Brasil é, antes de tudo, levado a cabo por meio da cooperação institucional entre órgãos oriundos dos três poderes da república, e de acordo com o que fora argumentado por Oliveira e Souza (2016), esta característica torna o combate à corrupção no Brasil um esforço compartilhado, além de que nos permite inferir que não há no Brasil uma agência anticorrupção, neste caso, o modelo de corrupção multiagências, discutido por Oliveira e Souza (2016), é o que mais se adequa a realidade do combate à corrupção no Brasil, uma vez que a ENCCLA, enquanto expressão relevante da cooperação institucional, nos demonstra que a lavagem de dinheiro e a corrupção no Brasil são combatidos por meio da atuação em conjunto de diversos órgãos de controle e aqueles do poder judiciário.

Esta observação acerca da ENCCLA permite levantar a inferência de que há uma pluralidade institucional na execução das atividades investigativas, punitivas e de fiscalização da corrupção, na qual esta característica está em acordo com o modelo multiagências.

Neste sentido, a discussão realizada sobre a ENCCLA no terceiro capítulo deste trabalho nos permitiu observar que as plenárias realizadas nos primeiros anos de execução da Estratégia buscaram incluir as orientações internacionais que visavam o aprimoramento do combate à corrupção e da lavagem de dinheiro. Especificamente, observa-se que a proposição do artigo 58 da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Corrupção que se referia a criação de uma estrutura de inteligência e uso da tecnologia para aprimorar os mecanismos de detecção de lavagem de dinheiro fora pontualmente acatada pela terceira plenária da ENCCLA, realizada no final de 2005.

A plenária executou a ação que cumpria a meta de implantação do Laboratório de Tecnologia Contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD), este laboratório representa uma unidade que se utiliza da aplicação tecnológica para a identificação de prováveis ilícitos. Especificamente, o LAB-LD utiliza-se de um centro de dados para produção de provas que corroboram nas investigações e fiscalizações inerentes ao combate à corrupção e lavagem de dinheiro promovidos pela ENCCLA.

Referências

- ACKERMAN, Susan, Rose. **La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma.** Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno, 2001.
- ATKINSON, Michael, MANCUSO, Maureen. **Do we need a code of conduct for politicians?** Canadian Journal of Political Science, 18 (3), p. 459-480, 1985.
- ÁVILA, C. F. D. **A queda do muro de Berlim.** Revista de Sociologia e Política, v. 18, n. 37, p. 93, 2010.
- BARBOSA, T. A. **Da influência dos valores culturais na percepção e prática da corrupção: de perspectivas teóricas a evidências empíricas.** Brasília: Senado Federal, 2015. 167 p. – (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal)
- BARBOZA, M. N. **O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do ministério público no Brasil.** Ministério Público Federal, 2004.
- BARROS, S. D. R. **A Revolução de Outubro: 80 anos.** Estudos Avançados, v. 12, n. 32, p. 19–36, 1998.
- BIANCHI, Álvaro. **Um ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990.** Campinas: Unicamp, 2010. 288p
- BRASIL. **Lei nº 12.846**, de 1 de ago. de 2013. Lei anticorrupção, Brasília, DF, ago 2017. Disponível em: <http://www.imprensa nacional.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?id=LEI%209887>. Acesso em: 27 out. 2017.>
- Brasil. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **ENCCLA: Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado.** Brasília: Ministério da Justiça, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p.
- CAMPOS, P. T. DE. **Comentários à Lei nº 12.846/2013 - Lei anticorrupção.** Revista Digital de Direito Administrativo, v. 2, n. 1, p. 160–185, 2015.
- CARINHATO, P. H. **Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil.** Aurora, n. 3, p. 37-46, dez. 2008.
- CASTELO, Rodrigo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 613-636, dez. 2012.
- CHESNAIS, F. **A mundialização do capital, natureza e papel da finança e mecanismos de “balcanização” dos países com recursos ambicionados.** In:

LIMA, M. C. (Org.) *Dinâmica do capitalismo pós-guerra fria: cultura tecnológica, espaço e desenvolvimento*. São Paulo: Editora UNESP, 2008, p. 376.

DIAMOND, L. **Developing Democracy: Toward Consolidation**. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1999.

FERRERA, Luciano V. MOROSINI, Fabio C. **A Implementação da Lei Internacional Anticorrupção no Comércio: o controle legal da corrupção direcionado às empresas transnacionais**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.2, n.3, Jan-Jun 2013, p. 257-277.

FILGUEIRAS, L. **O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do Modelo Econômico**. In: MASUALDO, B.; ARCEO, E. (Org.) *Neoliberalismo y sectores dominantes - tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires: CLACSO, 2006a, p. 179-206.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, Coleção Os Economistas. 1985, p.

JACKSON, Michael, KIRBY, Elisabeth, SMITH, Rodney, THOMPSON, Lynn. **Sovereign eyes: legislators perception of corruption**. Journal of Commonwealth and Comparative Politics, v. 32, n. 1, p. 54-67, 1994.

KRUEGER, Anne O. 1974. **The Political Economy of the Rent-Seeking Society**. American Economic Review, vol. 64, no. 3, pp. 291-303.

LABRÍN, J. A. B. **Corrupción y Derecho internacional de los derechos humanos. Derecho**. PUCP, Revista de la Facultad de Derecho, n. 63, p. 333–347, 2009.

LIGUORI, C. **O combate à corrupção internacional por meio da responsabilidade social empresarial: a sustentabilidade através da governança global corporativa**. In: XXI Congresso Nacional do CONPEDI Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2012, Niterói. Anais do XXI Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2012.

LOUREIRO, M. R. et al. **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 17, n. 60, p. 54–67, 2012.

MACIEL, T. M. **As teorias de relações internacionais pensando a cooperação**. Ponto-e-Vírgula (PUCSP), v. 5, p. 215-229, 2009.

MADRUGA, Antenor. **Origens da ENCCLA**. In: DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado. 2013, p. 132.

M. M. S. COELHO, NUNO; MOREIRA LAMOUNIER HERINGER, HELIMARA. **Foreign Corrupt Practices Act: Uma breve análise da lei que deu origem ao combate internacional da corrupção**. Revista Jurídica, Curitiba, v. 1, n. 46, p. 164-187, fev. 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Brasília/DF. **Convenção da OCDE contra o suborno transnacional**. p. 16.

- MIRANDA, F. **A mundialização financeira frente ao neoliberalismo**. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Sociologia, v. 1, n. 1, p. 169–188, 2003.
- NOTARI, Marcio Bonini. **As convenções internacionais ratificadas pelo Brasil no combate à corrupção**. Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 60-77, jan. 2017.
- OLIVEIRA, G. J. de, & SOUZA, O. A. V. **Controladoria-Geral da União: uma Agência Anticorrupção?** São Paulo, 2016.
- OLIVIERI, C. **Os controles políticos sobre a burocracia**. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 5, p. 1395–1424, 2011.
- PLUFG, Samantha Ribeiro Meyer. OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares. **O Brasil e o combate internacional à corrupção**. Brasília a. 46 n. 181 jan./mar. 2009.
- POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Júlio. **Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial**. Revista Sociologia. Política, Curitiba, n. 21, p. 51-69, jul. 2003.
- RAMINA, Larissa L. O. **Ação internacional contra a corrupção**. Curitiba: Juruá, 2002.
- SPECK, Bruno Wilhelm et al. **Os custos da corrupção**. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. 10, n. 10, p. 03-40, fev. 2000.
- SPINELLI, M. V. C. **Brasil e Estados Unidos: o sistema de controle interno do poder executivo federal em perspectiva comparada**. In: Revista da CGU. Brasília: Controladoria-Geral da União. Ano IV, n.º 6, Setembro/2009.
- TOLLISON, Robert D. **Rent Seeking: A survey**. Kyklos, vol. 35, no. 4, 1982, pp. 575-602
- VARELLA, M. D. **A crescente complexidade do sistema jurídico internacional: alguns problemas de coência sistêmica**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 167, p. 135-170, 2005.