

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 48, DE 2012

Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Acordo para a Constituição da Academia Internacional contra a Corrupção como Organização Internacional, celebrado em Viena, em 2 de setembro de 2010, e assinado pelo Brasil em 22 de dezembro de 2010.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JOÃO ANANIAS

I – RELATÓRIO

A Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Rousseff, encaminha ao Congresso Nacional a Mensagem nº 48, assinada em 14 de fevereiro de 2012, acompanhada da Exposição de Motivos interministerial Nº 00355 MRE/MJ/CGU, firmada em 21 de julho de 2011, contendo o texto do Acordo para a Constituição da Academia Internacional contra a Corrupção como Organização Internacional, celebrado em Viena, em 2 de setembro de 2010, e assinado pelo Brasil em 22 de dezembro de 2010.

Os autos de tramitação legislativa estão adequadamente instruídos, deles constando, inclusive, cópia devidamente autenticada de inteiro teor do instrumento internacional em análise, mas devem ser enumeradas todas as suas folhas, nos termos do art. 62, V, do Regimento Interno, inclusive aquelas referentes à cópia do instrumento internacional, vez que a enumeração é requisito processual-legislativo e não invalida a autenticação.

O instrumento em exame, antecedido por um preâmbulo composto por dez *considerandos*, tem caráter multilateral e é composto por vinte e um artigos.

No preâmbulo, as Partes reconhecem a colaboração do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), na qualidade de guardião da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), no processo de combate à corrupção; assim como os esforços envidados por esse escritório, em estreita colaboração com o governo da Áustria, que se ofereceu como Estado-sede, no sentido de que fosse criada a Academia Internacional de Combate à Corrupção (IACA). Apontam, ainda, as atuações relevantes que têm sido desenvolvidas pela Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL); o respaldo da Organização Europeia de Luta Antifraude (OLAF) e de outros participantes, assim como a relevância e caráter global e inclusivo dessa iniciativa.

Destacam, ademais, a importância dos esforços feitos para que haja diversidade geográfica de participantes, para uma ação conjunta tanto em âmbito global, quanto regional de combate à corrupção, que se deve assentar sobre os pilares da educação, treinamento profissional e pesquisa no sentido de serem capacitados os participantes para que suas ações de combate à corrupção sejam eficazes e efetivas.

O **Artigo I** do instrumento aborda os aspectos referentes à constituição e regime jurídico da IACA, que terá a natureza jurídica de organização internacional, com personalidade jurídica plena e capacidade jurídica para contratar, adquirir e alienar bens móveis e imóveis, iniciar e responder ações judiciais e empreender as demais ações julgadas necessárias.

No **Artigo II**, as Partes deliberaram sobre a Finalidade e Atividades da IACA e, no **Artigo III**, sobre a sua sede.

O **Artigo IV** é pertinente aos órgãos que farão parte da Academia, quais sejam, Assembleia das Partes, detalhada no **Artigo V**; Conselho Diretor, descrito no **Artigo VI**; Conselho Consultivo Superior Internacional, abordado no **Artigo VII**; Conselho Consultivo Acadêmico Internacional, desenhado no **Artigo VIII**, e Reitor, cujas obrigações e forma de escolha estão assentadas no **Artigo IX**.

Os aspectos referentes ao pessoal acadêmico e administrativo da IACA estão pactuados no **Artigo X** e, do **Artigo XI**, constam os aspectos relativos ao financiamento da Academia.

O **Artigo XII** do Acordo refere-se às consultas a serem entabuladas entre as Partes, assim como ao intercâmbio de informações. No **Artigo XIII**, fixa-se a possibilidade de serem estabelecidas relações de cooperação com Estados, com outras organizações internacionais e entidades públicas ou privadas que possam contribuir para o trabalho da Academia.

Privilégios e imunidades são objeto do **Artigo XIV**; responsabilidade legal, do **Artigo XV** (“... as Partes *não assumirão qualquer responsabilidade, individual ou coletiva, pelas dívidas, pelo passivo ou por quaisquer outras obrigações contraídas...*”).

Os demais artigos abordam as disposições finais de praxe em instrumentos congêneres: possibilidade de emendas, no **Artigo XVI**; disposições transitórias, no **Artigo XVII**; entrada em vigor e depósito, no **Artigo XVIII**; solução de controvérsias, no **Artigo XIX**; possibilidade de retirada, no **Artigo XX**, e de denúncia, no **Artigo XXI**.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Acordo para a Constituição da Academia Internacional contra a Corrupção, assinado pelo Brasil na última quinzena do segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, chega ao Congresso Nacional, para apreciação legislativa, quinze meses depois.

Conforme se ressalta na Exposição de Motivos interministerial que acompanha o instrumento, datada de julho de 2011, ao assinar o referido Acordo, “...*ainda no ano de 2010, o Brasil tornou-se membro fundador da Academia, que já conta com mais de 50 membros, entre eles Argentina, Chile, México e Peru, além da Áustria, Portugal, Rússia, Turquia, entre outros.*”

Enfatizam, ainda, que o instrumento está consentâneo

com as iniciativas e preocupações brasileiras de prevenção e combate à corrupção.

A Academia Internacional contra a Corrupção é, nos termos preconizados em seu sítio eletrônico, uma organização internacional de ensino e pesquisa, que, através da educação, cooperação e pesquisa, busca superar as limitações existentes para o combate à corrupção, tanto no que concerne a conhecimento, como a instrumentos práticos de prevenção e controle da corrupção¹. Conta, hoje, com 58 membros, entre Estados e organizações internacionais.

O *campus* desse centro de ensino e pesquisa está localizado no Palácio Kaunitz-Wittgenstein, em Laxenburg, na Áustria. É posição da instituição que, uma vez que “*a corrupção desconhece fronteiras, afeta todos os países e setores da sociedade e não pode ser remediada apenas pelos métodos de educação tradicionais, nossa visão é enfrentar esse fenômeno global com uma abordagem nova e holística*”, que seja:

Internacional – sirva a todos os quadrantes do globo e tenha o maior leque de abrangência possível, levando em consideração as diversidades regionais;

Interdisciplinar – forneça conhecimento e expertise nos vários campos, tanto acadêmicos, quanto não—acadêmicos;

Inter-setorial – sirva a todos os setores da sociedade;

Integrativa – preencha o hiato existente entre teoria e prática, oferecendo conhecimento e ferramentas teóricas e práticas;

Sustentável — faça os esforços necessários para oferecer soluções e serviços de longo prazo e duração².

Segundo a mesma fonte, a missão principal dessa instituição de ensino e pesquisa é facilitar a educação e o treinamento contra a

¹ Disponível em: <http://www.iaca.int/index.php?view=article&catid=49%3Amain-page&id=74%Aabout-us&tmpl=co...> Acesso em: 18 abr. 12

² Disponível em: http://www.iaca.int/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=114 Acesso em: 18 abr. 12 Nossa a tradução.

corrupção para profissionais de todos os setores, através de uma grade curricular que comprehende um amplo leque de disciplinas e serve a várias regiões do mundo. Afirma essa universidade que: “nós adotamos a convicção da natureza devastadora e transversal da corrupção que, portanto, requer uma contextualização mais abrangente”. Asseveram, ainda, encorajar a responsabilidade social de todos os setores e a mudança de atitude a esse respeito, enfatizando a cooperação internacional, diálogo direto e parcerias amplas, como meios para a troca de conhecimento especializado e maior solidariedade na luta contra a corrupção.³

O Brasil é signatário da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, concluída originalmente em Caracas, em 29 de março de 1996, inicialmente encaminhada ao Congresso Nacional através da Mensagem 1.259, de 1996, e, após modificações de caráter vernacular, reencaminhada através da Mensagem nº 152, de 1999, transformada no Projeto de Decreto Legislativo nº 189, de 1989, convertido no Decreto Legislativo nº 189, de 1999.

Também é signatário da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas, em outubro de 2003, encaminhada ao Congresso Nacional através da Mensagem nº 183, de 2004, transformada no Projeto de Decreto Legislativo nº 1.525, de 2005, convertida no Decreto Legislativo nº 348, de 2005.

Consta do parecer à Mensagem nº 1.259, de 1,196, apresentado a esta Comissão em 1999, citação do estudo *Palavra e interesse – uma perspectiva antropológica da corrupção*⁴, de autoria do antropólogo Luiz Eduardo de Lacerda Abreu, que, já em 1652, escrevia o Padre Antônio Vieira, não sem sarcasmo, o livro *A Arte de Furtar*.

Ademais, Edmundo de Oliveira, na introdução ao seu livro *Crimes de Corrupção*⁵, também citado há treze anos, assevera *não se passar uma semana sem que se tome conhecimento pela imprensa de um escândalo*

³ Id, ibidem. Nossa a tradução.

⁴ Brasília: Auditair, 1988.

de corrupção. E aduz: “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 americanos 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.”

Oliveira registra, ainda, nessa obra, que, no ano 74 antes de Cristo, Statius Albinus Oppinicus teve a iniciativa de comprar dez jurados por 640 mil sestércios, para não ser condenado em processo criminal.

Ademais, conta a Bíblia que Judas Iscariotes entregou Cristo por trinta moedas de prata. Em outras palavras, há uma cultura de corrupção presente nas várias épocas históricas, nos quatro quadrantes do globo, desde que a espécie, chamada humana, nele se instalou.

Sem dúvida alguma, a corrupção está alicerçada em uma cultura, também transversal, que a alimenta em todos os níveis, haja vista o tradicional *com ou sem nota fiscal; com ou sem recibo, achado não é roubado, levar vantagem em tudo, rouba mas faz*, ou o infelizmente tão comum ‘control c, control v’ dos trabalhos escolares e acadêmicos, apenas para mencionarmos exemplos comezinhos do nosso dia-a-dia.

Construir e pavimentar outra estrada e sedimentar uma estrutura cultural em sentido oposto, em que as responsabilidades sejam devidamente assumidas, inclusive por eventuais erros, que esteja alicerçada em fortes sentimentos de rejeição às vantagens obtidas indevidamente, desde a mais tenra idade, retratando valores éticos capazes de formatar o **respeito**, em todos os níveis, é tarefa educacional, cultural e policial hercúlea que, sem dúvida alguma, requer e implica profunda capacitação.

Nesse sentido, a proposta de criação de uma Academia Internacional contra a Corrupção, que busque plasmar e disseminar o enfoque do respeito e da ética, em contraposição a desvios e desmandos, para que

⁵ São Paulo: Forense, 1991.

uma nova cultura se possa solidificar, prevenindo e se contrapondo a abusos, surge em muito boa hora e atende aos reclamos, inclusive, do combate aos diversos matizes de violência que se abrigam sob o manto da corrupção.

Que impacto poderá essa Academia ter? Difícil aquilatar a curto e médio prazos. Talvez, se seu enfoque for predominantemente corretivo, no sentido de averiguar e coibir os focos existentes de corrupção, seu leque permaneça limitado, por maior que, aparentemente, pareça amplo, pois permanecerá periférico e curativo, cuidará da **doença** denominada **corrupção**, sem se preocupar com a **saúde social**, denominada **respeito** tanto ao outro, quanto ao patrimônio público.

Todavia, se essa Academia, enquanto centro de pensamento e reflexão, tiver um forte eixo destinado à educação e formação ética de crianças e jovens, em parceria, por exemplo, com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, UNESCO; com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD; com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA ou UNEP; com a Universidade das Nações Unidas, UNU, e outras tantas instituições, universidades, sociedade civil e, inclusive, organizações educacionais e de formação militar, talvez, em um futuro não tão distante, possa haver uma inflexão social em direção à efetiva busca do bem comum, alicerçada no zelo pelo patrimônio público e bens de uso comum da coletividade e no respeito ao outro, plasmando-se uma saudável cultura de paz, outro nome a ser dado ao cuidado solidário e à ética. Nessa hipótese, o impacto do instrumento em apreço poderá ser incomensurável, descortinando um novo amanhã.

Pode-se, nesse aspecto, fazer um paralelo e lembrar experimentos que têm sido feitos nesses últimos vinte ou trinta anos, em inúmeras comunidades, em que pequenos hábitos de respeito ao meio ambiente e combate ao desperdício têm sido inseridos nos grupos familiares através dos filhos, que passam a cobrar dos pais atitudes que evitem o desperdício, a partir de práticas de educação ambiental assimiladas nas escolas ou grupos sociais, do simples apagar a luz e fechar a torneira (onde

elas existem); da separação do lixo; da consideração devida ao custo ambiental dos bens de consumo.

Da mesma forma, em todos os níveis de ensino, devem ser enfatizados o respeito ao próximo, à participação e responsabilidade individual pelo cuidado dos bens e instalações coletivos, desde os preceitos mais elementares, a serem incentivados desde a educação pré-escolar, até os mais altos debates acadêmicos, passando, inclusive, pela não utilização de ritos de passagem degradantes, tais como violentos trotes universitários.

Enfim, a prática anticorrupção inicia em pequenas ações diárias, bastantes simples, tais como exercitar a verdade e assumir as respectivas responsabilidades, do micro ao macrocosmo, evitando atribui-las a outrem e assumindo as necessárias correções de trajetória. Afinal, não se tem notícia de alguém que tenha, por exemplo, já nascido chefe do narcotráfico.

Quanto ao impacto interno do instrumento em apreciação, poderá ser significativo, na medida em que nova capacitação possa servir como instrumento auxiliar para que as leis sejam efetivamente aplicadas; a punição dos chamados crimes de colarinho branco; os desmandos coibidos. Importante lembrarmos que, nesse *ranking* do combate à corrupção, nosso país não está, exatamente, entre os melhores colocados do mundo, segundo dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Bird:

Segundo o relatório Assuntos de Governança, do Bird, o índice de controle de corrupção 'mede a extensão em que o poder público é usado para ganhos privados, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, assim como o 'seqüestro' do Estado pelas elites e pelos interesses privados'.

O índice brasileiro de controle de corrupção caiu para 47,1 em 2006, em uma escala que vai de zero a cem. Em 2000, o país chegou a ter um índice de 59,1.

Os indicadores do relatório do Banco Mundial são baseados em dados estatísticos coletados por diversas fontes. Os pesquisadores do Banco criaram uma

metodologia para analisar esses números e elaborar o índice final.⁶

De outro lado, do ponto de vista estrito do Direito Internacional Público, o instrumento internacional em análise está redigido de acordo com os cânones pertinentes, não havendo reparos a fazer. Inclui, inclusive, as necessárias cautelas do ponto de vista da responsabilidade civil das Partes signatárias em relação ao funcionamento propriamente dito da instituição que é criada.

Sob o aspecto da forma do projeto de decreto legislativo que apresento, optei pela menção ao dispositivo constitucional do inciso I, do art. 49 da Constituição, que normalmente citamos no parágrafo único do art. 1º, bem no início do dispositivo, uma vez que assim o indica a boa exegese jurídica, já que esse preceito constitucional incide sobre o texto inteiro do art. 1º e não, apenas, sobre a sua parte final, podendo acarretar erro de hermenêutica jurídica inseri-lo ao final do parágrafo. Assim, para a boa aplicação das prerrogativas do Congresso Nacional, constantes dos incisos X e XII da Constituição, é necessário e indispensável que a menção ao inciso I, do art. 49, do texto magno, seja feita no início do parágrafo único dos projetos de decreto legislativo que concedem aprovação a atos internacionais.

VOTO, desta forma, pela concessão de aprovação legislativa ao texto do Acordo para a Constituição da Academia Internacional contra a Corrupção como Organização Internacional, celebrado em Viena, em 2 de setembro de 2010, e assinado pelo Brasil em 22 de dezembro de 2010, nos termos da proposta de decreto legislativo que anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2012.

Deputado JOÃO ANANIAS
Relator

2012_5288

⁶ Artigo: *Brasil tem pior controle de corrupção em dez anos, diz Banco Mundial*. Notícia , disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbcb/story/2007/07/070710_corrupcao_bird_dg.shtml, datada de 10 de julho de 2007, acesso em: 20 abr. 12

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2012

(Mensagem nº 48 , de 2012)

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo para a Constituição da Academia Internacional contra a Corrupção como Organização Internacional, celebrado em Viena, em 2 de setembro de 2010, e assinado pelo Brasil em 22 de dezembro de 2010.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto Acordo para a Constituição da Academia Internacional contra a Corrupção como Organização Internacional, celebrado em Viena, em 2 de setembro de 2010, e assinado pelo Brasil em 22 de dezembro de 2010.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que 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 2012.

Deputado JOÃO ANANIAS
Relator