



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

## **BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO**

### **I – INTRODUÇÃO**

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) foi adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro do mesmo ano. O Congresso Nacional aprovou seu texto por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005 e, pelo Decreto 5687, de 31 de janeiro de 2006, a Convenção foi finalmente promulgada, passando a vigorar no Brasil, com força de lei.

Para o Ministério Público, instituição que atua intensamente no combate à corrupção, mormente no âmbito repressivo – penal e civil (improbidade administrativa) – revela-se de suma importância a verificação do impacto causado pela recém-promulgada Convenção no ordenamento jurídico pátrio, bem como a identificação de disposições que possam, desde logo, ser invocadas e utilizadas no desempenho de suas funções.

Assim é que, buscando contribuir para o aprimoramento da atuação do Ministério Público no combate à corrupção, elaborou-se o quadro que se segue, do qual constam, ao lado dos dispositivos da Convenção, as leis e outras normas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro relativas a esses mesmos dispositivos, bem como alguns comentários e sugestões sobre alguns deles.

Cumprir observar que o quadro foi elaborado por Grupo de Trabalho instituído no âmbito da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, buscando, portanto, subsidiar, especialmente, a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do patrimônio público. Assim é que, principalmente no que diz respeito às disposições de caráter penal, apesar de terem sido feitas referências à legislação existente, o quadro carece, sem dúvida, de complementação.

Também de se ressaltar que muitas das disposições constantes da CNUCC encontram-se também na Convenção Interamericana contra a Corrupção, apesar de ser a Convenção das Nações Unidas mais extensa e detalhada, em especial no que se refere à cooperação internacional. Em relação à Convenção Interamericana, em vigor no Brasil desde 2002, já foi estabelecido, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), um mecanismo de acompanhamento de sua implementação (MESICIC), já tendo sido o Brasil, inclusive, avaliado quanto à implementação de alguns de seus artigos. As referências a essa avaliação constam do quadro elaborado<sup>1</sup>.

Constam, a seguir, um sumário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, bem como um resumo dos comentários e sugestões dele constantes.

---

<sup>1</sup> Entre 27 e 31 de março de 2006, ocorreu a 9ª Reunião da Comissão de Peritos do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC), tendo sido o Brasil avaliado quanto à implementação do artigo III, parágrafos 1, 2, 4, 9 e 11; artigo XIV e artigo XVIII, ou seja: 1) normas de conduta e mecanismos para tornar efetivo o seu cumprimento; 2) sistema para a declaração de receitas, ativos e passivos; 3) órgãos de controle superior; 4) participação da sociedade civil; 5) assistência e cooperação; e 6) autoridades centrais, com base nos seguintes critérios: 1) progresso alcançado na implementação da Convenção; 2) existência e disposições de uma estrutura jurídica e/ou de outras medidas; 3) adequação da estrutura jurídica e/ou de outras medidas; 4) resultados da estrutura jurídica e/ou de outras medidas. A íntegra do Relatório do Brasil encontra-se em [www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_ron1\\_inf.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_ron1_inf.htm).

## **II – SUMÁRIO DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO.**

### Capítulo I - Disposições gerais

- Artigo 1 - Finalidade
- Artigo 2 - Definições
- Artigo 3 - Âmbito de aplicação
- Artigo 4 - Proteção da soberania

### Capítulo II - Medidas preventivas

- Artigo 5 - Políticas e práticas de prevenção da corrupção
- Artigo 6 - Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção
- Artigo 7 - Setor Público
- Artigo 8 - Códigos de conduta para funcionários públicos
- Artigo 9 - Contratação pública e gestão da fazenda pública
- Artigo 10 - Informação pública
- Artigo 11 - Medidas relativas ao poder judiciário e ao ministério público
- Artigo 12 - Setor Privado
- Artigo 13 - Participação da sociedade
- Artigo 14 - Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro

### Capítulo III - Penalização e aplicação da lei

- Artigo 15 - Suborno de funcionários públicos nacionais
- Artigo 16 - Suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas
- Artigo 17 - Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público
- Artigo 18 - Tráfico de influências
- Artigo 19 - Abuso de funções
- Artigo 20 - Enriquecimento ilícito
- Artigo 21 - Suborno no setor privado
- Artigo 22 - Malversação ou peculato de bens no setor privado
- Artigo 23 - Lavagem de produto de delito
- Artigo 24 - Encobrimento
- Artigo 25 - Obstrução da justiça
- Artigo 26 - Responsabilidade das pessoas jurídicas
- Artigo 27 - Participação ou tentativa
- Artigo 28 - Conhecimento, intenção e propósito como elementos de um delito
- Artigo 29 - Prescrição
- Artigo 30 - Processo, sentença e sanções
- Artigo 31 - Embargo preventivo, apreensão e confisco
- Artigo 32 - Proteção a testemunhas, peritos e vítimas
- Artigo 33 - Proteção aos denunciantes
- Artigo 34 - Conseqüências dos atos de corrupção
- Artigo 35 - Indenização por danos e prejuízos

- Artigo 36 - Autoridades especializadas
- Artigo 37 - Cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei
- Artigo 38 - Cooperação entre organismos nacionais
- Artigo 39 - Cooperação entre os organismos nacionais e o setor privado
- Artigo 40 - Sigilo bancário
- Artigo 41 - Antecedentes penais
- Artigo 42 - Jurisdição
- Capítulo IV - Cooperação internacional
  - Artigo 43 - Cooperação internacional
  - Artigo 44 - Extradicação
  - Artigo 45 - Traslado de pessoas condenadas a cumprir uma pena
  - Artigo 46 - Assistência judicial recíproca
  - Artigo 47 - Enfraquecimento de ações penais
  - Artigo 48 - Cooperação em matéria de cumprimento da lei
  - Artigo 49 - Investigações conjuntas
  - Artigo 50 - Técnicas especiais de investigação
- Capítulo V - Recuperação de ativos
  - Artigo 51 - Disposição geral
  - Artigo 52 - Prevenção e detecção de transferências de produto de delito
  - Artigo 53 - Medidas para a recuperação direta de bens
  - Artigo 54 - Mecanismos de recuperação de bens mediante a cooperação internacional para fins de confisco
  - Artigo 55 - Cooperação internacional para fins de confisco
  - Artigo 56 - Cooperação especial
  - Artigo 57 - Restituição e disposição de ativos
  - Artigo 58 - Departamento de inteligência financeira
  - Artigo 59 - Acordos e tratados bilaterais e multilaterais
- Capítulo VI - Assistência técnica e intercâmbio de informações
  - Artigo 60 - Capacitação e assistência técnica
  - Artigo 61 - Recompilação, intercâmbio e análise de informações sobre a corrupção
  - Artigo 62 - Outras medidas: aplicação da presente Convenção mediante o desenvolvimento econômico e a assistência técnica
- Capítulo VII - Mecanismos de aplicação
  - Artigo 63 - Conferência dos Estados Partes da presente Convenção
  - Artigo 64 - Secretaria
- Capítulo VIII - Disposições finais
  - Artigo 65 - Aplicação da Convenção
  - Artigo 66 - Solução de controvérsias
  - Artigo 67 - Firma, ratificação, aceitação, aprovação e adesão
  - Artigo 68 - Entrada em vigor
  - Artigo 69 - Emenda
  - Artigo 70 - Denúncia
  - Artigo 71 - Depositário e idiomas

### III – COMENTÁRIOS E SUGESTÕES

3.1.- A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) contém, em grande parte, normas programáticas, que determinam a adoção, por parte do Estado, de medidas visando à sua implementação, notadamente por meio da edição de leis.

Ocorre que, conforme se extrai do quadro elaborado e anexado, a legislação brasileira é volumosa, não havendo, praticamente, a necessidade de edição a fim de se dar cumprimento à CNUCC. Nesse sentido, confira-se a recente avaliação do Brasil quanto à implementação da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, que reconheceu a suficiência da legislação brasileira, nessa matéria.

O que se nota é a necessidade de se verificar se essas normas legais – que estão de acordo com as disposições da convenção – têm sido aplicadas de forma efetiva e eficiente.

Nessa ordem de consideração, coloque-se que há disposições da Convenção que podem, desde logo, ser invocadas, tendo em vista que tem ela *status* de lei ordinária. Assim é que podemos e devemos citá-la, sempre que possível.

Cumprе realçar que as observações feitas a seguir restringem-se à atuação do Ministério Público Federal, especialmente no âmbito da defesa do patrimônio público (improbidade administrativa), não tendo havido a preocupação de se dar sugestões ou fazer análise em relação aos outros órgãos que também atuam no combate à corrupção.

Coloquem-se, assim, algumas conclusões e idéias que podem subsidiar de maneira imediata a atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público e no combate à corrupção:

- As convenções têm *status* de lei ordinária e as disposições nela contidas que não dependem de regulamentação ou edição de leis, ou seja, aquelas que têm aplicabilidade imediata, podem e devem ser invocadas como fundamento para as ações de improbidade e procedimentos investigatórios. De fato, quando a CNUCC diz “cada Estado-parte deverá adotar as medidas necessárias para combater e prevenir mais eficaz e eficientemente a corrupção” pretende não só a edição das normas respectivas mas também a imediata aplicação de suas disposições, quando for o caso.
- O exame integral das disposições da CNUCC permite concluir que o termo “delitos” foi utilizado de forma ampla, de molde a alcançar ilícitos criminais, civis e administrativos, incluindo, portanto, os atos de improbidade administrativa.
- Os agentes políticos também se sujeitam às disposições da CNUCC, tendo em vista a ampla definição de “funcionário público” contida no artigo 2, “a,” i, e que corresponde àquela utilizada pela Lei de Improbidade (Lei 8.429/92).
- A CNUCC contém definições de “bens” e “produtos do delito” que podem ser úteis em hipóteses de pedidos de indisponibilidade, seqüestro, apreensão, etc. de bens (art. 2, “d” e “e”).
- A denúncia anônima é válida e legítima, conforme o artigo 13, 2.
- É aplicável e invocável, imediatamente, tanto nas ações penais como nas ações de improbidade, o disposto no artigo 28 da CNUCC, segundo o qual “o conhecimento, a intenção ou o propósito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas”.
- O sigilo bancário não deveria ser oposto ao Ministério Público; não deveria haver, tampouco, óbice à transferência do sigilo aberto pela Receita Federal, ao Ministério Público (Art. 40. Cada Estado Parte velará para que, no

caso de investigações penais nacionais de delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, existam em seu ordenamento jurídico interno mecanismos apropriados para eliminar qualquer obstáculo que possa surgir como consequência da aplicação da legislação relativa ao sigilo bancário).

- A CNUCC contém um grande número de disposições que prevêm e regulamentam a cooperação internacional. Assim, é possível solicitar-se cooperação e assistência internacionais com base nessa Convenção, independentemente da existência de acordo ou tratado bilateral ou multilateral específico. Cabível, assim, um estudo mais detalhado e aprofundado das disposições contidas nos artigos 43 e seguintes, de aplicabilidade imediata, para que possam ser melhor exploradas.
- As disposições da CNUCC confirmam a necessidade de se manter o entendimento no sentido de o Ministério Público deter poder investigatório.

3.2.- Sugerem-se as seguintes medidas a serem implementadas no âmbito do próprio Ministério Público Federal.

- O MPF deve participar ativamente do processo de avaliação da implementação da Convenção no país, a fim de se evitar situações como a ocorrida em relação à Convenção Interamericana, em que o MPF não contribuiu para a elaboração do relatório respectivo.
- Há necessidade de se estabelecer mecanismos para elaboração de estatísticas, para dar maior visibilidade ao relevante trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Ministério Público, no combate à corrupção. A avaliação quanto à eficiência na aplicação das normas depende de dados estatísticos, de que não dispõem nem o MP nem o Judiciário. Premente, pois, a necessidade de se criar e desenvolver instrumentos que permitam a produção de estatísticas, razão pela sugere-se o encaminhamento da questão ao CNMP e ao CNJ, para que sejam adotadas providências no

sentido de se solucionar a falha apontada. Cumpre observar que o MPF já está desenvolvendo o “Sistema Único” que, conforme vem sendo noticiado, poderá fornecer dados que permitirão a avaliação de eficiência e eficácia da atuação do MP no combate à corrupção. O artigo 61 da CNUCC, aliás, é expresso no sentido de que cada Estado Parte considerará a possibilidade de analisar, em consulta com especialistas, as tendências da corrupção em seu território, assim como as circunstâncias em que se cometem os delitos de corrupção, devendo, ainda, considerar a possibilidade de desenvolver e compartilhar, entre si e por ação de organizações internacionais e regionais, estatísticas, experiência analítica acerca da corrupção e informações com vistas a estabelecer, na medida do possível, definições, normas e metodologias comuns, assim como informações sobre práticas aceitáveis para prevenir e combater a corrupção, bem como a possibilidade de velar por suas políticas e medidas em vigor encaminhadas a combater a corrupção e de avaliar sua eficácia e eficiência.

- Tendo em vista as disposições contidas no artigo 30, cabe observar que a Constituição brasileira não previu foro privilegiado em ações de improbidade e para ex-agentes públicos. A extensão do foro para essas hipóteses contrariaria o artigo 30, 2, da Convenção, já que nele é exigido equilíbrio apropriado entre quaisquer imunidades ou prerrogativas jurisdicionais e a possibilidade de se proceder efetivamente à investigação, ao indiciamento e à sentença. Observa-se que este artigo refere-se às prerrogativas outorgadas aos agentes públicos para o cumprimento de suas funções, o que leva à conclusão de que o privilégio de foro somente poderá ser invocado se o agente estiver no exercício de suas funções. A experiência brasileira demonstra que a existência do foro privilegiado não atende ao equilíbrio a que alude a CNUCC, dificultando o combate à corrupção.
- Considerando o disposto no artigo 36, que determina que se proporcione às autoridades encarregadas do combate à corrupção formação adequada e recursos suficientes para o desempenho de suas funções, cabe sugerir que



se dê, às ações judiciais que tratam de atos de corrupção em geral, tramitação prioritária. Verifica-se, de fato, a necessidade do estabelecimento da obrigatoriedade de se dar prioridade na tramitação das ações cíveis e penais que visam ao combate da corrupção. A demora no trâmite dessas ações se agrava nos casos em que há foro privilegiado, o que revela a necessidade de extinção do foro ou, ao menos, a sua não ampliação a hipóteses não previstas na Constituição, tanto no âmbito penal quanto no âmbito civil (ações de improbidade). Nesse sentido, aliás, o art. 5º, que prevê a necessidade avaliação dos instrumentos jurídicos. A maior celeridade da tramitação desses feitos pode ser buscada por meio de normas da Corregedoria dos Tribunais, no âmbito das correições realizadas nas varas, destacando o cumprimento dos prazos processuais, no que se refere às ações coletivas e às ações penais.

No âmbito do Ministério Público Federal há especialização em Câmaras de Coordenação e Revisão, organizadas por matérias e, em algumas unidades, especialização por matéria dos Procuradores da República. Foi concebida, ainda, a formação de núcleos de acompanhamento das ações penais e das ações civis públicas perante os Tribunais Regionais e Superiores, que merecem, assim, ser cada vez mais prestigiados e fortalecidos.

- O art. 38 CNUCC prevê a cooperação entre os organismos nacionais. Esta disposição pode ser utilizada como fundamento para o aperfeiçoamento, entre outras, da comunicação entre TCU e MPF. De fato, de acordo com o artigo 16, §§ 2º e 3º da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), quando as contas dos responsáveis por dinheiros públicos forem julgadas irregulares em razão de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou em razão de desfalque ou desvio, o Tribunal providenciará a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis. De acordo com o dispositivo, a comunicação de irregularidades somente ocorrerá ao final do julgamento das contas pelo

TCU, o que poderá redundar em prescrição, tanto no âmbito civil como no penal. A fim de se dar integral cumprimento ao dispositivo da Convenção, poder-se-ia buscar a comunicação pelo TCU em momento anterior. Demais disso, o dispositivo não obriga à comunicação em caso de contas julgadas irregulares por descumprimento do dever de prestar contas ou em razão de prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, conduta que também poderia sofrer modificação, tendo em vista o dispositivo da CNUCC.

No âmbito do Ministério Público Federal foram celebrados convênios de cooperação com o TCU, RF e BACEN.

- O teor do parágrafo único do art. 116 da Lei nº 8.112/90 (“A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa”) representa obstáculo à comunicação de irregularidades pelos servidores públicos às entidades que têm por missão a fiscalização de atos administrativos praticados por agentes públicos.

3.3.- Não obstante a profusão de leis que dão concretude à CNUCC, no Brasil, caberiam, ainda, as seguintes propostas de alteração legislativa:

- Prever o instituto da “entrega vigiada” (Art. 2.i) Por "entrega vigiada" se entenderá a técnica consistente em permitir que remessas ilícitas ou suspeitas saiam do território de um ou mais Estados, o atravessem ou entrem nele, com o conhecimento e sob a supervisão de suas autoridades competentes, com o fim de investigar um delito e identificar as pessoas envolvidas em sua ocorrência).
- Aprimoramento da legislação relativa ao financiamento das campanhas eleitorais e das prestações de contas respectivas (Art. 7º.3. “Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e administrativas

apropriadas, em consonância com os objetivos da presente Convenção e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para aumentar a transparência relativa ao financiamento de candidaturas a cargos públicos eletivos e, quando proceder, relativa ao financiamento de partidos políticos”).

- À vista do disposto no artigo 14, tem-se que o eficaz combate à lavagem de dinheiro depende da retirada do rol taxativo dos crimes antecedentes ou, pelo menos, da ampliação desse rol. Há projeto de lei tramitando no Congresso Nacional, sendo oportuno que sejam envidados esforços no sentido de sua rápida aprovação.
- Deve-se considerar, à luz do artigo 16 da Convenção, a possibilidade de se tipificar, no campo penal e da improbidade administrativa, o delito de corrupção passiva praticada por funcionário público estrangeiro ou por funcionário de organização internacional pública.
- Não estão, ainda, tipificados, no ordenamento jurídico brasileiro, os delitos mencionados nos artigos 20 e 21 da CNUCC: enriquecimento ilícito e suborno no setor privado.
- Em atenção ao artigo 26 da CNUCC, é de se adotar medida legislativa no sentido de estabelecer a possibilidade de responsabilização penal das pessoas jurídicas pela prática dos crimes já tipificados em nosso ordenamento jurídico e os que poderão vir a ser em consonância com a Convenção.
- Necessidade de ampliação dos prazos prescricionais, extinção da prescrição retroativa e estabelecimento de causa de interrupção quando o investigado se evadir (Artigo 29 - Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delinqüente tenha evadido da administração da justiça.)

- É preciso aumentar-se o prazo de prescrição das nas ações de improbidade (art. 29).
- O art. 32 da Convenção prevê a proteção, contra atos de represália ou intimidação, aos peritos, o que não ocorre no Brasil, devendo, pois, ser considerada a possibilidade de estabelecer essa previsão.

**Grupo de Trabalho – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF**

**Mônica Nicida Garcia – PRR 3ª Região**

**Samantha Chantal Dobrowolski – PRR 4ª Região**

**Isabel Cristina Groba Vieira – PRR 3ª Região**

**Ronaldo Pinheiro de Queiroz – PRM Campinas**

**Luciano Sampaio Gomes Rolim – PR-DF**

Abril/2006