



O SISTEMA INTERAMERICANO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

The inter-american system for combating corruption and acts of administrative improbity

Autor: Werbster Campos Tavares*

Sumário: 1. O modelo nacional de combate à improbidade administrativa; 2. O sistema de cooperação internacional de combate à corrupção; 2.1. Caso brasileiro: recomendações ao Poder Público; Considerações Finais.

Resumo: O presente trabalho visa apresentar reflexões iniciais sobre as previsões legais existentes no texto original da Lei nº 8.429/92, com as modificações decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, a qual transformou substancialmente o regime de proteção contra a improbidade em vários aspectos. Assim, se caracteriza como um estudo doutrinário e de caso que analisa a aplicação do sistema de cooperação internacional em face do modelo criado pela Lei de Improbidade Administrativa. O modelo estudado foi a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção. O trabalho foi estruturado em 02 partes: na 1ª serão tratados os conceitos gerais de improbidade administrativa, a caracterização do modelo criado pela LIA, assim como os aspectos gerais de alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021. Por seu turno, na 2ª parte serão delineados os contornos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.410/2002, e quais seus impactos para o fortalecimento do combate aos atos de improbidade. Após as análises, percebe-se a aplicabilidade dos conceitos da referida legislação em face de atos de improbidade. Extraiu-se igualmente a conclusão de haver a necessidade de reforço do sistema de cooperação internacional de combate à corrupção.

Palavras-chave: Aplicabilidade; Cooperação internacional; Corrupção; Improbidade administrativa; Sistema interamericano.

Abstract: This work aims to present preliminary reflections on the legal variations existing in the original text of Law No. 8,429/92, with the modifications resulting from the entry into force of Law No. 14,230/2021, which contributed to helping the protection regime against improbity in several aspects. Thus, it is characterized as a doctrinal and case study that analyzes the application of the international cooperation system in light of the model created by the Administrative Improbity Law. The model trained was the Inter-American Convention to Combat Corruption. The work was structured in 02 parts: in the 1st part, the general concepts of administrative improbity will be dealt with, the characterization of the model created by the LIA, as well as the general aspects of the change promoted by Law nº 14,230/2021. In turn, the 2nd part will outline the contours of the Inter-American Convention against Corruption, internalized into the Brazilian legal system through Decree No. 4,410/2002, and its impacts on

* Mestre em Direito, Mercado, Compliance e Segurança Humana na Faculdade CERS (Complexo de Ensino Renato Saraiva). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Estácio de Sá (em parceria com o CERS). Pós-graduado em Direito Empresarial pela Faculdade Única de Ipatinga. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9899-0000>. E-mail: werbstercampos@gmail.com.





strengthening the fight against acts of improbity. After the analyses, the applicability of the concepts of the aforementioned legislation in the face of acts of improbity is clear. The conclusion was also drawn that there is a need to strengthen the international cooperation system to combat corruption.

Keywords: Applicability; International cooperation; Corruption; Administrative improbity; Inter-American system.

INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico pátrio busca resguardar a moral e a probidade como princípios basilares, consignando-os na atual Carta Magna (CF/88), expressamente, no *caput* de seu art. 37, e tratando-os como diretrizes de orientação da atividade estatal.

Com vistas a dotar a Administração Pública de instrumentos capazes de coibir práticas que colidam contra mencionados princípios, o constituinte traçou, no §4º do aludido dispositivo, as consequências aos atos assim caracterizados como de improbidade administrativa. Determinou, ademais, a criação de uma nova lei, em âmbito infraconstitucional, que os regularia.

A lei em questão é a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), que inaugurou uma categoria autônoma de responsabilização de agentes públicos e particulares.

Houve a preocupação do constituinte com a proteção do patrimônio público, notadamente com o efetivo atendimento aos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público.

Entretanto, os atos que venham a ser caracterizados como lesivos ao patrimônio público pode ter um caráter transnacional, ou seja, terem alcance sobre a esfera jurídica de mais de uma nação soberana. Isso tem se evidenciado, sobretudo em atos tipificados penalmente como de corrupção.

A ocorrência de tais delitos ensejou a necessidade de colaboração entre os países para a adequada punição dos agentes infratores. Assim, para a conciliação entre diferentes ordenamentos jurídicos, uniformizando o processo de apuração e julgamento, foram elaboradas normas em âmbito de tratados e convenções internacionais.

Também é objeto de tais regras a construção de uma rede de cooperação internacional, permitindo maior agilidade e efetividade na persecução dos responsáveis.

Cumprir observar que a corrupção pode submeter seu agente tanto a uma responsabilização na esfera criminal, quanto na esfera civil-administrativa. Não se exclui,

contudo, a possibilidade de enquadramento nos ditames da LIA, por serem de âmbitos diversos, como já dito.

Dentre as diversas normas internacionais de combate à corrupção, destacamos a Convenção Interamericana contra a Corrupção, incorporada pelo Brasil ao seu ordenamento por meio do Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002.

Nesse cenário surge o problema a ser analisado no presente trabalho: quais os aspectos dos sistemas interamericano de combate à corrupção aplicáveis para a proteção do patrimônio público em face de atos de improbidade administrativa?

Utilizando-se do método descritivo-analítico, a partir de técnica de pesquisa bibliográfica e análise legislativa, o objetivo do artigo será de apresentar as previsões legais existentes no texto original da Lei nº 8.429/92, com as modificações decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, que transformou substancialmente o regime de proteção contra a improbidade em vários aspectos.

Quanto ao gênero, afirma-se uma pesquisa jurídico-comparativa, pois se dedica à identificação de similitudes e diferenças de normas. Em relação à metodologia de pesquisa, trata-se de pesquisa desenvolvida a partir da comparação entre leis e de levantamento bibliográfico. Para possibilitar sua execução, utiliza-se tanto dados primários, como leis, quanto dados de natureza secundária, como pesquisa doutrinária. O presente artigo coordena conteúdos concernentes ao campo do direito administrativo e direito internacional público.

Desse modo, o trabalho foi estruturado em 02 (duas) partes: na 1ª serão tratados os conceitos gerais de improbidade administrativa, a caracterização do modelo criado pela LIA, assim como os aspectos gerais de alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021. Por seu turno, na 2ª parte serão delineados os contornos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.410/2002, e quais seus impactos para o fortalecimento do combate aos atos de improbidade.

1. O MODELO INTERNO DE PROTEÇÃO À PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Probidade pode ser também concebida como sinônimo de integridade, honestidade ou retidão.

Diverge a doutrina quanto ao sentido de probidade e moralidade, visto que há quem considere distintos os sentidos, compreendendo que a probidade é subprincípio da moralidade.



Nesse sentido, há entendimento segundo o qual a probidade é conceito mais amplo do que a moralidade. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p.200) preceitua:

Não é fácil estabelecer distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa. A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Por sua vez, Diogo de Figueiredo (2014, p.778) afirma que:

São considerados atos de improbidade os praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, ficando a eles equiparados, para efeitos legais, os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Sob o aspecto de legislação, esta não define precisamente o que seria um “ato ímprobo”, sendo este objeto de estudo da doutrina, cuja compreensão fundamenta a jurisprudência pátria.

Podem ser definidas quatro modalidades de normas destinadas a estabelecer os caracteres básicos de proteção da probidade administrativa:

- a) administrativas, aplicadas via processo administrativo disciplinar ou político-disciplinar;
- b) penais, aplicáveis via processo criminal;
- c) definidoras de ato de improbidade administrativa, comináveis por meio da ação de improbidade;
- d) civis, determinantes do ressarcimento ou da anulação do ato praticado, cuja aplicação se dará por meio de processo civil, através da ação popular, mandado de segurança, ação civil pública.

A concretização de tais categorias normativas enquadra-se no uso, por parte da Administração Pública, de seus mecanismos de controle, os quais, conforme esclarece José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 808), permitem o exercício do poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder, possuindo intrínseca relação com o instituto da garantia jurídica, por meio dos quais os administrados e a Administração podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas.

A regra base em vigor é a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), a qual foi alterada em outubro de 2021, com a sanção sem vetos presidenciais, da Lei nº 14.230/2021. Esta produziu relevante reforma no marco normativo em questão, pelo que foi recebida com críticas de algumas partes de seu texto. A alteração legislativa realizou separação entre o que se considera como atividade de controle e o que é atividade de responsabilização.

Nesse contexto restou evidenciado que a ação de improbidade administrativa integra o denominado direito administrativo sancionador, mas se constitui como *ultima ratio*, com vistas à apuração de conduta delituosa por parte do agente público, não sendo aplicável apenas a mera revisão de atos administrativos.

Augusto Resende (2019, p. 185) identifica que:

O ato de improbidade administrativa pode ser conceituado como sendo aquele praticado por agente público, que servindo-se da função pública auferir ou distribuir vantagem ilegal ou imoral ou causar prejuízo ao patrimônio público, contrário aos princípios e às regras regentes da Administração Pública, indicando, assim, menosprezo ou incúria aos deveres do cargo, emprego ou função e à Coisa Pública.

Para Eberhardt e Porto (2019), a responsabilização do agente com base na LIA ocorrerá “sempre que houver provas de condutas que caracterizam as modalidades descritas nos art. 9º, 10º, 10º-A e 11º”.

Segundo Moraes (2003), a finalidade da edição da LIA foi de impedir “o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e ineficiência”, bem como “prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado”.

Eberhardt e Porto (2019) reforçam ao esclarecer que o objetivo da legislação é

(...) a punição do administrador público desonesto, que agiu com má-fé, consciente da ilegalidade que estava cometendo; diferente do caso de punir, com as sanções previstas na citada lei, o agente público que por falta de habilidade e agindo de boa-fé tenha tomado decisão prejudicial à administração pública.

Aponta Augusto Resende (2019, p. 184) que:

A improbidade administrativa pressupõe, no âmbito da presente tese, uma agressão aos direitos humanos e aos direitos fundamentais, notadamente quando vier a se expressar pelo desrespeito, pela omissão e pelo descumprimento das sentenças da Corte Interamericana, que atua, reitera-se, subsidiariamente, para tutelar importantes direitos humanos violados pelo Brasil e não assegurados pelo Poder Judiciário brasileiro.

Por sua vez, Fábio Medina Osório (2013, p. 259) indica que “[...] o discurso de ataque à improbidade é, e deve ser, simultaneamente, o discurso de defesa dos direitos fundamentais e dos direitos humanos atingidos pelo ato ímprobo, direta ou indiretamente [...]”.

A LIA é apenas uma das ferramentas de controle da atividade de gestão pública. Lopes e Marques (2021) apontam que “a improbidade aparece como uma nova nomenclatura para a corrupção administrativa, nome inicialmente dado ao instituto nas várias versões do texto



constitucional”. Assim, se considerarmos as normas de combate à corrupção, observa-se que os desvios eventualmente cometidos podem ensejar persecução nas searas cível e criminal.

Fabrizio Bastos (2021) elenca que “existem outros marcos legais de combate à corrupção, tais como: Lei nº 9.784/99; Lei nº 8.112/90; Lei nº 8.666/93; Lei nº 10.520/02; Lei Complementar nº 101/00; Lei nº 12.527/11; Lei nº 12.813/13”.

Conforme expõe o Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2004), a lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se.

Fábio Medida Osório afirma que “[...] também os particulares que atuem conjunto com os agentes públicos, na violação do dever de probidade administrativa, podem ser sancionados, nos termos legais, por seus atos” (2013, p. 172).

Neste passo, Lopes e Marques (2021) opinam que a ideia de desenvolvimento da improbidade administrativa pode ser enquadrada como “exemplo preciso da hipertrofia do controle, perdendo, portanto, seu objetivo central: combater a corrupção na Administração Pública”.

Indicam Lopes e Marques (2021) que dentre as falhas existentes no diploma legal está o elastecimento do “conceito de improbidade, afastando-o de seu paralelo com o tipo já conhecido da corrupção administrativa no direito penal e introduzindo as modalidades de dano ao erário e ofensa aos princípios”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 987) ensina que o vocábulo “ato” (de improbidade administrativa) não se utiliza, para a compreensão da norma, no sentido de ato administrativo, mas de qualquer conduta comissiva ou omissiva praticada no exercício da função por qualquer agente público, que importe enriquecimento ilícito, danos ao erário ou atente contra princípios da Administração Pública, abrangendo, por isso, atos estatais administrativos, legislativos e jurisdicionais.

O sujeito ativo, para a LIA, é aquele que comete o ato de improbidade administrativa. No sistema da Lei nº 8.429/92, os atos de improbidade administrativa somente podem ser praticados por agente público, com ou sem o auxílio de particular (terceiros) (GARCIA; ALVES, 2014, p. 314).

Cardoso, Rodrigues e Zupelli (2022) destacam que “as principais alterações introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa são de natureza principiológica, na medida em que se buscou submetê-la aos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”.

O objetivo, segundo Cardoso, Rodrigues e Zupelli (2022), seria o de “evitar os abusos e arbitrariedades no processamento da apuração dos atos de improbidade e garantir, através de preceitos sólidos, o direito à ampla defesa, contraditório e presunção de inocência”.

Aponta Augusto Resende (2019, p. 193), ainda na redação anterior da norma, que:

A Lei nº 8.429/92 não visa a proteger apenas o patrimônio econômico-financeiro do Estado (erário), mas sim o patrimônio público de uma forma geral, sendo ampla e irrestrita essa proteção, alcançando, a partir de uma interpretação sistemática e teleológica, as condutas dos agentes públicos que causam danos aos direitos fundamentais e aos direitos humanos em geral.

Cabe à Administração Pública, nos dizeres de Moraes (2003), a quem “a Constituição Federal, inovando em relação às anteriores, regulamenta, no Título III, um capítulo específico para a organização da administração pública, pormenorizando-a enquanto estrutura governamental e enquanto função”, em especial no seu art. 37, exercer efetivamente o direito administrativo sancionador.

Nesse contexto, Gonçalves e Grilo (2021) anotam que o Estado possui a prerrogativa de punir, mas sua efetividade perante o particular é realizada pela estrutura da administração.

O direito administrativo sancionador é definido por Gonçalves e Grilo (2021) como “a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado”.

Cumpre apontar a observação de Lopes e Cardozo (2022), segundo a qual:

Em, ao menos, três oportunidades, a Corte IDH já afirmou a aplicação dos princípios e das garantias do direito penal ao direito sancionatório. O argumento é simples: o poder punitivo do Estado não é só exercido por meio do direito penal, mas também pelo direito sancionatório. Como afirmado pela Corte, “em um Estado de Direito, os princípios da legalidade e irretroatividade [devem] nortear as ações de todos os órgãos do Estado, em suas respectivas competências, nomeadamente no que respeita ao exercício do poder punitivo, que se manifesta, com força máxima, como uma das mais graves e intensas funções do Estado contra os seres humanos: a repressão”.

Osório (2020, p. 127) concebe a existência de unidade de *ius puniendi* do Estado, atribuindo-lhe como consequência mais relevante a aplicação de princípios comuns ao direito penal e ao direito administrativo sancionador, permitindo o reforço das garantias e direitos fundamentais dos investigados e acusados em geral.



A partir dos conceitos apresentados, foi construída a compreensão de que o combate à corrupção não é um fenômeno apenas local, mas de caráter transnacional, conforme se verá a seguir.

2. O USO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA COMBATE À CORRUPÇÃO

Neste tópico serão delineados os contornos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002, e quais seus impactos para o fortalecimento do combate aos atos de improbidade.

Observam Lopes e Cardozo (2022) que a corrupção é um conceito político. Esclarecem que a definição dos elementos da tipicidade penal e dos atos de improbidade é feita pelo Poder Legislativo:

(...) naquilo que Alexy chama de discricionariedade epistêmica ante a moldura delineada pela Constituição. Isso significa que o legislador tem, dentro dos parâmetros do artigo 37, §4o, CF, liberdade de conformação, para definir os atos de improbidade administrativa.

Para Marcelo Juan Azcárraga Urtega (2012):

(...) a corrupção tem quatro vertentes: ela pode ser público-privada individual, governamental, dos agentes políticos e administrativa. Para ele, é muito importante a cooperação entre os países no combate a esse tipo de crime, pois o dinheiro público desviado geralmente não fica no país de origem, mas é escondido em aplicações no estrangeiro.

Por seu turno, afirma Samantha Ribeiro (2009, p. 193):

Nesse sentido pode-se demonstrar que a corrupção é uma preocupação de vários Estados e Organizações Internacionais. Mas em que sentido podemos dizer que a corrupção é um fenômeno internacional? Tal questão pode, assim, ser abordada sob três aspectos. 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.

Complementa Samantha Ribeiro (2009, p. 188) esclarecendo que “existem semelhanças de tratamento de repressão utilizados nos Estados Unidos, Itália, França e Brasil e a internacionalização do direito com fim de combater a corrupção”.

Em uma análise histórica, Samantha Ribeiro (2009, p. 188), informa que,

A primeira tentativa de criar uma lei de aplicação universal, feita pelas Nações Unidas, levou à assinatura da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional em Palermo, na Itália, em dezembro de 2000. Tal Convenção criminalizou a corrupção ativa e passiva, mas a ONU começou a discutir uma convenção específica para a



corrupção, aprovada pela Assembleia Geral em outubro de 2003 e já ratificada pelo Brasil, conhecida como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Dentre as várias organizações internacionais que possuem atribuição de promover o combate à corrupção, Samantha Ribeiro (2009, p. 190) destaca a Organização dos Estados Americanos, cujos Estados Membros assinaram a “Declaração de Belém do Pará”, e, por meio da Resolução AG/RES1294 (XXIV-O/94) de sua Assembleia Geral, determinaram ao Conselho Permanente a criação de Grupo de Trabalho sobre Probidade e Ética.

Aponta Augusto Resende (2019, p.9) que:

Segundo o preâmbulo do Pacto de San José da Costa Rica, a proteção internacional dos direitos humanos nas Américas é coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos, de modo que cabe ao Estado primeiramente promover e proteger, em seu domínio interno, os direitos humanos e, caso o Estado não se desincumba plenamente deste ônus, caberá aos órgãos do sistema interamericano de direitos humanos garantir o respeito aos direitos consagrados na Convenção Americana.

As negociações para adoção da Convenção Interamericana contra a Corrupção foram concluídas em 29 de março de 1996, com vigência iniciada em 07 de março de 1997. A Convenção, nos termos de sua atual redação (BRASIL, 2016), conta hoje com ampla adesão dos Estados Partes.

Esclarece Larissa Ramina (2009, p. 11) que foi o 1º instrumento internacional de combate à corrupção que em seu objeto alcançou medidas preventivas como punitivas e abriu caminho para a celebração posterior de instrumento normativo “de vocação universal anticorrupção juridicamente vinculante”, que foi a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) resultante da Resolução nº 55/61, de 4 de dezembro de 2000, da Assembleia Geral das ONU, ratificada pelo Brasil em junho de 2005.

Seu objetivo é promover e fortalecer, nos países signatários, os mecanismos necessários para prevenir, detectar e punir a corrupção no exercício das funções públicas, bem como garantir a cooperação para incrementar a eficácia de tais mecanismos (Preâmbulo e Artigo II), segundo indica o seu texto (Organização..., 2022).

Assim, pondera Ramina (2009, p. 3), “a Convenção Interamericana insere-se na lógica das iniciativas governamentais para combater a corrupção, que podem ser divididas em ações para prevenir e ações para tipificar o delito”.

Sobre as medidas preventivas, o artigo III estipula que as Partes concordam em considera-las com vistas a “preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública” (ORGANIZAÇÃO..., 2022), para que se diminuam as oportunidades de prática de atos de corrupção.



Do rol de medidas do artigo III podem ser destacadas (ORGANIZAÇÃO..., 2022): criação de normas de conduta para o desempenho adequado das funções públicas, prevenindo conflitos de interesse (§1); mecanismos que efetivem o cumprimento de tais normas (§2); elaboração de sistemas para declaração de bens de pessoa, recrutamento de pessoal, aquisição de bens e arrecadação e controle da renda (§§4,5 e 6); e fortalecimento dos órgãos de controle superior (§9).

Para isso, observa Ramina (2009, p. 3) que a Convenção “não menospreza o papel a ser desempenhado pelas empresas, prevendo a adoção de práticas contábeis detalhadas e transparentes (§ 10); pela sociedade civil e pelas organizações não-governamentais (Artigo III, § 11) na prevenção do crime”.

A Convenção Interamericana busca alcançar ambos os sujeitos do delito (ativo e passivo), destinando-se exclusivamente à corrupção no exercício das funções públicas. Seu âmbito de aplicabilidade é definido sempre que o presumido ato de corrupção seja cometido ou produza seus efeitos em um Estado Parte (artigo IV) (ORGANIZAÇÃO..., 2022).

Possui escopo amplo. Em seu artigo VI, estabelece quais os atos de corrupção para os quais haverá aplicações das suas disposições. O §1º, alíneas (a) e (b) da Convenção definem o suborno como um ato de corrupção (RAMINA, 2009, p. 3). Por sua vez, as alíneas (c) e (d) caracterizam práticas que se assemelham à tipos previstos na LIA, tais como: ato de agente público que vise a obtenção ilícita de benefícios para si mesmo; e aproveitamento doloso de bens provenientes a qualquer dos atos referidos no artigo (ORGANIZAÇÃO..., 2022).

Outro ponto de concordância está no artigo IX, que orienta aos Estados Partes de elaborarem leis que tipifiquem o enriquecimento ilícito de agente público, o qual será considerado para fins da Convenção como um ato de corrupção (ORGANIZAÇÃO..., 2022). No caso, pode-se inclusive extrair a consideração de que a LIA é a única forma de responsabilização do agente infrator, visto que “ainda falta a implementação da criminalização do enriquecimento ilícito no ordenamento brasileiro” (MEYER-PFLUG, 2009, p.193).

Por sua vez, o artigo XII indica que não será obrigatória a ocorrência de prejuízo patrimonial para o Estado como requisito indispensável para apuração do fato e punição do agente público infrator (ORGANIZAÇÃO..., 2022).

A norma é destinada a punição concomitante de qualquer componente (autor, coautor, instigador, etc.) de uma eventual rede de negociadores internacionais que venham a implicar na prática de ato de corrupção de agente público (RAMINA, 2009, p. 11).

Um dos objetivos da Convenção da OEA – comum a outros acordos de semelhante natureza – é propiciar a cooperação entre os Estados. Identifica Ramina (2009, p. 8) que:

na ausência destes a troca de informações, a colheita de provas, o fornecimento de documentos, a solução para conflitos de jurisdição, a investigação e o julgamento dos delitos alegados, a extradição dos supostos criminosos e o confisco do produto do crime podem se revelar impossíveis.

A Convenção incentiva que os Estados Partes facilitem a cooperação recíproca (Preâmbulo e artigo VII), desde que respeitada, contudo, a conformidade desse compromisso com a sua legislação interna (ORGANIZAÇÃO..., 2022). Conforme ilustra o artigo XVI, §1, os Estados podem opor sua legislação interna concernente à proteção do sigilo bancário à obrigação de prestar informações se requeridas por outra Parte (ORGANIZAÇÃO..., 2022).

Por fim, a Convenção orienta a criação e manutenção de sistema de proteção para funcionários públicos e particulares que venham a denunciar espontaneamente atos de corrupção, velando pela proteção de sua identidade (artigo III, §8) (BRASIL, GUIA..., 2014). Isso foi concretizado por meio do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na proteção de denunciadores de atos de corrupção, no qual são definidas obrigações e responsabilidades para o Estado que violar direitos para ocultar denúncias de corrupção, estabelecendo o direito de denunciar como corolário da própria liberdade de expressão (BRASIL, GUIA..., 2014).

2.1. CASO BRASILEIRO: RECOMENDAÇÕES AO PODER PÚBLICO

Cada convenção possui mecanismo próprio de implementação e avaliação quanto à observância pelos Estados Membros aos princípios pactuados. De regra, após as avaliações, elaboram-se relatórios que contêm recomendações ao país. Há igualmente a análise periódica sobre se a legislação e as instituições brasileiras estão em conformidade com os dispositivos internacionais e se são efetivas para o combate à corrupção. A partir desse monitoramento, os peritos avaliadores elaboram recomendações com medidas a serem adotadas ou aperfeiçoadas pelo país avaliado.

No caso da Convenção Interamericana, o órgão de acompanhamento foi criado por meio da resolução AG/RES. 1784 (XXXI-O/01), em 5 de junho de 2001 (“Documento de Buenos Aires”), o qual dispõe sobre os objetivos, princípios, características e atuação do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção – MESICIC. Ele foi objeto de adesão por 31 Estados Partes (BRASIL, GUIA..., 2014), realizando rodadas de avaliações dos países quanto ao cumprimento dos termos da norma.



Internamente, a temática tem sido objeto de análise pelo Estado Brasileiro, por meio da Controladoria-Geral da União, que realiza o acompanhamento de mais de 280 recomendações recebidas pelo Brasil no âmbito dos diversos foros internacionais de combate à corrupção. É o denominado Painel de Recomendações Internacionais.

Destaca Augusto Resende (2019, p. 184) que:

O inadimplemento das decisões internacionais faz surgir a responsabilidade, conceituada como “[...] el efecto de un acto ilícito, consistente en la expectativa predispuesta por una norma sobre el sujeto al que se le imputa el ilícito, de una condena a sufrir una sanción[...]”, dos agentes públicos omissos. Se não fosse assim, “[...] as ordens normativas não teriam qualquer sentido ou utilidade, pois sua eficácia dependeria unicamente da adoção voluntária da conduta estabelecida normativamente”.

Os números atuais informam que há o acompanhamento de um total de 281 recomendações, sendo que foi identificado o cumprimento de 182, bem como anotado o não cumprimento de 32 delas (BRASIL, PAINEL..., 2021).

O tema de maior incidência é o de suborno transnacional (47 recomendações). E o maior tipo refere-se ao de medidas normativas (136 recomendações) (BRASIL, PAINEL..., 2021).

Em relação às convenções ratificadas pelo Brasil e celebradas pela OEA, foram apresentadas 163 recomendações, das quais restaram 96 cumpridas e 23 não cumpridas (BRASIL, PAINEL..., 2021). Nesse caso o tema de maior regulamentação foi o de licitações e contratos (36 recomendações) e o tipo mais utilizado também foi o de medidas normativas (58 recomendações).

Há 36 recomendações consideradas prioritárias para o Plano Anticorrupção 2020-2025, das quais se destacam: a necessidade de tipificação penal do enriquecimento ilícito (como dito, a responsabilização atualmente somente se dá por meio da LIA), até hoje não cumprida, e adoção de uma regulação integral do sistema de proteção dos denunciantes (BRASIL, PAINEL..., 2021).

Desse modo, vislumbra-se que a Administração Pública está atenta à necessidade de aperfeiçoamento no combate à corrupção, tendo em vista o monitoramento contínuo do cumprimento de recomendações por instâncias de controle (internas ou externas).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizada análise sobre a temática em comento, chega-se à conclusão inicial que constatou a aplicabilidade dos conceitos da referida legislação internacional em face de atos de

improbidade. Extraiu-se igualmente a conclusão de haver a necessidade de reforço do sistema de cooperação internacional de combate à corrupção.

Conforme identifica Samantha Ribeiro “são plenamente verificáveis dois fenômenos distintos, quais sejam, a internacionalização do combate à corrupção e a incorporação pelo direito nacional de mecanismos de combate à corrupção utilizados em outros países” (MEYER-PFLUG, 2009, p.194).

Observa-se que o processo de internacionalização, no campo de elaboração de normas transnacionais, ultrapassa a simples normatização, “mas encontra-se na busca de valores comuns. E isso implica a persecução do valor da dignidade para com a coisa pública e o combate à corrupção” (MEYER-PFLUG, 2009, p.194).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Fabrício Rocha. **A interface entre a seara penal e a improbidade administrativa**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 82, out./dez. 2021, p. 113-127. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2490901/Fabr%C3%ADcio%20Rocha%20Bastos.pdf>. Acesso em 04 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 14 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 4.410 de 07 de outubro de 2002**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em 25 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Painel de Recomendações de Foros Internacionais*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/recomendacoesinternacionais/index.htm>. Acesso em 04 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Guia para uso do sistema interamericano de direitos humanos na proteção de denunciadores de atos de corrupção*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça – SNJ, 2014. 64p. Disponível em: Acesso em 01 dez. 2022.



BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle – MTFC. *Convenção Interamericana contra a corrupção*. Brasília, 2016. 27p. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea-2016.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 510.150-MA, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 29.3.2004.

BRASIL. TRF 4ª REGIÃO (RS). Palestra. *Procurador espanhol ressalta importância da cooperação internacional no combate aos crimes de improbidade administrativa*. **Conselho da Justiça Federal**, Porto Alegre, 10 maio 2012. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/outras-noticias/2012-1/maio/procurador-espanhol-ressalta-importancia-da-cooperacao-internacional-no-combate-aos-crimes-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 06 nov. 2022.

CARDOSO, Flávia; RODRIGUES, Karina Nunes; ZUPELLI, Lucca. **O que representam as mudanças da nova lei de improbidade administrativa**. 30 mar. 2022. Migalhas de Peso. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/362647/o-que-representam-asmudancas-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em 20 dez. 2022.

CARDOZO, José Eduardo; LOPES, Eduardo L. P. **Por que o Brasil corre o risco de ser condenado pela Corte IDH?** Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/por-que-o-brasil-corre-o-risco-de-ser-condenado-pela-corte-interamericana-de-direitos-humanos-idh-16082022#_ftnref9. Acesso em 06 dez. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. _____. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

EBERHATDT, Marcos; PORTO, Heloísa Rocha. **A possível banalização da lei de improbidade administrativa**. 2019. Disponível em: https://www.pucrs.br/direito/wpcontent/uploads/sites/11/2019/01/heloisa_porto.pdf. Acesso em 20 dez. 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. **Os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no Regime Democrático da Constituição de 1988**. Revista Estudos Institucionais, v. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021.

LOPES, Pedro Henrique Mazzaro; MARQUES, Vitor. **É necessário corrigir a hipertrofia da Lei de Improbidade Administrativa**. Revista Consultor Jurídico. 28 fev. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-28/opiniao-hipertrofia-lia-necessaria-correicao>. Acesso em 17 dez. 2022.



MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. **O Brasil e o combate internacional à corrupção. Revista de Informação Legislativa.** Brasília a. 46 n. 181 jan./mar. 2009. p. 187/194. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194901>. Acesso em 03 jan. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo.** 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Portal Anticorrupção das Américas.** Disponível em <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/Combate.htm>>. Acesso em 06 dez. 2022.

_____. **Convenção Interamericana contra corrupção.** Disponível em: <<https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>>. Acesso em 11 dez. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

_____. **Lei anticorrupção dá margem a conceitos perigosos.** Consultor Jurídico. 20 set. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-set-20/leianticorruptcao-observar-regime-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em 20 dez. 2022.

_____. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência.** 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

RAMINA, Larissa. **A convenção interamericana contra a corrupção: uma breve análise.** Revista Direitos Fundamentais & Democracia, [S. l.], v. 6, n. 6, 2009. 11p. Disponível em:

<<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/21>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RESENDE, Augusto César Leite de. **O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é doméstico: diálogo e cooperação entre ordens jurídicas como modelos de empoderamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 260p, 2019.