

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modern architecture, featuring two tall, narrow towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some vehicles visible in the foreground.

# **REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ANO Nº 03 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 02 - JUL/DEZ 2018**

**ISSN 2595-5667**

**Rio de Janeiro,  
2018.**

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia  
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.  
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

### Avaliadores:

- |   |  |
|---|--|
| Prof. Alexandre Santos de Aragão, UERJ. | Prof. Phillip França, PUC-RJ.          |
| Sr. Bruno Santos Cunha, USP.            | Sr. Márcio Felipe da Cunha, UFF.       |
| Sr. Ciro Galvão, USP.                   | Sra. Marina Rúbia de Carvalho, PUC-GO. |
| Prof. Henrique Cardoso, UFS.            | Sandro Alves Simões, CESUPA.           |
| Prof. Irene Nohara, Mackenzie.          | Victor Aguiar Jardim de Amorim, IDP.   |
| Prof. Jamir Ribeiro, UFJF.              | Wilson Braga da Silva Neto, UNINOVE.   |

### Diagramação e Layout:

- Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	005
Emerson Affonso da Costa Moura	
OS INFLUXOS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 NO PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: O DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OBSERVAR PRECEDENTES VINCULANTES .....	006
Ingrid Bispo dos Santos	
GESTÃO DO JUDICIÁRIO E GESTÃO DA QUALIDADE: UMA QUESTÃO DE PRINCÍPIOS. 063	
José Paiva, Alex Pizzio	
DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA: DISCRICIONARIEDADE ENTRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NUMA ÁREA SOB PRESSÃO AGROPECUÁRIA .....	095
Ronaldo Pereira Santos, Neuton Alves de Lima	
ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE: EFICIÊNCIA E SEU INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL A SAÚDE .....	119
Laura Jane Ribeiro Garbini Both, André Rodrigues Menezes	
A CONTRIBUIÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO: EVOLUÇÃO NORMATIVA E PERSPECTIVA INTERNACIONAL .....	135
Monica Sousa, Alex Bruno Canela Vilela	
O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA COMO OBSTÁCULO À ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS .....	161
Marina Rúbia Mendonça Lôbo de Carvalho, Andressa Guimarães Freire	
O POVO COMO FISCAL DA LEI: A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO PARA O CONTROLE POPULAR DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	190
Vanessa Oliveira de Queiroz	
COMPLIANCE NAS EMPRESAS ESTATAIS: APLICAÇÃO DA LEI 13.303/2016 .....	221
Luiza Cadar Almeida Machado Rabelo	
O PACTO FEDERATIVO E ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA NO BRASIL .....	240
José Francisco Siqueira Neto, Daniel Francisco Nagao Menezes	

## A CONTRIBUIÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO: EVOLUÇÃO NORMATIVA E PERSPECTIVA INTERNACIONAL<sup>6</sup>

### THE UNITED NATIONS CONTRIBUTION IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION: POLICY DEVELOPMENTS AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE

#### MONICA TERESA COSTA SOUSA

*Professora Visitante com bolsa CAPES na Universidade de Valencia. Professora dos curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDIR) e Mestrado Interdisciplinar em Cultura e Sociedade (PGCult). Avaliadora do MEC/INEP. Coordenadora do Núcleo de Estudos em Direito e Desenvolvimento (NEDD/UFMA). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2007).*

#### ALEX BRUNO CANELA VILELA

*Especialista em Corrupção: Prevenção e Combate a desvios de recursos públicos pela Estácio. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Assistente Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão*

**RESUMO:** O combate à corrupção tem se tornado uma bandeira de caráter internacional. Dessa forma, as Nações Unidas vem apresentando, ao longo de décadas, importantes contribuições para enfrentar esse problema que tanto corrói as estruturas democráticas e sociais. O presente artigo tem por objetivo compreender como a ONU tem construído seu plano de combate à corrupção, tendo como base os principais parâmetros normativos das nações unidas, a exemplo das resoluções da Assembleia Geral e a Convenção de Mérida. Finalmente apresentam-se conclusões sobre o tema, demonstrando como a luta contra a corrupção no cenário internacional avançou com a atuação das Nações Unidas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Corrupção. Nações Unidas. Convenção de Mérida. Plano Global

**ABSTRACT:** Fighting corruption has become an international character flag. Thus, the United Nations has shown, over the decades, important contributions to address this problem that both undermines the democratic and social structures. This article aims to understand how the UN has built its anti-corruption plan, based on the main normative parameters of the United Nations, like the General Assembly resolutions and the Merida Convention. Finally we present findings on the subject, demonstrating how the fight against corruption in the international scenario put forward the UN operation..

**KEYWORDS:** Corruption. United Nations. Merida's Convention. Global Plan.

---

<sup>6</sup> O presente artigo foi objeto de pesquisa financiada pela bolsa CAPES PVEX 88881.170435/2018-01.

## I. INTRODUÇÃO

A corrupção deixou de ser a muito tempo um problema de caráter exclusivamente interno de cada país. Também não cabe reduzi-la aos países subdesenvolvidos. Além de ser um fenômeno enraizado em todos os momentos da história, a corrupção não toma conhecimento das fronteiras, acarretando prejuízos deletérios sobre a política, a economia e os direitos sociais em todo o mundo.

O Direito Internacional tem apresentado importantes contribuições para o combate à corrupção. Sob o aspecto normativo, os tratados internacionais ganharam destaque, a exemplo da Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização (CICC) dos Estados Americanos (OEA), da Convenção de combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros e Corrupção Transnacional da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OEA) e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC).

Embora esse aparato normativo tenha sido formalizado nas últimas décadas, a construção de uma agenda global de enfrentamento à corrupção não é tão recente. O presente artigo tem por fulcro avaliar essa evolução histórica no tocante à ONU, avaliando primeiramente a relação dos efeitos da globalização e da internacionalização do direito com a luta contra a corrupção no plano global.

Em seguida, são analisados os principais trabalhos das Nações Unidas ao longo dos últimos 40 anos, por meio dos congressos quinquenais de combate ao crime e resoluções da Assembleia Geral, chegando ao principal marco legal de combate à corrupção: a Convenção de Mérida.

Nessa esteira, serão abordados os principais mecanismos de aplicação da UNCAC, a exemplo das Conferências das Partes e dos Grupos de trabalho, bem como a atuação do Escritório das Nações Unidas contra a Corrupção (UNODC) e do Plano Global das Nações Unidas em parceria com outras instituições.

Ao final serão apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa, trazendo reflexões sobre o papel desempenhado pela ONU na construção de um programa internacional de luta contra a corrupção e incentivo à moralidade, avaliando as contribuições e efeitos sobre os Estados, bem como em relações aos cidadãos e sociedade internacional.

## II. A GLOBALIZAÇÃO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DO COMBATE À CORRUPÇÃO

O fenômeno da globalização foi marcante tanto para a expansão da corrupção, quanto o estímulo para o seu efetivo combate na seara do direito internacional. Ao passo que permitiu a superação de fronteiras e ampliação do acesso à informação, também estimulou o aprofundamento da corrupção na história da humanidade, como demonstra Garcia (2012, p. 224):

[...] a globalização também se apresenta como elemento estimulador da corrupção na medida em que realça e aproxima as desigualdades de ordem econômica, social, cultural e jurídica, o que permite a coexistência de realidades que em muito destoam entre si. Com isso, tem-se um campo propício ao oferecimento e à [sic] conseqüente aceitação de vantagens indevidas, em especial quando os envolvidos ocupam pólos opostos em relação aos mencionados indicadores.

Para Godinho (2011), a globalização foi uma das principais propulsoras da internacionalização da corrupção, uma vez que as trocas comerciais entre os países foram intensificadas, aumentando o risco e ocorrências de práticas criminosas ligadas à corrupção, tanto em relação aos particulares, quanto de agentes públicos.

Meyer-Pflug e Oliveira (2008, p. 7) acrescentam ainda que a corrupção tornou-se um problema de grandeza internacional devido aos seguintes fatores:

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

Noutro giro, apesar de representar o agravamento da corrupção, a globalização permitiu a criação de instrumentos mais eficazes de combate a esse tipo de conduta. Esse pode ser explicado, primeiramente, devido ao amplo acesso à informação, aspecto ínsito da própria globalização, permitindo um maior controle social sobre a gestão pública.

Além desse fator, o combate à corrupção ganhou nas últimas décadas o incremento da própria internacionalização do direito, fenômeno delineado pela autora francesa Meirelle Delmas-Marty. Para a autora, essa ligação acontece porque a globalização “multiplica a influência dos direitos externos que penetram nos direitos nacionais simplesmente passando (...) seja pela primazia dos tratados sobre a lei interna, seja por incorporação, seja por sua lei interna” (DELMAS-MARTY, 2005, p. 26).

Conforme Varella (2005), essa passagem do tratamento nacional para o internacional ocorre por atos ou abstenções. A passagem por atos se aperfeiçoa com a adoção de mecanismos internacionais, a exemplo das Convenções, enquanto que a abstenção acontece quando um Estado permite sem objeções a interferência da comunidade internacional em um assunto estritamente local.

No caso do combate à corrupção, essa passagem ocorre por atos, onde o Direito Internacional mostra-se indispensável. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conforme se demonstrará a seguir é um exemplo claro dessa assertiva. O tratado está inserido no bojo de várias ações da ONU que se concretizaram nas últimas décadas.

### **III. PRECEDENTES NORMATIVOS DA ASSEMBLEIA GERAL**

A participação dos organismos internacionais é uma marca decisiva na história recente do combate à corrupção. Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas vem desenvolvendo ações estratégicas com o propósito de prevenir essa prática e estimular a cultura da probidade, com destaque para as resoluções da Assembleia Geral, que em muito contribuíram para a formação da Convenção de Mérida.

A ONU passou a atuar no combate à corrupção em 1975 ao enfrentar essa tipo de conduta nos negócios internacionais. Nesse ano, segundo Ramina (2009), a Res. nº 3.514 da Assembleia Geral trouxe um pacote de medidas contra práticas corruptas internacionais, permitindo que os Estados adotassem a partir de então medidas legislativas e judiciais para desempenhar tal feito. A resolução mencionou a cooperação entre os governos para a prevenção de ilícitos relacionados a fraudes e outras ilegalidades.

A corrupção foi tema tratado com bastante intensidade nos congressos quinquenais seguintes da ONU para prevenção do crime organizado. No Quinto Congresso realizado para Prevenção do Crime e Tratamento dos Criminosos, realizado na cidade de Genebra, a matéria



criminal novamente enfatizou os crimes de corrupção e de colarinho branco (UNITED NATIONS, 2010).

Nesse congresso, a Assembleia Geral da ONU ainda convocou um grupo de trabalho especializado em práticas policiais para elaboração de um código de ética policial. A iniciativa resultou na criação do “Código de Conduta para Agentes Policiais”, pela Res. 34/169 de 1979, que traz em seu bojo práticas que devem ser adotadas pelos agentes de segurança para assegurar a probidade, a moralidade e proteção aos direitos humanos.

No Oitavo Congresso, realizado em Havana, a ONU editou uma série de Recomendações para o combate ao crime. Nesse sentido, a Recomendação nº 08 afirma sobre a corrupção que:

Por conta das atividades corruptas de funcionários públicos, a efetividade de qualquer tipo de programa governamental fica comprometida, prejudicando o desenvolvimento e vitimando indivíduos e a coletividade. Desta feita, é de fundamental importância que os estados: (a) revisem a adequação de suas legislações criminais (incluindo o processo penal), a fim de controlar todas as formas de corrupção e ações correlatas; (b) disponibilizem procedimentos administrativos e outros instrumentos de regulação para a prevenção de práticas corruptas e de abuso de poder; (c) adotem mecanismos para a investigação e sanção de funcionários corruptos; (d) adotem mecanismos legais visando o sequestro e apropriação de bens adquiridos em virtude de práticas corruptas; e (f) adotem sanções econômicas contra empresas envolvidas em corrupção [...] (UNITED NATIONS, 2010, p. 2).

Ramina (2009) destaca que nos debates do Oitavo Congresso foi preparado o primeiro anteprojeto de Combate à Corrupção no setor público. Assim já se vislumbrava a proposta de uma futura convenção internacional para tratar da corrupção transnacional e um código de ética para servidores.

Este Código foi elaborado por meio da Res. nº 51/59 de 1996 da Assembleia Geral, sob a recomendação do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. A Assembleia ainda solicitou ao Secretário Geral a inclusão do Código ao “Manual de Medidas Práticas contra a Corrupção”, já idealizado no Oitavo Congresso (BRASIL, 2009).

O Código de Ética para servidores públicos apresenta considerações sobre a conduta dos servidores públicos, implicações que foram lembradas em legislações locais, quanto em outras convenções. Em seu primeiro artigo, o Código enumera os seguintes deveres dos agentes públicos:

1. Um cargo público, conforme definido por lei nacional, é um cargo de confiança, que implica no dever de agir pelo bem do interesse público. O dever de lealdade dos agentes públicos deverá ser, conforme o interesse público, expresso por meio das instituições democráticas do governo.

2. Os agentes públicos devem assegurar a realização de seus deveres e funções com eficiência, efetividade e integridade, de acordo com leis ou políticas administrativas. Eles devem procurar, sempre, garantir que os recursos públicos pelos quais são responsáveis sejam administrados da maneira mais correta e eficiente possível.

(...).

Logo no artigo 2º, o Código aborda o “Conflito de Interesses”, advertindo de forma cristalina que “[...] em situações de conflito de interesse possível ou percebido entre os deveres e os interesses privados de agentes públicos, eles devem concordar com as medidas estabelecidas para reduzir ou eliminar tal conflito [...]” (BRASIL, 2009, p. 323).

Em sequência, o artigo 3º preceitua que os agentes públicos devem prestar contas de seus bens. Essa medida tem sido adotada em muitos países do mundo, inclusive no Brasil. A Lei Federal nº 8.730 de 1993, estabelece a obrigatoriedade de declaração de bens e rendas para o exercício de cargos públicos na administração direta e indireta, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, o que também se repete nos Estados, Municípios e Distrito Federal em suas legislações locais.

Já o artigo 4º expressamente veda que os servidores recebam presentes e valores para realizar ou deixar de realizar alguma de suas atribuições. A rigor, esse dispositivo já apresenta um forte amparo legislativo em grande parte dos países ocidentais, com a tipificação da conduta de corrupção passiva e outros delitos contra a administração pública.

Por fim, o Código encerra suas disposições tratando sobre a ética do sigilo e da atividade política dos servidores. Destarte, essa resolução é de redação bastante simples, com recomendações gerais para os Estados Partes, mas que representou um importante avanço na história do combate à corrupção pelas Nações Unidas.

Em 1996, a Assembleia Geral mais uma vez contribuiu para combate à corrupção adotando, por meio da Res. nº 51/191, a “Declaração contra a Corrupção e o Suborno em Transações Internacionais”. (BRASIL, 2009). Logo no preâmbulo, o documento reconhece a necessidade de que instituições públicas e privadas estabeleçam um ambiente marcado pela ética nas transações internacionais e de incentivo à responsabilidade social e econômica. Em seu artigo 3º, a Declaração define suborno, dentre outras práticas, como:

(a) A oferta, promessa ou apresentação de qualquer pagamento, presente ou outra vantagem, direta ou indiretamente, por qualquer corporação pública ou privada, incluindo corporação transnacional, ou indivíduo de um Estado, a qualquer agente público ou representante eleito de outro país, como compensação indevida por desempenhar ou por abster-se de desempenhar os deveres daqueles oficiais ou representantes com vínculo com uma transação comercial internacional;

[...].

As transações internacionais também estão presentes nas Res. nº 53/176 de 1998 e 54/205. O tema finalmente foi consolidado pela Convenção da OCDE contra Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros, que trata do combate à corrupção nas trocas comerciais internacionais e novamente disciplinada na UNCAC no rol da penalização e aplicação da lei.

Assim, observa-se que a Convenção de Mérida é a consequência de décadas de trabalhos da ONU, por meio de sua Assembleia Geral. Porém o tratado não se resume à evolução das resoluções, mas também de projetos práticos desenvolvidos pelas Nações Unidas e outros parceiros, a exemplo do Plano Global contra a Corrupção, como se demonstrará no decorrer desta pesquisa.

#### **IV. A CONVENÇÃO DE MÉRIDA E SUA ESTRUTURA NORMATIVA**

O direito não é produto exclusivo da técnica jurídica ou legislativa, mas também de um conjunto de transformações históricas, culturais e políticas que influenciam a cristalização das conquistas sociais. Assim também pode ser compreendida a Convenção da ONU contra a Corrupção.

Não há como fixar a evolução do Direito Internacional no combate à corrupção sem fazer vistas aos tratados internacionais. Para Rezek (2014, p.24), tratado “[...] é todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos”. Ferreira e Morosini (2013, p. 273) reforçam que os tratados internacionais contra a corrupção “[...] trazem dinamismo ao instrumento jurídico porque estabelecem um fórum de diálogo entre os diversos reguladores nacionais, enquanto convencem os Estados a cumprirem o tratado, forçando a adoção de medidas práticas”.

Antes da elaboração da UNCAC, a Organização dos Estados Americanos (OEA) já havia adotado a Convenção Interamericana de combate à Corrupção em 1996. A Convenção da OEA apresenta medidas de prevenção, descrição de atos de corrupção, suborno transnacional e

enriquecimento ilícito, assistência técnica e cooperação. O tratado foi aprovado pelo Governo Brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também contribuiu para o combate à corrupção no âmbito do direito internacional com a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. O tratado foi firmado em 1997 pelos Estados membros da OCDE, aos quais se somaram Brasil, Argentina, Bulgária, Chile e Eslováquia. No Brasil, a Convenção foi promulgada pelo Decreto nº. 3.678, de 30 de novembro de 2000. A norma internacional tem por finalidade prevenir e combater o suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações internacionais.

Faltava, entretanto, um instituto normativo de combate à corrupção com amplitude global, mesmo com a edição de resoluções tratando sobre suborno, estímulo à integridade, de conduta para servidores públicos e outros temas correlatos. Logo no início do terceiro milênio, a 81ª Plenária da Assembleia Geral, realizada em 2000, reconheceu a importância de desenvolver um instrumento jurídico internacionalmente vinculante contra a corrupção, através da Res.º 55/61 de 2000 (BRASIL, 2008).

Por meio dessa Resolução, foi criado um Comitê com representantes de vários países com objetivo de formular o tão esperado documento. O texto deveria abordar todas as formas possíveis de corrupção. A Convenção ganhou forma em sete reuniões do Comitê entre 2002 e 2003.

Finalmente, em 9 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, foi assinada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Estava consolidado o mais abrangente e completo instrumento normativo de combate à corrupção que nos dias atuais tem a adesão de 177 países. A UNCAC foi ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Em seu texto, a UNCAC é composta por 71 artigos, distribuídos em oito capítulos, de modo que os seus principais eixos estratégicos estão expostos nos capítulos II a V, conforme se apresentará a seguir.

#### IV.I. MEDIDAS PREVENTIVAS

O artigo 5º determina que os Estados adotem políticas públicas preventivas contra a corrupção, promovendo a participação da sociedade civil, estimulando um modelo de gestão transparente e com prestação de contas. A primazia pela prevenção demonstra o espírito do tratado em estimular uma cultura de probidade, que não é limitada apenas à esfera penal, mas comprometida com boas práticas políticas e administrativas, conforme apresenta o guia técnico da ONU e do Instituto Interregional de Pesquisa Sobre o Crime (UNICRI) (2008c, p. 3) sobre a Convenção:

Muitos Estados Partes enfatizam medidas repressivas – na forma tanto de legislação como de órgãos de investigação. Essa abordagem é apenas parte de políticas eficazes de combate à corrupção, além de ser onerosa e de focalizar basicamente os fracassos e o mau uso de regras, procedimentos e recursos públicos. A prevenção deve ser enfatizada não apenas por ser complementar e estar ligada a medidas repressivas; o valor do enfoque na prevenção está em intervir para gerenciar o risco de corrupção antes de a conduta ocorrer. Dessa forma, a integridade da aplicação de regras, de procedimentos e de recursos estará protegida, com benefícios mais abrangentes na promoção da confiança pública e na gestão da conduta pública dos servidores.

O artigo 7º trata sobre a contratação dos servidores públicos<sup>7</sup>. Esse dispositivo indica que os Estados deverão adotar sistemas de recrutamento, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de servidores públicos, fundamentados nos princípios da eficiência, transparência e em critérios objetivos como o mérito, a equidade e aptidão.

Destarte, a Convenção impõe um sério compromisso aos Estados signatários para tentar moralizar o acesso aos cargos estatais, reafirmando que “[...] a base para um Estado eficiente, transparente e eficaz, livre de corrupção, é um serviço público dotado de indivíduos do mais alto nível de aptidão e integridade, que trabalhem pelo interesse público [...]” (BRASIL, 2008, p. 13).

A Convenção também enfatizou a prevenção à lavagem de dinheiro, orientando que os países signatários estabelecessem regimentos internos para as instituições financeiras, conforme apresentado no artigo 14, propondo que os Estados Partes estabeleçam regimentos

---

<sup>7</sup>De acordo com o artigo 2º do tratado, entende-se por funcionário público, “[...] toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo”.

internos de regulamentação e supervisão das instituições bancárias, com fito de melhor fiscalizar as movimentações financeiras contra a lavagem de dinheiro.

#### **IV.II. PENALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DA LEI**

Não obstante, quando as medidas preventivas não forem suficientes, o Estado precisa lançar mão do seu poder sancionador para estancar o prejuízo da corrupção. É exatamente o que propõe o terceiro capítulo em “Penalização e aplicação da lei”. Entre os artigos. 15 e 42, a UNCAC pontifica que os Estados devem adotar medidas legislativas para criminalizar condutas como o suborno dos funcionários públicos nacionais, tráfico de influências, e enriquecimento ilícito, suborno e malversação no setor privado e outros delitos.

Muitas das condutas descritas na UNCAC já fazem parte da legislação penal de muitos países, inclusive no Brasil. Peculato, apropriação indébita e corrupção passiva são delitos tradicionalmente conhecidos por atingir a administração pública, porém outros crimes como o enriquecimento ilícito e corrupção privada são propostas inovadoras da Convenção para muitos países<sup>8</sup>.

Para Barbosa (2014, p. 24), boa parte das condutas descritas não apresentam caráter mandatório, uma vez que diz que cada Estado-Parte “[...] considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas [...]” a fim de adequar à lei interna com o texto da Convenção.

Por outro lado, uma vez tendo ratificado o tratado, os Estados ficam obrigados a adotar medidas para que sejam criminalizadas as condutas de corrupção ativa e passiva de funcionários públicos, corrupção ativa de funcionários estrangeiros e de organizações internacionais, desvio de verbas, peculato, malversação, lavagem de dinheiro, obstrução da justiça, além da participação em qualquer uma das ofensas descritas no texto da UNCAC (CHRYSSIKOS, 2011).

No tocante a caracterização das condutas ilícitas, Barbosa (2014, p. 24), reconhece que a UNCAC “[...] consegue o impressionante feito de não só trazer à baila a luta contra corrupção, mas avançar nas terminologias, tipificando cada uma das condutas que se pretende determinar como integrante do rol de práticas corruptas [...]”.

---

<sup>8</sup> No Brasil, por exemplo, a malversação de recursos no setor privado (artigos 21 e 22 da UNCAC) ainda não é punível, enquanto que o enriquecimento ilícito é reprimido apenas no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa. O Anteprojeto do Novo Código Penal (PLS 236/2012) prevê a criminalizaçãodessas condutas na forma dos artigos 167 e 277.

Isso pode ser bem observado em crimes como o de suborno internacional, onde a Convenção de Mérida foi mais além que a própria Convenção da OCDE que trata especificamente sobre o assunto. Para Ferreira e Morosini (2013), a iniciativa das Nações Unidas albergou tanto o conceito de funcionário público estrangeiro, quanto o nacional, sendo mais ampla que a OCDE.

Ainda neste capítulo, a Convenção se preocupa em proteger as testemunhas, peritos e vítimas, como também os denunciante (*whistleblowers*), nos artigos 32 e 33. Nesse ponto, a UNCAC privilegia o princípio da proteção ao denunciante, cuja validade “não radica apenas nos imperativos de integridade e probidade das instituições públicas, mas também no direito fundamental ao livre fluxo de informação” (BENTO, 2015, págs. 785 e 786).

O terceiro capítulo é encerrado com a recomendação aos Estados Partes para tornar mais eficiente o combate à corrupção pela via repressiva. Um notável exemplo é o artigo 29 ao afirmar que os Estados devem estabelecer prazos maiores de prescrição nos processos envolvendo delitos previstos na Convenção. Observa-se nesse dispositivo o cuidado de que a prescrição penal não se torne um subterfúgio para a impunidade, sem deixar de observar, por óbvio, o devido processo legal.

#### **IV.III. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

Já o capítulo seguinte trata da Cooperação Internacional, através dos artigos. 44 a 50. Insta fixar que cooperação internacional é, segundo Portela (2015, p. 695), “[...] o meio pelo qual os entes estatais se articulam para colaborar com a solução de processos judiciais que correm em outros Estados [...]”.

Corroborando com esse entendimento, Barreto (2012, p. 81) afirma que a cooperação “[...] compreende medidas de assistência legal mútua na coleta e transferência de provas, ações conjuntas de investigação, rastreamento e congelamento de bens, apreensão e confisco de produtos da corrupção [...]”. A cooperação internacional é aplicada, a princípio, a todos os ramos do direito. Trata-se de um instrumento jurídico de grande relevância, pois permite a resolução de problemas de interesses internacionais, por isso a Convenção da ONU contra a corrupção não poderia deixar de tratar sobre o assunto.

Nunes (2008, apud, BARBOSA, 2014) alerta que a não-cooperação, com a atuação isolada e independente das estruturas disponibilizadas pela comunidade internacional, acaba

por ser ineficiente e atenta contra o interesse do próprio Estado no objetivo de se combater a corrupção.

A UNCAC, além de balizar conceitos e tipos de corrupção, possui caráter paradigmático sobre as formas de promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional (BARBOSA, 2014).

No caso da Convenção de Mérida, a cooperação é tratada com bastante ênfase no âmbito penal. O artigo 44 menciona a extradição, matéria recorrente no âmbito do direito internacional. Mazuolli (2011, p. 722) leciona que, extradição é:

[...] o ato pelo qual um Estado entrega à justiça repressiva de outro, a pedido deste, individuo neste último processado ou condenado criminalmente e lá refugiado, para que possa aí ser julgado ou cumprir apenas que já lhe foi imposta [...].

A extradição é considerada o instrumento de cooperação internacional mais antigo para a repressão de crimes, a palavra provém do latim “*extraditione*”, *ex* (= fora) e *traditio-onis* (= ação de remeter).

A norma prevê que os Estados Partes otimizem os procedimentos de extradição e simplifiquem os requisitos probatórios correspondentes com relação a qualquer dos delitos descritos no quarto capítulo, o que demonstra o interesse de resolver as demandas com maior celeridade quando envolverem jurisdição estrangeira.

Em seguida, o tratado faculta aos Estados a possibilidade de celebrar acordos bilaterais ou multilaterais sobre o traslado de pessoas condenadas à prisão ou outra medida privativa de liberdade pelos delitos ligados à corrupção.

Outro item relevante nesse capítulo é “assistência judicial”. Para Silva, (2006, p. 76) esse “[...] é o procedimento através do qual é promovida a integração jurisdicional entre Estados soberanos distintos [...]”. O tratado de Mérida indica várias medidas com o propósito de facilitar a troca de informações entre as autoridades judiciárias. Segundo o artigo 46, a assistência pode ser feita por meio de recebimento de testemunhas, apresentação de documentos, inspeções e até mesmo pela recuperação de ativos, que recebeu um capítulo especial.

Nesse ponto, a UNCAC estimulou medidas que agilizam a cooperação processual, como o auxílio direto. De acordo com Silva (2006, p. 76), o auxílio tem grande relevância por ser “[...] o procedimento destinado ao intercâmbio entre órgãos judiciais e administrativos de Estados diversos, independentemente de carta rogatória ou homologação de sentença estrangeira, sempre que reclamar de autoridades nacionais atos sem conteúdo jurisdicional”. Trata-se de um mecanismo eficiente no combate à corrupção, adotado em muitos países, a exemplo do Brasil, conforme será apresentado no capítulo seguinte.



Por outro lado, nota-se uma questão polêmica quanto ao artigo 47 da UNCAC. Para Aras (2009) a tradução brasileira para esse dispositivo foi equivocada ao falar em “Enfraquecimento das ações penais”, enquanto que em Portugal o texto foi traduzido para “Transferência de Processos Penais”, sendo esta a versão mais fiel a língua inglesa que assim dispõe: “*Transfer of criminal proceedings*”.

A transferência de procedimentos implica “[...] na reunião de investigações ou processos penais de mesmo objeto e, por isso mesmo, acarreta a renúncia à jurisdição local, em favor de Estado estrangeiro, que deverá levar a cabo a persecução criminal [...]” (ARAS, 2009, p. 2). Esse procedimento também está previsto no artigo 21 da Convenção da ONU contra o Crime Organizado (Convenção de Palermo).

#### **IV.IV RECUPERAÇÃO DE ATIVOS**

O quarto e último pilar da UNCAC é a recuperação de ativos, considerada, logo no artigo 51, como “princípio fundamental da Convenção”. Uma vez lidando com delitos envolvendo corrupção, não há como desconsiderar os inúmeros prejuízos ao erário e à economia dos países. De nada adiantaria que o tratado estimulasse a criminalização de condutas ligadas à corrupção, sem que pudesse garantir meios para recuperar valores subtraídos do erário.

Conforme destaca Barbosa (2014), embora a Convenção de Mérida apresente dispositivos análogos nas Convenções de Viena de 1988 e de Palermo de 2004, pela primeira vez se gastou um capítulo inteiro e com tantas especificações para tratar da recuperação de ativos<sup>9</sup>.

Nessa parte, a Convenção da ONU foi bastante inovadora, como informa o Manual de Cooperação Internacional do Ministério da Justiça:

Diferentemente de outros tratados multilaterais internacionais relacionados ao crime de corrupção, tais como a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1997 (Convenção da OCDE) e da Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996 (Convenção da OEA), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003 (Convenção de Mérida) prevê, pela primeira vez no âmbito do direito internacional, a recuperação total dos ativos relacionados ao crime de corrupção e a adoção de mecanismos de prevenção para fortalecer os Estados para o

---

<sup>9</sup>De acordo com o artigo 2º, alínea d, da UNCAC, ativos são “[...] bens corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis e os documentos ou instrumentos legais que creditem a propriedade ou outros direitos sobre tais ativos [...]”

desenvolvimento de uma cultura anticorrupção. O artigo 51 da Convenção de Mérida consagra a recuperação de ativos como princípio fundamental do texto convencional [...] (BRASIL, 2014b, p. 78).

A Convenção da ONU fomentou estratégias para a recuperação de bens mediante a cooperação internacional para fins de confisco, a exemplo do embargo preventivo (Artigo 55, item 2. b. Por embargo preventivo, a UNCAC define como “[...]a proibição temporária de transferir, converter ou trasladar bens, ou de assumir a custódia ou o controle temporário de bens sobre a base de uma ordem de um tribunal ou outra autoridade competente”.

O artigo 57 menciona a “Restituição e disposição de ativos” (*assetsrecovery*). Nos crimes de peculato e lavagem de fundos, presentes nos artigos 17 a 23 da Convenção, o Estado requerido poderá renunciar ao seu direito de exigir uma sentença transitada em julgado. Trata-se de uma importante inovação da Convenção de Mérida ao permitir a restituição de bens confiscados no Estado requerido antes do trânsito em julgado no Estado requerente, permitindo-se uma exceção à regra para agilizar a recuperação de recursos (BRASIL, 2014b).

Embora pareça utópica a tarefa de eliminar a corrupção, a cooperação internacional – na qual se insere também a recuperação de ativos – permitirá “[...] atenuar os seus efeitos corrosivos na sociedade, e a UNCAC, ao balizar essa interação transnacional e ao reduzir as barreiras existentes, é instrumento fundamental no combate à corrupção [...]” (BARBOSA, 2014, p. 35).

Desse modo, a estrutura normativa da Convenção permite o combate à corrupção por diversas frentes. Prevenção, criminalização, cooperação e recuperação apresentam-se como as estratégias do tratado para frear esse problema de amplitude global. Todavia, essa norma não pode ser compreendida apenas como um conjunto de sugestões sem eficácia aos países signatários. Para isso, a própria UNCAC trouxe mecanismos para sua aplicação, como encontros, grupos temáticos e projetos, a exemplo dos institutos apresentados a seguir.

#### **IV.V. CONFERÊNCIA DAS PARTES**

Após a apresentação dos principais eixos de atuação contra a corrupção, a UNCAC trouxe vários instrumentos para o seu cumprimento. O artigo 63 dispõe sobre a Conferência dos Estados Partes que tem por objetivo viabilizar a cooperação entre os países signatários, para que a Convenção possa atingir seus objetivos.

A primeira sessão da Conferência dos Estados Partes foi realizada em Amã, capital da Jordânia, entre os dias 10 e 14 de novembro de 2006. Nessa sessão ficou definida a criação de uma listagem de auto avaliação dos países sobre a implementação da Convenção. Dessa primeira experiência, nasceu a proposta de criação do Mecanismo de Monitoramento da Implementação da UNCAC, que deveria estar calcado nos seguintes princípios: a) I - ser transparente, eficiente, não intrusivo, imparcial; b) não produzir qualquer forma de ranking; c) propiciar oportunidade de troca de boas práticas e desafios; e, d) complementar os mecanismos internacionais e regionais das Convenções contra corrupção existentes (BRASIL, 2008).

Alguns resultados foram apresentados na segunda sessão da Conferência dos Estados Partes, realizada no início de 2008, na Indonésia, não tendo sido, ainda, porém, estabelecido um mecanismo de acompanhamento nos moldes daqueles já em funcionamento em relação às Convenções da OCDE e da OEA (GARCIA, 2009).

Durante a 3ª sessão ocorrida em Doha, no Qatar, em 13 de novembro de 2009, foi aprovado, em Resolução, o mecanismo específico de avaliação dos países signatários (*Implementationreviewmechanism* – IRM). Nessa Conferência, foi avençado que a cada dois ciclos de avaliação, cada um com cinco anos, seria feita a revisão das metas estabelecidas pela Convenção. O processo consiste na avaliação dos países por outros dois Estados, sendo um deles da mesma região geográfica do Estado avaliado e, se possível, com sistema jurídico similar. A escolha dos países avaliadores é feita por sorteio (NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Anualmente, um quarto dos países deve ser avaliado, mas cada Estado poderá postergar em um ano a data de sua avaliação, desde que devidamente justificado. O processo de revisão recebe a supervisão do Grupo de Revisão e Implementação, com o objetivo de identificar desafios e práticas bem sucedidas no combate à corrupção, assim como considerar as necessidades de assistência técnica que apresentarem.

Esse procedimento é bastante similar ao criado pela Convenção Interamericana contra da Corrupção pela OEA, que adota o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESISIC) e do Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais, conhecido como WGB, por sua sigla em inglês (*WorkingGrouponBribery in International Business Transactions*) da Convenção contra o Suborno Transnacional da OCDE.

O MESISIC não tem o condão de imputar sanções, mas de avaliar o cumprimento dessa convenção pelos países signatários (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS,

2001). Já o WGB tem ostenta a peculiaridade de prever norma específica para o processo de avaliação, no artigo 12<sup>10</sup> da Convenção da OCDE (SARAIVA, 2015).

A 4ª sessão, realizada em Marrakech, no Marrocos, em 2011, reforçou, as medidas adotadas na res. 3/1, aprovada na sessão anterior. A Res. nº 4/1 recomendou dentre outras ações que os Estados Partes tomassem todas as providências possíveis para aderir aos prazos de avaliação estipulados no Mecanismo aprovado na sessão de Doha (NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Essa mesma resolução também recomenda aos Estados Partes que providenciassem uma lista minuciosa sobre suas possíveis necessidades de assistência técnica, de preferência estabelecendo uma ordem de prioridades e relacionando-as com a aplicação das disposições da Convenção examinadas durante um ciclo determinado.

Dois anos depois, a 5ª sessão realizada no Panamá culminou com a edição de seis resoluções, reforçando a necessidade de ampliação dos instrumentos de cooperação internacional, da aplicação de medidas penais, recuperação de ativos e de incentivos de combate à corrupção no setor privado. A Res. nº. 5/4 foi bastante inovadora ao propor a educação de jovens e adolescentes para uma cultura de respeito à integridade e prevenção da corrupção (NAÇÕES UNIDAS, 2013b).

Nessa sessão, os Jogos Olímpicos estiveram no centro das discussões sobre a corrupção. A preocupação dos participantes era com a enorme soma de recursos envolvida nos jogos e do sério risco de malversação de capital financeiro por agentes do Comitê Organizador. Prova desse cuidado, o UNODC elaborou um manual específico tratando sobre a necessidade de uma política de integridade para grandes eventos, denominado “A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção: “Uma estratégia para prevenir a Corrupção em Grandes Eventos Públicos”, que assim exorta:

A prevenção da corrupção com relação à organização de um grande evento é certamente mais fácil quando as autoridades contam com fortes leis nacionais anticorrupção e outros mecanismos para prevenir a corrupção no setor público. Quando esses mecanismos nacionais são inexistentes ou insuficientes, a própria organização do evento pode fomentar estratégias anticorrupção.(UNITED NATIONS, 2013, p. 4, tradução nossa),

---

<sup>10</sup> “Art. 12 – Monitoramento e Acompanhamento. As Partes deverão cooperar na execução de um programa de acompanhamento sistemático para monitorar e promover a integral implementação da presente Convenção. A menos que decidido em contrário por consenso das Partes, essa iniciativa dar-se-á no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, de acordo com seu termo de referência, ou no âmbito e de acordo com os termos de referência de qualquer substituto para essa função. As Partes arcarão com os custos do programa, segundo as regras aplicáveis àquele Grupo”.

A 6ª e mais recente sessão da Conferência foi realizada na cidade de São Petersburgo (Rússia), em novembro de 2015. O evento foi também marcante para a representação brasileira, que apresentou uma proposta de resolução, copatrocinada por outros 17 países e aprovada pela comissão organizadora.

A Res. nº 6/4 proposta pela missão brasileira, composta pela Controladoria Geral da União, pelo Ministério Público Federal, Advocacia Geral da União e Ministério das Relações Exteriores, trata sobre medidas não penais para o combate à corrupção.

No texto submetido à comissão organizadora, a comitiva apresentou as experiências locais, a exemplo das Leis nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção) e Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e das experiências da CGU para o cumprimento da UNCAC (NAÇÕES UNIDAS, 2008).

Em seu artigo 1º, a Res. nº 6/4 insta os Estados a providenciar, de acordo com a legislação interna, mecanismo de assistência em investigações civis e administrativas sobre casos de corrupção, na forma do artigo 46, item 3 da UNCAC (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 39). Essa proposta é inovadora porque a UNCAC não impõe obrigação de cooperar quando o processo em que se origina o pedido de assistência tem natureza não penal, embora possibilite que os Estados utilizem instrumentos de cooperação civil ou administrativa (SOARES, 2015).

O documento também faz menção ao artigo 53 do tratado, que prevê medidas para a recuperação direta de bens. Os Estados devem colaborar entre si, permitindo que ações civis para confisco e de recuperação de bens no estrangeiro se desenvolvam com maior celeridade.

A resolução também sugere que os Estados celebrem acordos bilaterais ou multilaterais que versando sobre assistência judicial em matéria civil e administrativa contra a corrupção, criando assim, uma base legal mais sólida para concretizar a proposta.

#### **IV.VI. MEDIDAS DE EFETIVAÇÃO DA CONVENÇÃO**

Além das Conferências realizadas periodicamente, a UNCAC também estimula em seu texto a adoção de mecanismos para viabilizar a troca de informações, assistência técnica e promover um canal de diálogo com os Estados Partes. Essa estrutura é composta por grupos de trabalho e pela UNODC, que desenvolve mecanismos para concretização do Plano Global contra a Corrupção das Nações Unidas.

#### IV.VII. GRUPOS DE TRABALHO DA ONU

Para tornar a Convenção mais efetiva, foram criados quatro grupos de trabalho que desenvolvem ações para implementação das metas do tratado: (1) O Grupo de Revisão da Implementação (*Open-ended Intergovernmental Working Group on Review of the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*); (2) O Grupo de Trabalho sobre Prevenção (*Open-ended Intergovernmental Working Group on Prevention*); (3) Grupo Intergovernamental Aberto sobre Recuperação de Bens (*Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery*) e (4) Grupo de Trabalho Intergovernamental Aberto sobre Assistência Técnica (*Open-ended Intergovernmental Working Group on Technical Assistance*).

O grupo de trabalho de revisão da implementação, previsto na Res. nº 3/1, tem por objetivo o cumprimento da UNCAC, que em seu artigo 63, item 7, afirma que a “Conferência dos Estados Partes estabelecerá, considerando necessário, um mecanismo ou órgão apropriado para apoiar a aplicação efetiva da presente Convenção [...]”. Esse grupo tem o objetivo de identificar desafios e boas práticas dos Estados, assim como considerar as necessidades de assistência técnica que apresentarem (NACIONES UNIDAS, 2014).

Já o segundo grupo tem a finalidade de observar e por em prática as medidas de prevenção, previstas nos artigos 5 a 14, da UNCAC. O grupo de trabalho para prevenção realiza uma compilação de experiências bem sucedidas em países, que podem ser compartilhadas. Cite-se como exemplo a proposta da Argentina que, ao tratar da medida apresentada no artigo. 5º da UNCAC (“Políticas e Práticas de prevenção da Corrupção”), por meio da *Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia* (DDPT), apresentou várias políticas públicas de estímulo à transparência com as compras e contratações públicas, na forma do Decreto nº 1.172/03, que inclui os regulamentos gerais de audiência pública e publicidade da gestão de interesses realizados nesse país sul-americano (UNITED NATIONS, 2011).

O terceiro grupo, voltado para recuperação de ativos, foi criado pela Res. nº 4/1, da 1ª Sessão da Conferência realizada em Marrakech. Esse grupo intergovernamental tem por objetivo o cumprimento do artigo. 63, ítem 4, da UNCAC, que trata em geral sobre medidas de assistência técnica para os trabalhos realizados pela Conferência (UNITED NATIONS, 2011).

O grupo também se reúne periodicamente em Viena para acompanhar se as medidas sobre a recuperação de ativos estão sendo de fato cumpridas. No oitavo e mais recente encontro, em 2014, foi debatida a aplicação do artigo. 52 “Prevenção e detecção de transferências de produto de delito” e do artigo. 53, “Medidas para a recuperação direta de bens”. Os

representantes dos países participantes receberam na ocasião um questionário sobre o cumprimento interno das medidas para recuperação de ativos, indagando sobre a existência de leis, sistemas regulatórios e outros instrumentos internos para assegurar o cumprimento do tratado (UNITED NATIONS, 2014).

O Grupo de Trabalho para Assistência Técnica tem atuação fundamentada na Res. nº 1/5, adotada na 1ª Sessão da Conferência da UNCAC realizada em Amã (Jordânia). Sob o título “Assistência Técnica”, a norma estabeleceu o grupo intergovernamental para efetivar o disposto no artigo. 63, da Convenção de Mérida e possui importantes atribuições.

Esse grupo tem o propósito de examinar as necessidades de assistência com o objetivo de ajudar a Conferência dos Estados Parte, baseando-se nas informações proporcionadas a esta pelos países signatários da UNCAC. Os integrantes compartilham orientações a respeito das prioridades, sobre a base dos programas aprovado pela Conferência e suas diretrizes (NAÇÕES UNIDAS, 2006).

Cabe ao Grupo também examinar as informações reunidas mediante a lista de verificação para a auto avaliação aprovada pela conferência. Essa lista deve indicar práticas eficazes, como os projetos e prioridades conexos com os Estados e outras entidades dos sistemas das Nações Unidas e das Organizações Internacionais (NAÇÕES UNIDAS, 2006).

Nota-se que esse grupo tem atuação mais discreta em relação aos demais, voltando-se mais para a concretização dos objetivos dos outros três, por meio de assistência mútua entre os países integrantes e por intermédio do UNODC. Foram realizados apenas três encontros em Viena, entre 2007 e 2009, com a participação de mais de 80 países. Nas conclusões da última reunião, o Grupo de Trabalho solicitou à Secretaria Geral da ONU que reunisse todas as informações sobre as iniciativas e redes de cooperação internacionais já existentes.

#### **IV.VI.II. O UNODC E O PROGRAMA GLOBAL CONTRA A CORRUPÇÃO**

O Escritório das Nações Unidas Contra as Drogas e o Crime (UNODC) foi estabelecido em 1979, pela Comissão de Prevenção de Crimes e Justiça Criminal (CPCJC) das Nações Unidas. Com sede na Áustria (Viena), o UNODC é a principal agência de combate ao crime e às drogas da ONU e conta com mais de 500 funcionários distribuídos em 21 escritórios espalhados pelos cinco continentes (SEABRA, et. al, 2009).

O Escritório exerce um importante papel na luta contra a corrupção em âmbito internacional. O próprio UNODC é considerado o “Guardião da Convenção das Nações Unidas

contra a Corrupção”, porque desenvolve importantes projetos e parcerias para que a UNCAC seja posta em prática pelos Estados.

O UNODC é responsável por produzir campanhas de apoio à integridade governamental e combate à corrupção no mundo a exemplo do Dia Internacional de Combate à Corrupção (09 de dezembro), do curso de investigação simulada contra a corrupção e lavagem de dinheiro, voltado principalmente para magistrados, policiais e agentes financeiros, o *kit* instrumental anticorrupção, além de uma série de publicações sobre o tema, com acesso livre aos cidadãos de qualquer parte do mundo.

Em 2008, o UNODC estabeleceu uma parceria com a Interpol para criar uma academia internacional anticorrupção, com sigla em inglês IACA (*International Against Corruption Academy*) situada em Luxemburgo, que tem o objetivo de treinar agentes no combate à corrupção. Atualmente a instituição está em pleno funcionamento e tem cursos voltados para magistrados, membros do Ministério Públicos, auditores, autoridades policiais e acadêmicos de todo mundo, com atenção maior aos participantes oriundos de países em desenvolvimento.

No Brasil, a CGU em parceria com o UNODC criou a Biblioteca Virtual sobre Corrupção (BVC), que reúne produções acadêmicas, relatórios, documentos sobre o assunto, permitindo o livre acesso assim como a base de periódicos dos órgãos da ONU e outras instituições (BIBLIOTECA VIRTUAL SOBRE CORRUPÇÃO, 2007).

A atuação do escritório também se aplica a casos concretos para efetivação da UNCAC. Nessa esteira, é válido ressaltar a atuação do UNODC no caso do combate à corrupção no sistema prisional da República do Panamá, por meio da Opinião Técnico-Consultiva nº 004/2013.

Nesse parecer, o UNODC relacionou a corrupção às violações aos direitos humanos, em especial nos estabelecimentos prisionais do país caribenho, recomendando “a adoção de medidas para proteger os denunciadores de casos de corrupção, fortalecendo mecanismos de controle interno no âmbito penitenciário” (NAÇÕES UNIDAS, 2013).

O UNODC, o Centro das Nações Unidas para a Prevenção da Criminalidade Internacional (CICP), o Escritório para Controle de Drogas e Prevenção do Crime (ODCCP) e Instituto Interregional das Nações Unidas para a Pesquisa em Crime e Justiça (UNICRI), de Roma, são também responsáveis pelo “Programa Global contra a Corrupção”.

Conforme expõe Ramina (2009), o programa é dividido em duas partes: pesquisa e cooperação. A primeira parte é responsável pela produção técnica de informações, enquanto



que a segunda procura estabelecer um ambiente de cooperação técnica entre os países para prevenir e combater a corrupção.

Desde 1999, o Programa vem promovendo assistência técnica em vários países como Líbano, Hungria, África do Sul, Colômbia, Romênia, Indonésia, Irã, Moçambique e Nigéria. Novos projetos estão sendo desenvolvidos no Quênia, Iraque e Afeganistão. Nesses países, o UNODC desenvolve ações visando fortalecer o sistema judicial (NAÇÕES UNIDAS, 2010).

Em relação à cooperação técnica, a mesma “[...] refletirá uma abordagem modular por meio de ferramentas anticorrupção que podem ser implementadas em diferentes fases e nos níveis internacional, nacional e local [...]” (NAÇÕES UNIDAS, 2010, p. 6). Assim, as estratégias anticorrupção que deram certo em determinado país poderão ser avaliadas e aplicadas em outros países.

Segundo Ramina (2009), o programa abrange três tipos básicos de corrupção: (a) corrupção institucional na administração pública e corrupção em escalões mais inferiores da estrutural estatal; (b) corrupção em atividades negociais e (c) alto índice de corrupção nos centros decisórios, sejam eles políticos, administrativos ou financeiros.

Para sua execução, o Programa Global está estruturado em dois níveis de ações: 1) ações nacionais e 2) ações regionais e locais. Segundo a própria proposta das Nações Unidas (2010, p. 7), o Programa atua no plano nacional com as seguintes estratégias:

Assessorando instituições, estratégias, políticas, medidas e ferramentas anticorrupção já existentes.

- Elaborando e revisando legislação pertinente e fortalecendo a aplicação da lei.
- Provendo consultoria sobre o estabelecimento e fortalecimento de agências anticorrupção.
- Desenvolvendo medidas preventivas, como campanhas de conscientização pública e códigos de conduta.
- Promovendo a integridade por meio de assistência técnica a reformas do setor público e do desenvolvimento e fortalecimento dos códigos de conduta para funcionários públicos.
- Provendo consultoria para a prevenção da corrupção e da transferência ilegal de fundos.
- Apoiando a sociedade civil e ONGs que lutam contra a corrupção.
- Oferecendo treinamento sobre novas medidas anticorrupção.

Destarte, o Programa Global demonstra toda uma cadeia de relações públicas e de parcerias que fortalecem a agenda internacional de combate à corrupção. Com o apoio da

sociedade civil e de organizações internacionais, a tendência é de que mais países se comprometam com a proposta global de apoio às boas práticas governamentais.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não restam dúvidas de que a corrupção é um fenômeno cada vez mais globalizado e que gera consequências danosas sobre a coletividade. Assim, o combate à corrupção insere-se na própria internacionalização do direito, diante da produção de mecanismos normativos como os tratados internacionais e da conjugação de esforços dos países contra a corrupção.

Desse modo, observa-se que ONU tem um papel decisivo na luta internacional contra a corrupção. A atuação da instituição não se resume à Convenção de Mérida, mas invoca toda uma construção política e jurídica junto aos países, para prevenir e reprimir a corrupção, incentivando a discussão sobre a ética, moralidade e boa gestão da coisa pública.

Os congressos quinquenais foram as primeiras iniciativas das Nações Unidas no sentido de despertar o interesse dos atores internacionais para a construção de um plano contra a corrupção para o maior número possível de países. Essas discussões culminaram com a elaboração de importantes resoluções pela Assembleia Geral.

Essas disposições marcam uma evolução paulatina do combate à corrupção no cenário internacional. Muitas dessas resoluções serviram de precedentes para outras de normas de impacto maior. Importante mencionar a Resolução 51/59 que instituiu o Código de Conduta para Funcionários Públicos, que foi mencionada no texto da Convenção de Mérida e as Resoluções da Assembleia Geral contra o Suborno Transnacional, objeto da Convenção da OCDE.

Destarte, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção faz parte dessa agenda global. O tratado, além de apresentar uma abrangência territorial maior que os já existentes à sua época de elaboração, apresenta uma diversidade de recursos e compromissos que os Estados Partes devem concretizar. Em comparação com a Convenção da OEA, por exemplo, a UNCAC dispõe de 71 artigos, enquanto que o tratado americano possui apenas 28.

A estrutura normativa da UNCAC permite um enfrentamento à corrupção de forma ampla e minudente por meio de quatro eixos estratégico de atuação: medidas preventivas, penalização e aplicação da lei, cooperação internacional e recuperação de ativos. Além desses importantes pilares, a Convenção dispõe de estruturas para sua efetivação, a exemplo das Conferências dos Estados Partes contra a Corrupção (Artigo 63) e dos grupos de trabalho

intergovernamentais que atuam na prestação de capacitação e assistência técnica aos países signatários do tratado.

Embora conteúdo das normas da UNCAC seja predominantemente programático, transferindo o dever de regulamentação aos Estados, os mecanismos de aplicação da ONU permite uma vigilância maior sobre a atuação dos países no combate à corrupção, evitando que o tratado se torne apenas uma disposição teórica e de distante concretização.

O UNODC também se destaca como o principal agente de efetivação do tratado e da estratégia das Nações Unidas contra a corrupção. O Escritório desenvolve parcerias internacionais importantes em diversas partes do mundo que geram efeitos positivos, a exemplo da criação da Academia Internacional de Combate à Corrupção, produto da parceria com a Interpol.

Toda essa estrutura jurídica e institucional reforça a existência de uma proposta global lançada pelas Nações Unidas contra a corrupção, que não se limita a edição de normas como as resoluções da Assembleia Geral e Convenção de Mérida. Essa série de iniciativas da ONU, que se desdobra ao longo de décadas, objetiva fortalecer a sociedade civil na luta contra práticas corruptas e desonestas dos agentes públicos.

É evidente que a erradicação da corrupção no mundo, embora ideal, é uma missão improvável, todavia o que as iniciativas descritas neste artigo propõem é que essa mazela social seja reduzida a níveis mínimos, de modo a não reduzir seus prejuízos sobre os cidadãos. A atuação das Nações Unidas é uma amostra importante da atuação do direito internacional no combate à corrupção, cuja tendência é ser ampliada com a participação da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. A norma fantasma do artigo 47 da Convenção de Mérida. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 2060, fev. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12361>>. Acesso em: 4 ago, 2016.

BARBOSA, Carlos Henrique Nascimento. **A cooperação internacional à luz da UNCAC: Impactos no Brasil**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2014.

BARRETO, Helder Girão. **Internacionalização do direito, combate à corrupção e o Supremo Tribunal Federal (1998-2008)**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2012.

BIBLIOTECA VIRTUAL SOBRE A CORRUPÇÃO. **Base de dados**. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2007. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

BENTO, Leonardo Valles. O princípio da Proteção do Denunciante: Parâmetros Internacionais e o Direito Brasileiro. **Revista de Novos Estudos Jurídicos Eletrônica** Vol. 20, n. 2. Disponível em <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/7891>> acesso em 15/09/2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça **Normas e princípios das Nações Unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal**. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Manual de cooperação jurídica internacional: cooperação em matéria penal**. Brasília, DF, 2014b

DELMAS-MARTY, Meirelle. A imprecisão do Direito: do Código Penal aos Direitos Humanos. Tradução Denise Ranadovic Vieira. São Paulo: Manole.

FERREIRA, Luciano Vaz; MOROSINI, Fábio Costa. 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**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/35615/23981>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

GARCIA, Emerson. **A corrupção: Uma visão jurídico-sociológica**. Disponível em <[http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir\\_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi\\_const/a\\_corrupcao\\_um\\_a\\_visao.pdf](http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_const/a_corrupcao_um_a_visao.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2016

GARCIA, Mônica Nicida. Três convenções internacionais anticorrupção e seu impacto no Brasil. In: BRASIL. Ministério Público Federal. **Temas de cooperação internacional**. Brasília, DF: MPF, 2009. cap. 12. (MPF Internacional, 2). Disponível em: <[http://www.internacional.mpf.mp.br/imagens/temas\\_cooperacao\\_internacional\\_versao\\_online.pdf](http://www.internacional.mpf.mp.br/imagens/temas_cooperacao_internacional_versao_online.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2016.

GODINHO, Thiago José Zanini. Contribuições do Direito Internacional ao combate à corrupção. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte**, n. 58. jan./jun. 2011.: Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.ph>> Acesso em: 17 fev. 2016.

MAZZUOLLI, Valério. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEYER-PFLUGG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vítor Eduardo T. O Brasil e o Combate Internacional à Corrupção. **Revista de Integração Legislativa**, Brasília, DF, n. 181, jan./mar. 2009.

NACIONES UNIDAS. **Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**. Viena, 2014.

\_\_\_\_\_. **Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre prevención de la corrupción.** Viena, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas Contra as Drogas e o Crime. **Corrupção no contexto penitenciário da República do Panamá:** Opinião Técnica Consultiva Nº 004/2013. Cidade do Panamá. 2013.

\_\_\_\_\_. Escritório de Controle de Drogas e Prevenção do Crime. **Programa contra à corrupção.** Brasília, 2010. Disponível em: <[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2482/1/Prog\\_contra\\_corrup.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2482/1/Prog_contra_corrup.pdf)>. Acesso: 7 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Interregional de Pesquisa Sobre o Crime. **Guia técnico para aplicação de medidas preventivas.** [S. l], 2008c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/guia-das-medidas-preventivas>>. Acesso em: 30 mai. 2016

\_\_\_\_\_. **Relatório da primeira Sessão da Conferência dos Estados partes da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.** Amã, 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório da quarta Sessão da Conferência dos Estados partes da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.** Marrakech, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório da quinta Sessão da Conferência dos Estados Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.** Cidade do Panamá, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Relatório da sexta reunião do Grupo Intergovernamental de recuperação de ativos da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.** Viena, 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da sexta Sessão da Conferência dos Estados partes da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.** São Petersburgo, 2015a.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Documento de Buenos Aires:** sobre o mecanismo de acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra a corrupção. Buenos Aires, 2001.

RAMINA, Larissa. **Ação internacional contra a corrupção.** 4. reimp. Curitiba: Juruá, 2009. (Biblioteca de Direito Internacional, 1).

SARAIVA, Wellington Cabral. Atuação do Ministério Público Federal nas convenções internacionais contra corrupção. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. **Temas de cooperação internacional.** Brasília, DF: MPF, 2015. (MPF Internacional, 2).

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes. Cooperação jurídica internacional e auxílio direto. **Revista CEJ,** Brasília, DF, v. 10, n. 32, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/701>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 15. ed. atual. eampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

SEABRA, Luana Barney et. al. Construindo juntos o nosso futuro comum. In: **Simulação das Nações Unidas para Secundaristas**, 8., 2009, Brasília, DF. **Tópico temático...** Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.sinus.org.br/preparacao/Guiacpcjinternet.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

UNITED NATIONS. **Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery**. Viena, 2014.

\_\_\_\_\_. **Technical guide to the United Nations Convention against corruption**. Nova York: Unodc, 2009.

\_\_\_\_\_. **The United Nations Convention against corruption: a strategy for safeguarding against corruption in major public events**. New York, 2013.

\_\_\_\_\_. **United Nations Congresses on crime prevention and a criminal justice: 1955-2010, 55 Years of Achievement**. Viena, 2010.

VARELLA, Marcelo Dias. A crescente complexidade do sistema jurídico internacional: alguns problemas de coerência sistêmica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 167, jul./set/ 2005. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id>>