

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À MENSAGEM Nº 183, DE 2004, DO PODER EXECUTIVO, QUE “SUBMETE À CONSIDERAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL O TEXTO DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO”

MENSAGEM Nº 183, DE 2004

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas em outubro de 2003.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO

I - RELATÓRIO

Encaminha o Excelentíssimo Senhor Presidente da República à apreciação do Congresso Nacional a Mensagem nº 183, datada de 19 de abril de 2004, acompanhada da Exposição de Motivos nº 00089 COCIT/DNU/CISET/DAI-CJ MRE GRER, datada de 7 de abril de 2004 e subscrita pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, contendo o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas em outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, em Mérida, no México, na Conferência de Alto Nível, realizada sob os auspícios do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes e do Governo daquele país.

Na Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem, especifica o Exmo. Sr. Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim, que a subscreve,

que o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi idealizado para dotar o sistema jurídico internacional de um arcabouço institucional capaz de orientar ações coordenadas para o combate à corrupção, tendo sido elaborada com ativa participação do Brasil ao longo de sete sessões do Comitê *ad hoc* estabelecido pela Assembléia Geral para redigir um texto ao mesmo tempo abrangente e compatível com os ordenamentos jurídicos dos Estados.

Destaca-se, na Exposição de Motivos, a inclusão, no texto, de dispositivos que deixam claro que a cooperação no combate à corrupção será realizada com pleno respeito ao direito nacional e internacional, aos direitos humanos e às instituições democráticas, bem como que a Convenção deverá reforçar e complementar medidas previstas em outros instrumentos do gênero, tais como a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, e a Convenção contra o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1997, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE, atos internacionais dos quais o Brasil é parte.

Ressalta-se, ademais, na Exposição de Motivos, que o instrumento internacional ora em pauta consagra princípios importantes, tais como a repatriação integral de produtos de corrupção para os Estados que foram lesados por esse crime, a assistência jurídica recíproca, mesmo na ausência de dupla criminalização em ações não-coercitivas, e a caracterização do enriquecimento ilícito como crime internacionalmente reconhecido. Estabelece, ainda, conceitos inovadores na área de cooperação internacional, no combate a crimes não apenas no setor público, mas também no setor privado, no auxílio às autoridades no combate à corrupção dentro e fora das fronteiras dos países e na melhoria dos padrões de desenvolvimento econômico e financeiro de muitas nações.

Menciona-se, ademais, na Exposição de Motivos, que o número elevado de países que assinaram a Convenção por ocasião da Conferência de Alto Nível faz supor que o instrumento brevemente deverá contar com o número mínimo de ratificações necessário para sua entrada em vigor no plano internacional e que a tramitação célere desse instrumento em nível interno, no nosso País, assume importância adicional em face do inequívoco compromisso do Governo Federal com o combate à corrupção, bem como de nos

termos oferecido para sediar, em 2005, o 4º Fórum Global de Combate à Corrupção.

A Convenção em pauta é composta por um preâmbulo e um denso texto normativo, composto de 71 artigos, subdivididos em oito capítulos.

O primeiro capítulo contém os quatro artigos que abrem a Convenção, referentes à finalidade do instrumento, definições e âmbito de aplicação e cláusula de ressalva de soberania.

O segundo, intitulado Medidas Preventivas, compreende os Artigos 5 a 14, que dispõem sobre *problemas e práticas de prevenção à corrupção* (Artigo 5); *órgão ou órgãos de prevenção à corrupção* (Artigo 6); *setor público* (Artigo 7); *código de conduta para funcionários públicos* (Artigo 8); *contratação pública e gestão da fazenda pública* (Artigo 9); *informação pública* (Artigo 10); *medidas relativas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público* (Artigo 11); *setor privado* (Artigo 12); *participação da sociedade* (Artigo 13); e *medidas para prevenir a lavagem de dinheiro* (Artigo 14).

O terceiro capítulo denomina-se *Penalização e aplicação da lei* e compõe-se de vinte e oito artigos. São normas que dispõem sobre *suborno de funcionários públicos nacionais* (Artigo 15); *suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas* (Artigo 16); *malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público* (Artigo 17); *tráfico de influências* (Artigo 18); *abuso de funções* (Artigo 19); *enriquecimento ilícito* (Artigo 20); *suborno no setor privado* (Artigo 21); *malversação ou peculato de bens no setor privado* (Artigo 22); *lavagem de produto de delito* (Artigo 23); *encobrimento* (Artigo 24); *obstrução da justiça* (Artigo 25); *responsabilidade das pessoas jurídicas* (Artigo 26); *participação ou tentativa* (Artigo 27); *conhecimento, intenção e propósito como elementos de um delito* (Artigo 28); *prescrição* (Artigo 29); *processo, sentença e sanções* (Artigo 30); *embargo preventivo, apreensão e confisco* (Artigo 31); *proteção a testemunhas, peritos e vítimas* (Artigo 32); *proteção aos denunciantes* (Artigo 33); *consequências dos atos de corrupção* (Artigo 34); *indenização por danos e prejuízos* (Artigo 35); *autoridades especializadas* (Artigo 36); *cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei* (Artigo 37); *cooperação com organismos nacionais* (Artigo 38); *cooperação entre os organismos nacionais*

e o setor privado (Artigo 39); sigilo bancário (Artigo 40); antecedentes penais (Artigo 41); e jurisdição (Artigo 42).

O quarto capítulo, intitulado *cooperação internacional*, compreende os artigos 43 a 50. Abordam-se a *cooperação internacional* propriamente dita (Artigo 43); a *extradição* (Artigo 44); o *traslado de pessoas condenadas a cumprir uma pena* (Artigo 45); a *assistência judicial recíproca* (Artigo 46); o *enfraquecimento de ações penais* (Artigo 47); a *cooperação em matéria de cumprimento da lei* (Artigo 48); *investigações conjuntas* (Artigo 49) e *técnicas especiais de investigação* (Artigo 50).

O quinto capítulo da Convenção em discussão trata da recuperação de ativos e é composto por nove artigos. Abordam desde uma *disposição geral* sobre essa recuperação (Artigo 51), a aspectos específicos, que são a *prevenção e detecção de transferências de produto de delito* (Artigo 52); *medidas para a recuperação direta de bens* (Artigo 53); *mecanismos de recuperação de bens mediante a cooperação internacional para fins de confisco* (Artigo 54); *cooperação internacional para fins de confisco* (Artigo 55); *cooperação especial* (Artigo 56); *restituição e disposição de ativos* (Artigo 57); *departamento de inteligência financeira* (Artigo 58) e aspectos relativos a *outros acordos e tratados bilaterais e multilaterais* (Artigo 59).

A *assistência técnica e intercâmbio de informações* é a matéria tratada no Capítulo VI, composto por três artigos que abordam a *capacitação e assistência técnica* (Artigo 60); a *recompilação, intercâmbio e análise de informações sobre a corrupção* (Artigo 61) e *outras medidas pertinentes à aplicação da Convenção mediante o desenvolvimento econômico e a assistência técnica*.

No sétimo capítulo, o texto internacional em tela trata, em dois artigos, dos *mecanismos de aplicação da Convenção*. No Artigo 63, prevê a criação de uma *Conferência dos Estados Partes da Convenção* e, no Artigo 64, a criação de uma *secretaria*.

As *disposições finais*, conforme é de praxe em atos internacionais congêneres, são tratadas no oitavo e último capítulo. No Artigo 65, dispõe-se sobre a *aplicação da Convenção*; no Artigo 66, sobre a *solução de controvérsias*; no Artigo 67, sobre a *firma, ratificação, aceitação, aprovação e adesão ao texto em análise*; no Artigo 68, sobre sua *entrada em vigor*; no Artigo

69, sobre a possibilidade de *emendas*; no Artigo 70, sobre a hipótese de *denúncia*; e no Artigo 71, que encerra o texto normativo, sobre o *depósito* do instrumento, a ser feito junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, nas línguas oficiais da organização.

A Mensagem 183, de 2004, ao ser recebida na Câmara dos Deputados, foi distribuída às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Finanças e Tributação, também quanto ao mérito, e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em face de haver mais de três Comissões técnicas responsáveis pela análise da matéria, nos termos do art. 34, II do Regimento Interno, foi formada Comissão Especial, sendo designado presidente o Exmo. Sr. Deputado Antônio Carlos Pannunzio, incumbindo-me relatá-la, o que me honra nesse momento fazer.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria submetida à nossa análise não é novidade na literatura, na doutrina jurídica ou no direito positivo brasileiro, tanto do ponto de vista interno, como dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Conforme bem lembra o antropólogo Luiz Eduardo de Lacerda Abreu, no estudo *"Palavra e interesse - uma perspectiva antropológica da corrupção"* p. 06 (Auditar. Brasília, 1988. 104 p.) já em **1652** escrevia, não sem sarcasmo, o Padre Antônio Vieira, o livro - *Arte de Furtar*, analisando a sociedade à época.

Sob o prisma jurídico, *"remonta às Ordenações Filipinas a preocupação em estabelecer os crimes que somente poderiam ser praticados por funcionários públicos, que foi expressa por intermédio do Título I - Dos crimes contra a boa ordem da administração pública"*, tendo como agente os *"empregados públicos"* ou *"os ocupantes de função pública"*, lembra Eneida Orbage de Brito Taquary, no artigo *"O conceito de servidor público para fins*

penais", publicado no caderno *Direito e Justiça do Correio Braziliense*, em 6 de julho de 1998.

Do ponto de vista do direito positivo hoje vigente, dispõe o nosso Código Penal, de 1940, sobre a matéria, no Título referente aos *crimes contra a administração pública*, nos seguintes capítulos:

a. "*dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral*" (peculato, extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento; emprego irregular de verbas ou rendas públicas; concussão, excesso de exação; corrupção passiva; facilitação de contrabando ou descaminho; prevaricação; condescendência criminosa; advocacia administrativa, violência arbitrária; abandono de função; exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado; violação de sigilo funcional; de proposta de concorrência);

b. "*crimes praticados por particular contra a administração em geral*" (usurpação de função pública; resistência; desobediência; desacato; tráfico de influência; corrupção ativa; contrabando ou descaminho; impedimento, perturbação ou fraude de concorrência; inutilização de edital ou sinal; subtração ou inutilização de livro ou documento);

c. "*crimes contra a administração da justiça*" (reingresso de estrangeiro expulso; denúncia caluniosa; comunicação falsa de crime ou contravenção; auto-acusação falsa; falso testemunho ou falsa perícia; subornar testemunha; coação no curso do processo; exercício arbitrário das próprias razões; fraude processual; favorecimento pessoal; favorecimento real; exercício arbitrário ou abuso de poder; fugas, evasões, arrebatamento e motim de presos; patrocínio infiel; sonegação de papel ou objeto de valor probatório; exploração de prestígio; violência ou fraude em arrematação judicial; desobediência à decisão judicial).

Há, ainda, os demais tipos e hipóteses previstos em lei que guardam correlação com a matéria, tanto no Código Penal propriamente dito (tais como nos tipos penais de extorsão, dano, apropriação indébita, fraude, crimes contra a organização do trabalho, contra a fé pública, tais como falsificação de papéis públicos, falsidade de documento, falsidade ideológica, estelionato), como na legislação complementar, nos tipos previstos, por exemplo, nos crimes contra a ordem econômica e as relações de consumo (e.g. art. 4º, §2º da Lei 1.521, de 26/12/51); crimes contra a ordem tributária (e.g. art. 1º §§ 2º e 3º da Lei 4.729, de

16/07/64); crimes contra a saúde pública, crimes de responsabilidade (e.g. art. 4º, da Lei 1.079, de 10/04/1950); crimes eleitorais e políticos (e.g. arts. 291 e 300, da Lei 4.737, de 15/07/65); crimes contra o parcelamento do solo urbano (e.g. arts. 50 e 51 da Lei 6.766, de 19/12/69); crimes contra a administração ambiental (e.g. art. 66, da Lei 9.605, de 12/02/98) etc.

É evidente a necessidade de que as nações civilizadas criem, entre si, sistemas de cooperação que lhes facilitem tomar as medidas necessárias e indispensáveis à minimização do impacto negativo das estruturas viciadas no âmbito de suas sociedades, de modo a incentivar o convívio social sadio e o desenvolvimento de políticas límpidas e transparentes de gestão da coisa pública, com controle social efetivo e eficaz.

Esse é um dos escopos do instrumento sob análise, que visa a estabelecer um sistema de controle e prevenção da corrupção, na medida em que busca criar mecanismos que coíbam as práticas menores ou pífias, infelizmente tão comuns, como mostra a história recente, que não exclui desse viés países mais avançados.

Do ponto de vista de nosso direito positivo interno, há apenas uma cautela a ser observada no que diz respeito ao texto sob análise. Cabe compararmos se os termos das normas a serem adotadas pelo Brasil, através desse instrumento, se não abrandarão as normas já hoje existentes, uma vez que, ao ser promulgada, a Convenção se converte em direito interno e tem a mesma hierarquia jurídica das demais leis ordinárias, podendo, eventualmente, revogar norma mais restritiva já em vigor.

Observa-se, no entanto, o cuidado que se teve, no texto da Convenção, de ressaltar sempre que seus dispositivos devem ser aplicados em conformidade com os princípios fundamentais do ordenamento jurídico de cada Estado-Parte. Assim, de uma forma geral, a presente Convenção vai ao encontro das mais profundas expectativas do cidadão brasileiro comum.

Neste sentido, é também de se ressaltar que várias das normas e ações sugeridas na Convenção já são uma realidade em nosso País, como a existência de órgãos os quais, ainda que não exclusivamente, agem de forma intensa contra a corrupção no Brasil, como é o caso da Polícia Federal e do Ministério Público.

Em nossa legislação percebemos, também, a existência de códigos de conduta para servidores públicos, entre os quais podemos classificar não só seu regime jurídico, mas ainda a Lei de Improbidade Administrativa.

Quanto à contratação pública e a gestão da fazenda pública, temos a Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre tantas outras, além de instrumentos de controle específicos da administração pública, como o Sistema de Administração Financeira - SIAFI e o Sistema Integrado de Administração de Pessoal Civil - SIAPE.

Há ainda diversas garantias constitucionais e legais relativas à publicidade dos atos administrativos, que vão ao encontro do que se pretende na Convenção ao tratar de informação pública.

No setor privado, leis como a chamada “Lei do Colarinho Branco” e a nova Lei de Falências, que acabamos de aprovar, além das normas de quarentena para que ex-servidores públicos venham a ocupar cargos na iniciativa privada, buscam restringir as possibilidades de corrupção.

Não obstante estas observações, não podemos cometer o erro de pensar que é o suficiente para combater a corrupção no Brasil, cujos índices, apesar de todo o aparato que citamos, são alarmantemente altos. Isso, por si só, já indica a necessidade de constante revisão de toda a legislação pertinente, bem como modernização dos instrumentos de controle, aparelhamento dos órgãos responsáveis por seu combate e treinamento constante dos recursos humanos envolvidos.

Permito-me relembrar observações já feitas nesta Casa, quando da análise da Convenção Interamericana contra a Corrupção, concluída em Caracas, em 29 de março de 1996 e encaminhada à análise legislativa do Congresso Nacional, após alterações de cunho vernacular adotadas em Washington, em 28 de julho de 1997, através da Mensagem nº 114, de 1999, aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 2002, e promulgada pelo Poder Executivo mediante o Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

No parecer então submetido à análise da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, cita-se, também Luiz Eduardo de Lacerda Abreu, na análise antropológica já mencionada, quando lembra que “*para*

o senso comum, a corrupção é um dos principais - senão o principal - problema brasileiro”.

Enfatiza o antropólogo que esse *pessimismo nacional* não é um fenômeno recente. Na década de 70, escrevia José Rios (*Considerações sobre a Corrupção. Cadernos Brasileiros. Ano VII, nº 32, pp.:5-13*) que: *“..o observador brasileiro tem de render-se à evidência: entre nós a corrupção é uma realidade social indiscutível. Antes de mais nada, pela antigüidade do fenômeno. No Brasil data pelo menos da era colonial, continua com D. João VI, infiltra-se no Império, perverte a República, contamina o Estado Novo e floresce em todos os governos que antecederam o Movimento de Abril”.*

A matéria aqui tratada não é novidade no âmbito internacional. Na Introdução do livro *Crimes de Corrupção*, publicado pela Editora Forense em 1991, Edmundo de Oliveira aponta, com propriedade, que *“não se passa uma semana sem que se tome conhecimento pela imprensa de um escândalo de corrupção. Na Itália ela é conhecida como bustarella, os alemães a chamam de trink geld, os russos de vzyatha, os franceses de graisser la patte, os egípcios de baksheesh, os americanos e ingleses de payoff, os indianos de speed money, os mexicanos de mordida e os espanhóis de por debajo de la cuerda. No Brasil a criatividade tornou corriqueiras pitorescas expressões: ponta, molhar a mão, jeitinho brasileiro, engraxada, leite de criança, acerto por fora, por debaixo dos panos”.*

Lembra, ainda, o autor, trazendo reminiscências da História, que, *“no ano 74 antes de Cristo, Statins Albinus Oppinicus teve a iniciativa de comprar dez jurados por 640 mil sestércios para não ser condenado no processo criminal em que era acusado de ter mandado envenenar seu enteado por interesses de herança ”* Complementa, dizendo ser esse *“o registro mais antigo da prática de corrupção no mundo, e a denúncia foi feita por Cícero, que atuou no processo como advogado de acusação”.*

Rememora, também, o autor, o mais famoso suborno da antigüidade, quando Judas Iscariotes *“traiu Jesus com um beijo, entregando-o aos soldados inimigos por trinta moedas de prata” .*

Alerta, ele, ademais: *“a verdade é que, desde que o mundo é mundo, os homens de bem lutam consigo mesmos para extirpar de si o*

micróbio da corrupção moral e as sociedades organizadas lançam mão de todos os meios possíveis para erradicá-lo" (op. cit. p. 2).

A matéria sob análise, pois, vai ao encontro de outros compromissos assumidos pelo Brasil em âmbito internacional no que tange à cooperação para a seriedade de gestão e o controle da criminalidade em todo e qualquer nível, além de atender aos reclamos internos sempre crescentes.

VOTO, assim, pela constitucionalidade, pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas em outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, em Mérida, no México, na Conferência de Alto Nível, realizada sob os auspícios do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes e do Governo daquele país, nos termos do projeto de Decreto Legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO

Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À MENSAGEM Nº 183, DE 2004, DO PODER EXECUTIVO, QUE “SUBMETE À CONSIDERAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL O TEXTO DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO”

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2004
(MENSAGEM Nº 183, de 2004)**

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas em outubro de 2003.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas - ONU em outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, em Mérida, no México, na Conferência de Alto Nível, realizada sob os auspícios do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes e do Governo daquele país.

Parágrafo único. Ficarão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que alterem a referida Convenção, assim como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do Art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º. Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO
Relator