

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Gustavo Baião Vilela

**A CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL E OS DESAFIOS PARA A APLICAÇÃO
EXTRATERRITORIAL DA LEI Nº 12.846/2013**

Belo Horizonte
2023

Gustavo Baião Vilela

**A CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL E OS DESAFIOS PARA A APLICAÇÃO
EXTRATERRITORIAL DA LEI Nº 12.846/2013**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como um dos requisitos da obtenção do Grau de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Projeto coletivo: Perspectivas do Estado de Direito Contemporâneo e estratégias de ação do Estado na promoção dos objetivos constitucionais

Área de Estudos: Administração Pública e Desenvolvimento Estratégico

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Andrade Féres

Coorientador: Prof. Dr. Aziz Tuffi Saliba

Belo Horizonte
2023

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB/6-3167.

V699c Vilela, Gustavo Baião
A corrupção transnacional e os desafios para a aplicação
extraterritorial da lei nº 12.846/2013 [manuscrito] /
Gustavo Baião Vilela.-- 2023.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Direito.
Inclui bibliografia.

1. Direito internacional público - Teses. 2. Direito
administrativo. 3. Corrupção - Teses. 4. Cooperação
internacional - Teses. 5. Extraterritorialidade - Brasil.
I. Féres, Marcelo Andrade. II. Saliba, Aziz Tuffi.
III. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de
Direito. IV. Título.

CDU: 341.4



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO GUSTAVO BAIÃO VILELA

Realizou-se, no dia 17 de maio de 2023, às 09h30min, na Sala da Congregação - Prédio da Pós-Graduação de Direito da UFMG (híbrido), da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *A CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL E OS DESAFIOS PARA A APLICAÇÃO EXTRATERRITORIAL DA LEI Nº 12.846/2013*, apresentada por GUSTAVO BAIÃO VILELA, número de registro 2021655479, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Marcelo Andrade Féres - Orientador (UFMG), Prof. Aziz Tuffi Saliba - Coorientador (UFMG), Prof. Márcio Luís de Oliveira (UFMG), Prof. Gustavo Ferraz de Campos Monaco (USP).


A Comissão considerou a dissertação:


Aprovada com autorização para publicação, tendo obtido a nota 100 (com)

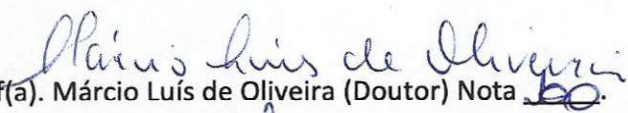
Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 17 de maio de 2023.


Prof(a). Marcelo Andrade Féres (Doutor) Nota 100.


Prof(a). Aziz Tuffi Saliba (Doutor) Nota 100.


Prof(a). Márcio Luís de Oliveira (Doutor) Nota 100.


Prof(a). Gustavo Ferraz de Campos Monaco (Doutor) Nota 100.

A Jamila, com amor, carinho e gratidão. Ao meu filho Thomaz, como manifestação de empenho, harmonia e sublime afeto, valores a serem permanentemente cultivados.

AGRADECIMENTOS

A oportunidade de elaborar esta dissertação representa a culminação não apenas do esforço individual, mas do imprescindível auxílio de pessoas próximas e queridas, essenciais à superação desta etapa.

Ao Professor Marcelo Féres agradeço por ter gentilmente prestado a orientação e o apoio necessários ao desenvolvimento da pesquisa. As palavras de estímulo, os conselhos sempre precisos e oportunos, os profundos ensinamentos transmitidos nas aulas sobre o tema foram essenciais nessa trajetória. Seu modo objetivo, mas sensível e acolhedor de lecionar foi marcante para mim e de inestimável auxílio na minha formação.

Ao coorientador Professor Aziz Saliba, meu sincero agradecimento por ter me transmitido valiosos conhecimentos, responsáveis por ampliar minha compreensão sobre o tema. A sua grande dedicação ao Direito Internacional constitui fonte de inesgotável estímulo a este estudo.

A Jamila, a quem sou grato por estar ao meu lado durante toda esta jornada. O auxílio, desde os pequenos gestos até as marcantes atitudes, foi imprescindível para fornecer-me a energia e a disposição necessárias para vencer todas as etapas e alcançar esta importante conquista.

Agradeço aos meus pais pelo estímulo aos estudos, desde a tenra idade, lição essa que incorporei a minha vida e me motivou a encarar o desafio de obter esta titulação.

RESUMO

A prática da corrupção por meio de condutas que transcendem as fronteiras do Estado evidencia que, nas últimas décadas, ela deixou de ser um problema interno para assumir caráter transnacional. Essa perspectiva, logo percebida como barreira ao desenvolvimento econômico, deflagrou por parte dos EUA uma campanha de combate à corrupção, em especial aquela com o envolvimento de funcionários públicos estrangeiros. Aprovado o *Foreign Corrupt Practices Act* em 1977, os esforços se concentraram no âmbito global. A partir da década de 1990, foram firmadas a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, a Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Tais diplomas normativos estimularam os Estados Partes a elaborarem reformas legislativas internas para a incorporação das diretrizes presentes nos tratados. Esse novo regime é caracterizado pela extraterritorialidade mais ampla de suas leis e, por isso, pela maior probabilidade de dois ou mais Estados serem competentes para o julgamento. No Brasil, a Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, ostenta tal peculiaridade. A despeito da adequação e efetividade ao combate à corrupção transnacional almejadas por essa norma, ela igualmente suscita questionamentos quanto ao seu alcance. Tais questionamentos decorrem inicialmente da natureza da responsabilidade por ela regulada e da interpretação a alguns de seus termos, tais como “patrimônio público estrangeiro”. Sendo assim, é importante definir a abrangência do artigo 28, o qual prevê a responsabilidade por atos de corrupção praticados por pessoa jurídica brasileira no exterior. Noutra vertente, é importante o estudo das Convenções mencionadas, em vigor no Brasil, bem como das soluções existentes para a hipótese em que mais de um país possui competência para a investigação e o julgamento do ilícito. Defende-se como hipótese que as normas que permitem a aplicação extraterritorial da Lei Anticorrupção sejam interpretadas de forma a resguardarem a efetividade do combate à corrupção transnacional, mas, concomitantemente possam preservar a soberania e as peculiaridades dos Estados envolvidos. Nessa direção, busca-se alcançar o equilíbrio entre a atuação de entidades estrangeiras e nacionais, mediante o auxílio mútuo e a complementariedade institucional. Assim, os critérios adotados pela Lei nº 12.846/2013 devem ser aplicados em conjunto com aqueles previstos nos tratados internacionais em vigor no Brasil, e de forma subsidiária as disposições do Código de Processo Civil, inclusive para sanar os conflitos existentes na hipótese de jurisdição concorrente entre dois ou mais Estados. Para esse fim, recomenda-se priorizar os mecanismos de cortesia internacional e de cooperação internacional, de modo a alcançar a atuação coordenada entre os órgãos de fiscalização e repressão à corrupção dos países envolvidos. O estudo é jurídico-descritivo e comparativo, e ostenta o perfil interdisciplinar, pois envolve o estudo de vários ramos do Direito, tais como o Administrativo, o processual, o internacional e o penal.

Palavras-chave: Corrupção transnacional. Extraterritorialidade. Litispêndência internacional. Cortesia jurídica internacional. Cooperação jurídica internacional.

ABSTRACT

Corruption practices that extend beyond a single country's borders have demonstrated that, in recent decades, corruption is no longer an internal issue but rather a transnational one. Recognizing corruption as a barrier to economic development, the U.S. launched a campaign against it, particularly in cases involving foreign state employees. The 1977 Foreign Corrupt Practices Act marked the beginning of efforts to address corruption on a global scale. Several conventions have been established since the 1990s, including the OECD Anti-Bribery Convention, which sets standards for criminalizing bribery of foreign state employees in international business; the OAS American Convention against Corruption; and the United Nations Anti-Corruption Convention. These regulatory frameworks have encouraged State Parties to enact internal legal reforms to incorporate treaty guidelines. The new regime is characterized by broader extraterritoriality in laws, increasing the likelihood of multiple States having jurisdiction over a trial. In Brazil, Law No. 12.846/2013 addresses the liability of legal entities for acts of corruption against domestic or foreign Public Administration, showcasing this peculiarity. Whereas this law aims to combat cross-national corruption effectively, it also raises questions about its scope due to the nature of liability and the interpretation of specific terms, such as "foreign public assets". Thus, it is essential to clarify the extent of article 28, which outlines liability for acts of corruption acts committed abroad by Brazilian legal entities. Additionally, it is crucial to study the conventions in force in Brazil and examine solutions for cases in which more than one country has the authority to investigate and prosecute unlawful acts. It is hypothesized that rules permitting the extraterritorial application of the Anti-Corruption Law should be interpreted to safeguard the effectiveness of combating transnational corruption while preserving the sovereignty and unique characteristics of the involved States. To achieve a balance between foreign and national entities, mutual assistance and institutional complementarity should be promoted. Thus, the criteria established by Law No. 12.846/2013 must be applied in conjunction with those outlined for in international treaties in force in Brazil, and subsidiary to the provisions of the Code of Civil Procedure. These criteria should also be applied to address conflicts arising from concurrent jurisdiction between States. To this end, prioritizing international comity and legal cooperation mechanisms is recommended for coordinated efforts among supervisory bodies and the fight against corruption in participating countries. This study is legal, descriptive, and comparative, employing an interdisciplinary approach that involves various branches of law, such as administrative, procedural, international, and criminal.

Keywords: Transnational corruption. Extraterritoriality. International *lis pendens*. International comity. International legal cooperation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR	– <i>American Depositary Receipt</i>
AGU	– Advocacia-Geral da União
art.	– Artigo
CF/1988	– Constituição Federal de 1988
CGU	– Controladoria-Geral da União
CPC	– Código de Processo Civil
CPLP	– Rede de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DEEST	– Departamento de Estrangeiros
DOJ	– <i>Department of Justice</i>
DRCI	– Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
ECI	– Equipe Conjunta de Investigação
EFCC	– Comissão de Crimes Financeiros e Econômicos da Nigéria
EUA	– Estados Unidos da América
FCPA	– <i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
GRECO	– <i>Group of States against Corruption</i>
inc.	– inciso
LINDB	– Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MPF	– Ministério Público Federal
NPA	– <i>Non-Prosecution Agreement</i>
OCDE	– Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEA	– Organização dos Estados Americanos
ONG	– Organização Não Governamental
ONU	– Organização das Nações Unidas
PAR	– Processo administrativo de responsabilização
SAFAC	– Fórum da África Austral contra a Corrupção
SEC	– <i>Securities and Exchange Commission</i>
SNJ	– Secretaria Nacional de Justiça
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
UE	– União Europeia
UK Bribery Act	– <i>United Kingdom Bribery Act</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL E O REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL PARA O SEU ENFRENTAMENTO	17
2.1 APONTAMENTOS SOBRE O CONCEITO DE CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL	17
2.2 O REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL	20
2.3 CONTEXTO HISTÓRICO DO COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL – A NECESSIDADE DE UM OLHAR CRÍTICO	21
2.4 REFLEXOS DA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ESTRANGEIRAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL	24
3 OS ANTECEDENTES DA APLICAÇÃO EXTRATERRITORIAL DAS NORMAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL	27
3.1 A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA POR MEIO DO FCPA	27
3.2 A CONVENÇÃO DA OCDE	31
3.3 A CONVENÇÃO DA ONU CONTRA A CORRUPÇÃO	36
3.4 INICIATIVAS REGIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL — A CONVENÇÃO DA OEA CONTRA A CORRUPÇÃO	40
3.5 EXPANSÃO DO REGIME DE COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL POR MEIO DE LEIS DOMÉSTICAS DE APLICAÇÃO EXTRATERRITORIAL	43
4 O COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL NO BRASIL POR MEIO DA LEI Nº 12.846/2013	48
4.1 A PERSPECTIVA INOVADORA DE COMBATE À CORRUPÇÃO PELA LEI Nº 12.846/2013	48
4.2 NATUREZA DA RESPONSABILIDADE PELA PRÁTICA DOS ATOS DE CORRUPÇÃO	54
4.3 ASPECTOS RELEVANTES PARA A APLICAÇÃO EXTRATERRITORIAL DA LEI Nº 12.846/2013	58
4.3.1 Os conceitos de administração pública estrangeira e patrimônio público estrangeiro na lei brasileira e suas distinções no Direito Comparado	58
4.3.2 Possibilidade de responsabilização das sociedades estrangeiras por atos de corrupção no exterior — o debate sobre o art. 1º, parágrafo único, e o art. 28 da Lei nº 12.846/2013	64
4.3.3 A aplicação do artigo 4º da Convenção da OCDE determinada pela Lei nº 12.846/2013 e os critérios para a fixação da jurisdição extraterritorial ..	67
5 O <i>NE BIS IN IDEM</i> E A LITISPENDÊNCIA INTERNACIONAL	72
5.1 A CONTROVÉRSIA EM TORNO DO <i>NE BIS IN IDEM</i> E A LITISPENDÊNCIA INTERNACIONAL	72
5.2 O TRATAMENTO LEGISLATIVO DA LITISPENDÊNCIA INTERNACIONAL NO BRASIL	76

5.3 A MULTIPLICIDADE PROCESSUAL RELACIONADA À RESPONSABILIDADE PELA PRÁTICA DE ATOS DE CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL.....	79
6 A CORTESIA E A COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL COMO INSTRUMENTOS DE SUPERAÇÃO DOS CONFLITOS DECORRENTES DA EXTRATERRITORIALIDADE DAS NORMAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL	86
6.1 A CORTESIA JURÍDICA INTERNACIONAL E O COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL.....	86
6.1.1 A compensação de penalidades.....	90
6.1.2 A notificação prévia e a consulta como instrumentos propulsores da cortesia internacional.....	92
6.2 A COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL — REFLEXOS NO COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL.....	97
6.2.1 Base normativa da cooperação jurídica internacional no Brasil	99
6.2.2 Métodos tradicionais de cooperação jurídica internacional no âmbito da responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção transnacional.....	101
6.2.2.1 Assistência jurídica internacional por meio da carta rogatória	102
6.2.2.2 As autoridades centrais e o auxílio direto	104
6.2.3 As redes de cooperação jurídica internacional	109
6.2.4 Ações conjuntas no plano internacional	115
6.3 O ALCANCE DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL À LEI Nº 12.846/2013 NO COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL.....	120
7 CONCLUSÃO	124
REFERÊNCIAS	133

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da globalização, principalmente nas últimas décadas, vem provocando mudanças substanciais nas relações sociais, econômicas e estatais, seja pela expansão do comércio internacional, seja pela dinamização das comunicações ou ainda pela internacionalização das empresas.

Esse contexto permitiu que o crime organizado transnacional se desenvolvesse como atividade capaz de expandir sua área de influência por mais de um país, dificultando o trabalho dos órgãos de fiscalização e segurança estatais. Em idêntica direção, a corrupção deixou de ser abordada como um mero problema interno, com destaque cada vez maior para práticas ilícitas que transcendem as fronteiras do Estado.

Além de um problema de ordem moral, percebeu-se que a corrupção, em especial, após essa expansão externa, constituía um entrave econômico mundial, com impactos negativos na livre concorrência, no comércio internacional, no acesso a bens e serviços essenciais, como medicamentos e meios de transporte.

A partir dessa ótica, Susan Rose-Ackerman desenvolve seus estudos, apontando que a corrupção generalizada constitui um entrave político e econômico, capaz de gerar ineficiência e injustiça. Altos índices de corrupção seriam um indício de que o sistema político não opera direcionado ao interesse público, e um indicativo de que as instituições governamentais não compreendem eficazmente os interesses privados¹.

Inicialmente, a percepção da corrupção como fenômeno transnacional e barreira ao desenvolvimento econômico ganhou impulso nos Estados Unidos, a partir da revelação pela *Securities and Exchange Commission* (SEC) de pagamentos milionários por empresas daquele país a funcionários públicos estrangeiros, com a intenção de obter negócios fora do território americano, principalmente no mercado de armamentos e aeronaves. Referida revelação se deu em sequência ao escândalo político de Watergate, que culminou com a renúncia do então presidente Richard Nixon.

Como forma de combater a corrupção, o Congresso americano tomou inúmeras medidas, entre elas a edição do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) em 1977². No cenário

¹ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press, 2016. *E-book*.

² ESTADOS UNIDOS. *Cláusulas Antissuborno e sobre Livros e Registros Contábeis da Lei Americana Anticorrupção no Exterior [The Foreign Corrupt Practices Act — FCPA]*. Atualizada até a Lei de Direito Público Pub. L. 105-366 (10 de novembro de 1998). [Em 22 de julho de 2004]. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-portuguese.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.

internacional, os Estados Unidos ainda empreenderam uma campanha de combate global à corrupção, em especial aquela envolvendo funcionários públicos estrangeiros, com o objetivo de uniformizar as regras então existentes, já que a aplicação unilateral do FCPA às empresas americanas as estava deixando em desvantagem comercial em relação às estrangeiras sediadas em países cuja tolerância a essa prática ilícita ainda era realidade.

A iniciativa e a disposição americana renderam resultados. Após estudos desenvolvidos pelo grupo de trabalho relacionado ao suborno em transações comerciais internacionais instituído em 1994 no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), firmou-se o acordo multilateral sobre o combate à corrupção relacionado ao suborno a agentes públicos estrangeiros em 1997³. Outros importantes instrumentos internacionais foram assinados, tais como a Convenção Interamericana contra a Corrupção⁴ e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁵, todos já em vigor no Brasil.

O incremento de convenções internacionais sobre o tema, em conjunto com a atuação de organizações internacionais e organizações não governamentais, favoreceu a profusão de leis nacionais de repressão à corrupção transnacional, inclusive com a previsão de responsabilização das pessoas jurídicas. É o caso do Reino Unido, por meio do *UK Bribery Act*; e da Itália, que editou o Decreto Legislativo n. 231/2001, e mais recentemente a Lei nº 190/2012.

Essa realidade foi acompanhada pela tendência cada vez mais marcante de aplicação extraterritorial das leis, a exemplo do que ocorre com o FCPA, quando atribui responsabilidade às pessoas estrangeiras com laços tênues no território americano, como aquelas listadas em

³ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Paris: 17 dez. 1997. In: BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, Caracas, Venezuela, 1996. In: BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 out. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Mérida, México, 31 out. 2003. In: BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

bolsa de valores dos Estados Unidos que tenham a obrigação de reportar-se à SEC, ou que estejam no território norte-americano e pratiquem ato capaz de representar auxílio ao suborno⁶.

A concepção da corrupção como fenômeno transnacional foi bem desenvolvida e problematizada por Kevin Davis no artigo intitulado *Does the Globalization of Anti-Corruption Law Help Developing Countries?*⁷, ao analisar as vantagens e desvantagens da existência de um regime transnacional de combate à corrupção, com foco nos países em desenvolvimento e nos impactos econômicos, políticos e sociais.

Nesse ponto, Davis⁸ chama atenção para o risco de o envolvimento excessivo de instituições estrangeiras no combate à corrupção acarretar menores investimentos e esforços para o aperfeiçoamento de instituições locais congêneres em países em desenvolvimento. Também aponta que tal circunstância pode causar diminuição da corrupção praticada pelas empresas transnacionais, mas não ter eficácia no combate à corrupção interna ou na punição dos agentes públicos partícipes da corrupção transnacional.

O Brasil, após ratificar a Convenção da OCDE, promoveu alteração no Código Penal, por meio da Lei nº 10.467/2002, para prever os delitos de corrupção ativa e de tráfico de influência em transações comerciais estrangeiras. Posteriormente, seguindo a recomendação prevista no artigo 3º, § 2º, da Convenção da OCDE⁹, foi promulgada a Lei nº 12.846/2013¹⁰, também conhecida como Lei Anticorrupção, que versa sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

⁶ WOUTERS, Jan; RYNGAERT, Cedric; CLOOTS, Ann Sofie. The international legal framework against corruption: achievements and challenges. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14, n. 1, p. 1-76, June 2013. Disponível em: http://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0008/1687445/08Wouters,-Ryngaert-and-Cloots1.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020. p. 257. Os referidos autores se referem à jurisdição americana como quase universal, em razão da amplitude de sua aplicação extraterritorial.

⁷ DAVIS, Kevin E. Does the Globalization of Anti-Corruption Law Help Developing Countries? *International NYU Law and Economics Research Paper*, n. 09-52, Dec. 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1520553. Acesso em: 17 jul. 2020.

⁸ Id., *ibid.*, p. 16.

⁹ “Art. 3. Sanções [...] 2. Caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte deverá assegurar que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras.” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Paris: 17 dez. 1997. In: BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

¹⁰ BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

Assim como ocorre no Direito Comparado, a Lei Anticorrupção brasileira cuidou de sua aplicação extraterritorial, tal como se observa dos artigos 1º, 5º, 9º e 28. Na medida em que a corrupção constitui também fenômeno de natureza transnacional, questiona-se se esses parâmetros legais seriam suficientes e adequados para o combate a essa forma de corrupção.

Depara-se, como problema central da pesquisa, com a definição do modo como devem ser interpretados e aplicados os dispositivos que tocam à eficácia extraterritorial da Lei nº 12.846/2013. Para tanto, o desenvolvimento do estudo da referida disciplina normativa terá como marco teórico a análise empreendida por Kevin Davis no artigo intitulado *Does the Globalization of Anti-corruption Law Help* quanto aos pontos positivos e negativos do regime anticorrupção transnacional, com reflexos na eficácia e na legitimidade da aplicação de normas legais por instituições estrangeiras ou internacionais.

A título de exemplo das dificuldades advindas do problema central a ser enfrentado na pesquisa, pode ser citada a alusão de forma ampla aos termos “patrimônio público estrangeiro” e “compromissos estrangeiros assumidos pelo Brasil” pelo artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.¹¹

Assim, indaga-se até que ponto seria possível estender os efeitos da citada lei a qualquer ato praticado contra a Administração Pública ou patrimônio público estrangeiro, inclusive em relação a sociedades estrangeiras com mera representação no território brasileiro.

Dificuldade identificada na aplicação interna da Lei Anticorrupção diz respeito à possibilidade de uma empresa ter que responder a mais de um processo pelo mesmo ato ilícito em jurisdições diversas. Questiona-se: É possível reconhecer a litispendência internacional nessa situação e, com isso, afastar a aplicação de múltiplas penalidades pelo mesmo fato?

Para essas e outras questões, propõe-se como hipótese uma solução interpretativa à aplicação extraterritorial da Lei Anticorrupção que contemple a efetividade do combate à corrupção transnacional, mas que concomitantemente resguarde a soberania e as peculiaridades dos Estados envolvidos, com a finalidade de se evitar a utilização desvirtuada de tal regime jurídico, com propósitos meramente econômicos ou políticos. Em outros termos, busca-se alcançar o equilíbrio entre a atividade de entidades estrangeiras e nacionais, mediante o auxílio mútuo e a complementariedade institucional.

Dadas essas particularidades, quando omissa a Lei Anticorrupção, eventuais dificuldades e conflitos decorrentes da extraterritorialidade devem ser solucionados de forma

¹¹ BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

integrada com as convenções das quais o Brasil é signatário, com auxílio do Direito Processual Civil Internacional, e subsidiariamente por normas do Direito Penal Internacional ou Direito Processual Penal Internacional, desde que não conflitantes com o regime administrativo sancionador instituído pela Lei 12.846/2013.

Em relação a conflitos decorrentes da jurisdição concorrente entre dois ou mais Estados, recomenda-se priorizar os mecanismos de cortesia internacional e de cooperação internacional, de modo a alcançar a atuação coordenada entre os órgãos de fiscalização e repressão à corrupção dos países envolvidos¹².

A pesquisa ostenta o perfil interdisciplinar, pois envolve o estudo de várias áreas, tais como o Direito Administrativo, o Direito Processual, o Direito Internacional e o Direito Penal. Trata-se de enfoques que, embora diversos, podem ser conjugados e complementares, a fim de que o objeto de pesquisa seja analisado de forma abrangente e seja possível alcançar uma solução mais adequada ao problema proposto.

O estudo é jurídico-descritivo e comparativo, por ser realizado mediante o cotejo do modelo de aplicação extraterritorial da Lei nº 12.846/2013 com outras normas, entre elas o Código Penal. Também encampa a análise de convenções internacionais, com incursões no Direito Comparado.

O trabalho foi estruturado em sete capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O Capítulo 2 visa contextualizar o tema a partir do conceito da corrupção transnacional, das normas relacionadas ao seu enfrentamento e do contexto histórico do combate a esse ilícito.

No Capítulo 3, são analisados os antecedentes da aplicação extraterritorial do regime jurídico de combate à corrupção transnacional. Destacam-se os motivos que desencadearam o combate à corrupção transnacional nos EUA e, em especial, o regime jurídico inaugurado por meio do FCPA e os reflexos de sua aplicação extraterritorial. Na sequência, são abordados os principais tratados que abordam o combate à corrupção, com ênfase à perspectiva transnacional, bem como algumas leis estrangeiras elaboradas, em conformidade com os diplomas internacionais.

¹² Esse objetivo encontra-se externado na Convenção da ONU contra a Corrupção: “Art. 42. Jurisdição [...] § 5º. Se um Estado Parte que exerce sua jurisdição de acordo com os parágrafos 1 ou 2 do presente Artigo for notificado, ou tomar conhecimento por outro meio, de que outros Estados Partes estão realizando uma investigação, um processo ou uma ação judicial relativos aos mesmos fatos, as autoridades competentes desses Estados Partes se consultarão, segundo proceda, a fim de coordenar suas medidas.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Mérida, México, 31 out. 2003. In: BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

O Capítulo 4 cuida, com exclusividade, do regime jurídico brasileiro de combate à corrupção, com ênfase na eficácia extraterritorial da Lei nº 12.846/2013, que regula a responsabilidade civil e administrativa de pessoas jurídicas.

O Capítulo 5 debate o princípio do *ne bis in idem* e a litispendência internacional, a partir da regulamentação ampla da extraterritorialidade da lei brasileira.

Após enfrentar tais questões especificamente no combate à corrupção transnacional, o Capítulo 6 tem como objetivo identificar instrumentos de cortesia internacional e cooperação jurídica internacional capazes de eliminar tais óbices ao correto funcionamento do regime de combate à corrupção transnacional.

A seguir, o Capítulo 7 apresenta uma síntese das principais questões abordadas nos capítulos anteriores e as conclusões alcançadas nesta pesquisa.

Enfim, esta é a dissertação de mestrado, que ora se apresenta à Banca Examinadora, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

2 A CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL E O REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL PARA O SEU ENFRENTAMENTO

2.1 APONTAMENTOS SOBRE O CONCEITO DE CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL

O termo “corrupção” é dotado de variada conotação em função da época, do lugar, da cultura, e até mesmo do campo de conhecimento. Não obstante tais circunstâncias dificultarem a elaboração de um conceito acabado de corrupção¹³, é possível identificar determinados aspectos que podem auxiliar na identificação desse ilícito. Entre eles, pode ser citada a ideia de desvirtuamento ou de abuso, traduzido na quebra de confiança.

Por sua vez, a Transparência Internacional, organização não governamental cujo propósito é combater a corrupção e as atividades criminosas ligadas a atos corruptos, conceitua de forma ampla a corrupção como qualquer abuso de um poder a si confiado para ganho privado¹⁴. Em seguida, classifica esse ilícito como grande corrupção quando envolve o alto escalão de governos em práticas que distorcem políticas públicas e o funcionamento dos Estados, em detrimento do interesse público e a favor de si próprios e de empresários e executivos de grandes empresas, prejudicando a eficiência da economia e ampliando as desigualdades.

A pequena corrupção, também conhecida como *petty corruption*, se refere ao abuso cotidiano cometido por servidores públicos locais de baixo e médio escalão em suas interações com a sociedade.

A corrupção política se revela por meio da manipulação de políticas públicas, da indevida interferência nas instituições públicas e das mudanças de regras na alocação de recursos e em linhas de financiamento por parte de autoridades, que abusam de sua posição para ganhar poder, *status* e dinheiro.

A corrupção privada ou comercial é aquela que envolve apenas entes dessa natureza. Ocorre, por exemplo, quando um empregado do setor de compras de uma empresa privada recebe suborno para favorecer algum fornecedor também privado. É interessante notar que a Convenção das Nações Unidas sobre Corrupção (também conhecida como Convenção de Mérida) incorporou essa modalidade de corrupção em seu artigo 21, que trata do suborno no

¹³ FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil – estudos de casos e lições para o Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 39-40.

¹⁴ TRANSPARENCIA INTERNATIONAL. *Relatório Global de Corrupção 2009: a Corrupção e o Setor Privado*. Tradução de Alberto Bezerril, Martha Villac, Marina Gili e Susanna Berhorn de Pinho. Cambridge University Press, 2009. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/2009_GCR_PT.pdf. Acesso em: 13 jul. 2022. p. 7.

setor privado, e em seu artigo 22, que dispõe sobre a malversação ou peculato de bens no setor privado. No Brasil, ainda não houve a regulamentação dessa forma de corrupção.

Susan Rose-Ackerman e Bonnie Palifka enumeram algumas condutas que caracterizam a corrupção, tais como o suborno, a extorsão, a troca de favores, o nepotismo e as fraudes eleitoral, judicial e do serviço público¹⁵.

No âmbito jurídico, portanto, é possível vislumbrar um conceito amplo de corrupção que abarca várias condutas delituosas, algumas mencionadas acima por Rose-Ackerman e Palifka. Também assim se enquadram o delito de tráfico de influência e todos os ilícitos mencionados no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. O conceito jurídico restrito de corrupção fica associado apenas à figura do suborno, isto é, ao oferecimento ou à promessa de vantagem a alguma autoridade pública para deixar de praticar ou retardar a prática de um ato de ofício.

Em comum a essas concepções do fenômeno corruptivo, apresenta-se a noção de que tal ilícito decorre de desvio ou abuso de poder em que o agente busca determinada vantagem ou benefício em razão da posição que ocupa.

A corrupção transnacional é aquela que envolve mais de um Estado, seja porque o corruptor possui nacionalidade diversa do agente corrompido, seja porque ele está domiciliado em determinado país distinto deste. Também é possível falar nessa forma de corrupção quando os atos que envolvem a sua prática ou as suas consequências ultrapassam as fronteiras de mais de um Estado¹⁶.

O artigo 3º da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo)¹⁷ detalha esses elementos hábeis a configurar a transnacionalidade e aplicáveis à corrupção. Especialmente a previsão do item *b* do dispositivo citado é bem recorrente no delito de corrupção transnacional, quando o planejamento normalmente ocorre em país distinto de onde é consumada a infração.

¹⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press, 2016. p. 8-9.

¹⁶ JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. A corrupção em uma perspectiva internacional. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 64, p. 29-56, jan.-fev. 2007. p. 32.

¹⁷ “Artigo 3º. Âmbito de aplicação

[...] Item 2. Para efeitos do parágrafo 1 do presente Artigo, a infração será de caráter transnacional se:

a) For cometida em mais de um Estado;

b) For cometida num só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planejamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado;

c) For cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou

d) For cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo). In: BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

A hipótese mais recorrente de corrupção transnacional – o suborno de funcionário público estrangeiro – vem disciplinada em diversas convenções internacionais, entre elas a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE)¹⁸ e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção da ONU)¹⁹.

A corrupção dotada dessa característica afeta a própria estabilidade das negociações que se realizam no exterior, além de prejudicar o clima competitivo doméstico, especialmente quando as empresas nacionais se envolvem em práticas dessa natureza, em substituição a uma competição saudável por negócios em países estrangeiros.

¹⁸ “Artigo 1 – O Delito de Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros

1. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.

2. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que a cumplicidade, inclusive por incitamento, auxílio ou encorajamento, ou a autorização de ato de corrupção de um funcionário público estrangeiro é um delito criminal. A tentativa e conspiração para subornar um funcionário público estrangeiro serão delitos criminais na mesma medida em que o são a tentativa e conspiração para corrupção de funcionário público daquela Parte.

3. Os delitos prescritos nos parágrafos 1 e 2 acima serão doravante referidos como “corrupção de funcionário público estrangeiro.” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Paris: 17 dez. 1997. In: BRASIL. Decreto n° 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

¹⁹ “Artigo 16. Suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a promessa, oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a um funcionário público estrangeiro ou a um funcionário de organização internacional pública, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no exercício de suas funções oficiais para obter ou manter alguma transação comercial ou outro benefício indevido em relação com a realização de atividades comerciais internacionais.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a solicitação ou aceitação por um funcionário público estrangeiro ou funcionário de organização internacional pública, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em proveito próprio ou no de outra pessoa ou entidade, com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no exercício de suas funções oficiais.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Mérida, México, 31 out. 2003. In: BRASIL. Decreto n° 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

A transformação da corrupção em um fenômeno transnacional decorre, em grande medida, do processo recente de maior integração econômica, social, cultural e política entre as nações. A constituição de corporações multinacionais e cadeias de suprimentos internacionais, a efetivação de transferências bancárias internacionais instantâneas e a possibilidade de deslocamento por meio de voos intercontinentais diários, somadas, são circunstâncias que geram incentivos e oportunidades de engajamento dos funcionários para a corrupção. Os subornos podem ser pagos por atores estrangeiros e locais, e os lucros de corrupção podem ser transferidos para o exterior quase instantaneamente e sem aviso prévio²⁰.

A corrupção transnacional está, desse modo, conectada a uma teia de ligações transfronteiriças e transações que servem para ocultar as conexões entre elites políticas corruptas e os negócios firmados com o setor público, mediante suborno desses indivíduos. Esses espaços relacionais e financeiros consistem em redes transnacionais de empresas *offshore*, veículos corporativos, intermediários, prestadores de serviços e instituições financeiras que trabalham em conjunto para movimentar recursos adquiridos ilicitamente e mantê-los longe dos olhos do público ou da fiscalização²¹.

Em suma, na corrupção transnacional existe um elo que conecta mais de um Estado, o que permite, segundo as normas internas e convencionais, que cada um deles investigue e puna esse ilícito internamente.

2.2 O REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL

O arcabouço normativo que visa reprimir a corrupção transnacional, formado por tratados, acordos bilaterais, recomendações, entre outras normas internacionais de semelhante natureza, em conjunto com as normas internas de cada Estado destinadas a essa mesma finalidade constituem o regime jurídico de combate à corrupção transnacional. De forma mais abrangente, podem ser incluídos no referido regime os organismos internacionais responsáveis pelo combate à corrupção, tais como a OCDE e a Transparência Internacional.

Nessa linha de entendimento, Kevin Davis aponta que os elementos centrais desse regime são os tratados relacionados ao tema, tais como a Convenção da Organização para a

²⁰ DAVIS, Kevin E. Does the Globalization of Anti-Corruption Law Help Developing Countries? *International NYU Law and Economics Research Paper*, n. 09-52, Dec. 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1520553. Acesso em: 17 jul. 2020. p. 3.

²¹ COOLEY, Alexander; SHARMAN, Jason C. Blurring the line between licit and illicit: transnational corruption networks in Central Asia and beyond. *Central Asian Survey*, vol. 34, issue 1, p. 11-28, Febr. 23, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02634937.2015.1010799?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 13 jul. 2022. p. 22-28.

Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (“Convenção da OCDE”) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (“Convenção das Nações Unidas”). No entanto, o regime também engloba uma série de outros instrumentos, incluindo as políticas anticorrupção de instituições financeiras internacionais, componentes do regime internacional de combate à lavagem de dinheiro, normas internacionais que regem as compras governamentais e normas de direito privado relativas a contratos firmados de forma corrupta²².

Em relação às leis internas relacionadas ao combate à corrupção transnacional, muitas delas foram elaboradas após a adesão dos respectivos Estados aos tratados e convenções internacionais. É o que ocorre com a Lei nº 12.846/2013, que visa punir pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção, e segue a recomendação prevista no artigo 2º da Convenção da OCDE²³.

Entre as características desse regime jurídico está a presença de normas de natureza extraterritorial cujo objeto é a responsabilização por condutas ilícitas praticadas no exterior que configuram a corrupção transnacional.

A esse respeito, destaca-se o papel significativo que as instituições jurídicas estrangeiras podem desempenhar tanto na prevenção quanto na resposta à corrupção – especialmente o suborno envolvendo funcionários públicos locais.

2.3 CONTEXTO HISTÓRICO DO COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL – A NECESSIDADE DE UM OLHAR CRÍTICO

As abordagens teóricas a respeito da corrupção se alteraram ao longo do tempo. Inicialmente, a corrupção foi estudada sob uma perspectiva moralista, sendo considerada como descumprimento ora de preceitos deduzidos da racionalidade humana, da natureza ou de leis impostas pela divindade, ora das leis que formam o direito positivo.²⁴

²² DAVIS, Kevin. *Does the Globalization of Anti-Corruption Law Help Developing Countries?* NYU Law and Economics Research Paper, n. 09-52, Dec. 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1520553. Acesso em: 17 jul. 2020. p. 2.

²³ “Artigo 2 Responsabilidade de Pessoas Jurídicas

Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos.” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Paris: 17 dez. 1997. In: BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

²⁴ LESSA, Bárbara Alencar Ferreira. *O discurso anticorrupção: uma análise a partir da teoria das virtudes*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo

A prevalência do aspecto ético foi contestada principalmente a partir da década de 1960. As chamadas teorias revisionistas surpreendentemente enfatizaram o caráter inevitável da corrupção em determinados estágios evolutivos e as contribuições que ela proporcionava ao desenvolvimento de determinada sociedade ou nação.

Defendida por alguns economistas, essa ideia foi bem resumida por Samuel Huntington quando afirma que a única coisa pior do que uma sociedade com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e desonesta é aquela com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e honesta²⁵.

Essa visão acabou inibindo que fossem adotadas medidas abrangentes de combate à corrupção. Pelo contrário, havia certo consenso na comunidade internacional de que o pagamento de propina a agentes públicos estrangeiros por empresas multinacionais, com o fim de obter novos negócios, justificava-se em nome da eficiência econômica. A prática era tão institucionalizada, que por muitos anos alguns países inclusive permitiram a dedução fiscal de despesas com suborno internacional²⁶.

A corrupção começou a se destacar como um problema de natureza global na segunda metade do século XX, coincidindo com a eclosão da Guerra Fria. Se, por um lado, num primeiro momento, os adeptos de ambos os lados da Cortina de Ferro tinham interesse em apoiar potenciais aliados, sem muita preocupação com o nível de corrupção dentro desses Estados, por outro, numa fase seguinte, a prática de tal ilícito pelas grandes corporações passou a ser utilizada como propaganda política contra o capitalismo, por comprometer o livre mercado e configurar um desvirtuamento do sistema²⁷.

Horizonte, 2018. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_LessaBA_2.pdf. Acesso em: 15 set. 2022. p. 183.

²⁵ Samuel Huntington argumenta que o aumento da corrupção foi um sinal positivo da evolução de uma sociedade em direção à modernização. Ele liga a corrupção à modernização de três maneiras. Em primeiro lugar, a modernização implica uma distinção entre cargos públicos e lealdade privada e entre o bem-estar público e o interesse privado. Em segundo lugar, a modernização cria novas fontes de poder e riqueza, quando as normas existentes ainda não previam a integração de novos grupos de poder econômico no processo político dominado por aqueles que já ocupavam o poder. Em terceiro lugar, segundo Huntington, a modernização acompanha a centralização do governo e o aumento da intervenção do governo, o que, por sua vez, cria oportunidades adicionais para a corrupção. (HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Tradução de Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975. p. 59-62.)

²⁶ RAINHO, Renata Vaz Marques Costa. Cláusulas anticorrupção em contratos privados e administrativos. 2020. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/35809/8/DISSERTACAO%20-%20DEPOSITO.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022. p. 11.

²⁷ BREWSTER, Rachel; BUELL, Samuel W. The Market for Global Anticorruption Enforcement. *Law and Contemporary Problems*, vol. 80, n. 193, p. 193-228, April 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2947664_code394053.pdf?abstractid=2947664&mirid=1&type=2. Acesso em: 21 jul. 2022. p. 198.

Esse componente político foi um dos motivos que levou a uma guinada quanto ao tratamento da corrupção. A partir da década de 1980, a corrupção passou a ser estudada dentro da teoria econômica, com foco nos reflexos negativos que provoca no livre mercado, na concorrência e no desenvolvimento econômico como um todo. Inserem-se ainda nessa abordagem os incentivos à prática da corrupção, relacionados à existência de instituições públicas fracas que miravam a interesses particulares em detrimento do interesse coletivo. Assim, uma das propostas para o combate à corrupção era a realização de reformas estruturais com o objetivo de reduzir os benefícios e aumentar os custos daquele que cometesse um ato de corrupção²⁸.

A constatação de que a corrupção deveria ser combatida não apenas porque é reprovável do ponto de vista ético, mas também em razão dos maléficos efeitos econômicos e sociais que produz, conferiu ao tema importância que jamais lhe havia sido dada antes, o que desencadeou no cenário internacional o ambiente propício para que se procurasse combatê-la.

Essa visão, em certa medida legítima, também se revelou atraente, por atribuir ao regime transnacional anticorrupção a solução de uma série de problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo que minimizava os efeitos deletérios ao livre mercado e à concorrência sentidos principalmente pelos países desenvolvidos e suas grandes multinacionais.

Peter Bratsis chama a atenção, contudo, para essa virada repentina a partir da qual a corrupção se tornou assunto central para organizações internacionais e para os interesses que elas representam, quando até então era tratada de forma estritamente local²⁹.

A advertência se justifica, na medida em que a experiência demonstrou que as instituições estrangeiras foram utilizadas, em algumas situações, para encobrir interesses escusos de natureza política e econômica por parte dos países desenvolvidos em detrimento daqueles subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Não se pode esquecer que a corrupção transnacional tem impactado severamente os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento que contam com recursos naturais em abundância, normalmente objeto de grande interesse

²⁸ A pesquisadora Susan Rose-Ackerman é sempre lembrada como expoente desse novo enfoque da corrupção. Para ela, a utilização de métodos da economia é fundamental para compreender o problema, uma vez que, diferentemente de questões culturais e da moralidade, a análise econômica permite entender onde os incentivos corruptos são maiores e têm o maior impacto. A autora afirma, assim, que “a economia é uma ferramenta poderosa para a análise da corrupção”. (ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and government: Causes, Consequences, and Reform*. 2nd ed. Cambridge University Press, 2016. *E-book*. p. 39.)

²⁹ BRATSI, Peter. A corrupção política na era do capitalismo transnacional. *Crítica Marxista*, Campinas, n. 44, p. 21-42, 2017. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo2017_10_01_17_45_53.pdf. Acesso em: 19 jul. 2022. p. 24.

econômico das empresas multinacionais e dos Estados mais industrializados³⁰. A partir desse cenário, os ganhos advindos da exploração de recursos naturais normalmente pertencentes ao Estado, em vez de serem direcionados à melhoria de serviços essenciais a serem fruídos por toda a sociedade são ilicitamente apropriados por entes privados estrangeiros e governantes desonestos.

O olhar crítico sobre a conjuntura dentro da qual o regime de combate à corrupção transnacional surgiu é importante. Não se pode ignorar que as consequências econômicas advindas da corrupção devem ser consideradas na formulação do regime para o seu enfrentamento no plano internacional. Porém, os aspectos ético e cultural tampouco podem ser abandonados, sob pena de se criar um sistema focado apenas no funcionamento do livre mercado, mas que gera riscos à preservação da soberania dos Estados mais carentes e é incapaz de apresentar soluções internas a esse grave entrave ao desenvolvimento econômico.

2.4 REFLEXOS DA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ESTRANGEIRAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL

Atento aos fins almejados por meio do regime de combate à corrupção transnacional, Kevin Davis desenvolve relevante análise sobre o papel das instituições estrangeiras dentro desse sistema em detrimento dos atores locais, sobretudo, quando estes últimos se mostram ineficientes ou despreparados para a função³¹. O estudo acaba por refletir a divisão geopolítica atual em que tal ineficiência normalmente é creditada a países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, ao passo que as instituições fiscalizatórias e julgadoras de países desenvolvidos se mostram mais transparentes e, portanto, habilitadas a desempenhar tal função.

Como aspecto positivo relacionado à atuação das instituições estrangeiras, pode ser citada a possibilidade de os Estados atingidos gastarem os recursos que seriam utilizados no combate à corrupção em outras funções essenciais e prioritárias, tais como saúde e educação³².

³⁰ Carrington chama a atenção para o fato de o problema da corrupção ser especialmente grave em nações dotadas de recursos naturais altamente valorizados por pessoas em países mais ricos. Além do direcionamento dos contratos, os governantes se omitem quanto aos impactos ambientais, diante das recompensas recebidas. (CARRINGTON, Paul. D. Enforcing International Corrupt Practices Law. *Michigan Journal of International Law*, vol. 32, issue 1, p. 129-164, 2010. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=mjil>. Acesso em: 19 ago. 2020. p. 131)

³¹ DAVIS, Kevin. Does the Globalization of Anti-Corruption Law Help Developing Countries? *NYU Law and Economics Research Paper*, n. 09-52, Dec. 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1520553. Acesso em: 17 jul. 2020. p. 2.

³² Id., *ibid.*, p. 9.

Também é mencionada a possibilidade de as instituições estrangeiras, tais como agências fiscalizadoras e tribunais, terem acesso a informações privilegiadas não disponíveis aos órgãos internos do Estado onde ocorre a corrupção.

Por fim, aponta-se como vantagem a maior integridade de atores internacionais em relação aos agentes fiscalizadores internos, normalmente creditada ao fato de que distância torna mais difícil se estabelecerem relações ilícitas entre ambos.

No entanto, há de ser vista com certa reserva a afirmação, uma vez que o processo recente de maior integração econômica, social, cultural e política entre as nações também permitiu maior interação entre os órgãos de controle externos e os agentes fiscalizadores internos. Além disso, muitas vezes as instituições estrangeiras podem ser guiadas por interesses econômicos e políticos que se sobrepõem ao mero fim de se combater a corrupção como ideal de justiça e resgate da ética no âmbito dos mercados.

Por isso, ao lado das vantagens, há objeções contundentes à ideia de se confiar a instituições jurídicas estrangeiras funções que poderiam, em princípio, ser desempenhadas por instituições domésticas. Em primeiro lugar, pode ser mencionada a indiferença seletiva das entidades internacionais em relação à punição da corrupção em outros Estados³³. Assim, a atividade fiscalizadora e repressora pode ser direcionada a países estratégicos do ponto de vista econômico. Como exemplo, o combate ao suborno como um meio de obter contratos públicos legítimos em Estados cujos ganhos e lucros são maiores, tais como aqueles que possuam recursos minerais, com omissão à mesma prática em atividades mais restritas e de menor importância global.

Além desse desvio, Kevin Davis³⁴ chama atenção para o risco de o envolvimento excessivo de instituições estrangeiras no combate à corrupção acarretar menores investimentos e esforços para o aperfeiçoamento de instituições locais congêneres em países em desenvolvimento. Ou seja, a atuação externa pode vir a inibir que os Estados internamente desenvolvam suas instituições fiscalizatórias e estabeleçam práticas capazes de fazer frente à corrupção transnacional. Considerando que muitas soluções jurídicas fornecidas por instituições estrangeiras podem ser incompatíveis com os interesses e valores locais; no médio e longo prazo, a solução doméstica para o problema da corrupção pode vir a ser mais efetiva e eficaz.

³³ DAVIS, Kevin E. Does the Globalization of Anti-Corruption Law Help Developing Countries? *NYU Law and Economics Research Paper*, n. 09-52, Dec, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1520553. Acesso em: 17 jul. 2020. p. 12.

³⁴ Id., *ibid.*, p. 16.

Uma solução intermediária a ser defendida nesta pesquisa é a atuação complementar e coordenada entre os órgãos de Estados estrangeiros e organismos internacionais e as instituições domésticas. De fato, ainda que estas possam vir a se fortalecer a partir de iniciativas da própria comunidade local, não se pode desconsiderar a necessidade de que determinadas soluções somente poderão ser alcançadas por meio da cooperação jurídica. É o caso da colheita de provas de fatos ocorridos no exterior, ou a recuperação dos recursos desviados os quais normalmente migram do local onde ocorrida a corrupção para paraísos fiscais, passando por instituições financeiras localizadas em países diversos.

Na medida em que a extraterritorialidade do regime jurídico de combate à corrupção transnacional confere legitimidade à atuação dos órgãos persecutórios de corrupção estrangeiros, o estudo das consequências dessa atuação é de suma importância para definir a correta interpretação e alcance de suas normas. Mira-se não só reprimir esse ilícito no plano global, mediante a imposição de sanções proporcionais a suas graves consequências, mas também garantir o respeito à soberania.

3 OS ANTECEDENTES DA APLICAÇÃO EXTRATERRITORIAL DAS NORMAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL

3.1 A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA POR MEIO DO FCPA

A preocupação com a corrupção transnacional praticada principalmente por pessoas jurídicas em países estrangeiros eclodiu inicialmente na década de 1970 nos Estados Unidos, a partir do escândalo de Watergate, envolvendo o presidente Richard Nixon. Após a prisão de alguns funcionários da Casa Branca responsáveis pela invasão do edifício Watergate, em Washington D.C., sede do comitê nacional do partido democrata norte-americano, descobriu-se que membros da equipe do partido republicano da campanha à reeleição articularam um amplo esquema criminoso de espionagem contra o partido democrata. Financiado com recursos disponibilizados ao fundo gerido pelo comitê de reeleição, o grupo intencionava promover invasões nos escritórios de políticos democratas e obter evidências passíveis de prejudicar os adversários políticos.

Após a condenação dos investigados, o Senado norte-americano instalou um comitê para apuração da campanha eleitoral de Richard Nixon, especialmente o uso abusivo do poder político para obtenção indevida de vantagens eleitorais, bem como a relação próxima entre os membros do governo e os agentes das demais agências de inteligência, que permitiu o compartilhamento ilegal de informações confidenciais³⁵.

No âmbito dessa investigação, foi instalado um subcomitê pelo senador Frank Church e instaurada uma investigação na SEC a fim de investigar irregularidades no financiamento de campanhas políticas, resultantes de subornos pagos por grandes conglomerados econômicos.

A SEC teve como foco a ausência de divulgação dos pagamentos feitos pelas empresas aos investidores, e não a ilegalidade do suborno em si³⁶. Já o subcomitê presidido pelo senador

³⁵ GOMES, Marlos Corrêa da Costa. *Incidência da FCPA (FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT) sobre as empresas brasileiras – Análise dos Acordos Celebrados pelo Departamento de Justiça Norte-Americano*. 2021. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/40734/5/Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20Marlos%20Gomes%20UFMG%2001%2004%202022.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023. p. 26.

³⁶ A investigação da Comissão sobre as circunstâncias em torno das supostas contribuições ilegais de campanha política revelou que de fato ocorreram violações às leis federais de valores mobiliários. A equipe descobriu falsificações de registros financeiros corporativos, destinadas a disfarçar ou ocultar a fonte e a aplicação de fundos corporativos usados indevidamente para fins ilegais. Esses fundos secretos foram usados para vários propósitos, incluindo, em alguns casos, pagamentos estrangeiros questionáveis ou ilegais. Essas práticas colocam sob suspeita a integridade e confiabilidade dos livros e registros corporativos, que são a própria base do sistema de divulgação estabelecido pelas leis federais de valores mobiliários.

Frank Church apurou irregularidades vinculadas ao financiamento de campanhas políticas, especialmente aquelas envolvendo grandes conglomerados econômicos.

Como exemplo, foram mencionados os subornos pagos pela Gulf Oil em apoio à campanha do presidente da Coreia do Sul; pela Northrop a um general da Arábia Saudita; e, pela Exxon e Mobil Oil a partidos políticos italianos. A investigação da empresa Lockheed envolveu principalmente pagamentos ao primeiro-ministro japonês Kakuei Tanaka, ao príncipe Bernhard (o inspetor-geral das Forças Armadas Holandesas e marido da rainha Juliana da Holanda) e a partidos políticos italianos. Esse último escândalo, em particular, gerou preocupação significativa no Congresso, tanto por essa empresa ser vista no exterior como uma extensão do Departamento de Defesa americano, quanto pelo fato de, durante o período em que os subornos foram pagos – quantia superior a US\$100 milhões –, a Lockheed ter recebido uma garantia de empréstimo federal de US\$250 milhões para evitar a sua falência³⁷.

As práticas corruptas eram variadas e consistiam no pagamento de bônus a funcionários corporativos específicos descontados das contribuições ilegais de natureza política feitas pelas empresas; uso de subsidiárias *offshore* para encobrir fundos de caixa rotativos destinados ao desvio e distribuição de recursos para atividades políticas ilícitas estrangeiras e domésticas; abertura de sociedades anônimas para encobrir propinas ilegais secretas em contratos de compra ou venda; valores devidos a consultores estrangeiros desviados para pagamento de propina eleitoral e suborno comercial; pagamentos pelas empresas diretamente a funcionários do governo estrangeiro em troca para concessões comerciais favoráveis; e registros materialmente falsos de pagamentos a consultores ou comissionados para conferir aparência de legalidade aos valores despendidos com propinas pelas empresas.

Preocupados em estabelecer um padrão de integridade no desenvolvimento empresarial, mas principalmente com a repercussão negativa de tais ilícitos na política externa, em especial os impactos sob os governos democráticos e o regime capitalista, muitos congressistas americanos defenderam a proibição do suborno estrangeiro. Apesar da existência de vozes contrárias que argumentaram que o suborno estrangeiro era um problema mundial, e proibi-lo unilateralmente prejudicaria as corporações americanas em seus negócios no Exterior, acabou prevalecendo a posição pela proibição, com a aprovação do *Foreign Corrupt Practice Act* (FCPA) em 1977, sancionada pelo presidente Jimmy Carter no mesmo ano. Na época, tratava-

³⁷ KOEHLER, Mike. The Story of the Foreign Corrupt Practices Act. *Ohio State Law Journal*, vol. 73, n. 5, p. 929-1013, Dec. 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2185406_code1191864.pdf?abstractid=2185406&mirid=1&type=2. Acesso em: 21 jul. 2022. p. 934.

se da primeira lei no mundo que regulava a conduta de empresas com funcionários de governos estrangeiros³⁸.

Ao lado do dever de transparência no desempenho da atividade empresarial, mediante a manutenção de livros de registros empresariais claros e fidedignos, e um controle interno rigoroso, destaca-se no FCPA a sua eficácia extraterritorial, por meio da proibição de qualquer tipo de pagamento a funcionários públicos estrangeiros, destinados a auxiliar na obtenção ou retenção de negócios³⁹.

A aplicação extraterritorial do FCPA inicialmente alcançou apenas o cidadão, nacional ou residente nos Estados Unidos, ou qualquer corporação ou entidade empresarial com sede nos Estados Unidos ou que estivesse organizada sob as leis de um estado americano, pouco importando que os atos corruptos tivessem sido praticados integralmente fora do território norte-americano⁴⁰. Trata-se de hipótese que a lei denominou “preocupação doméstica” e que se fundamentou no princípio da personalidade ativa.

Ao lado dessa previsão, o FCPA, desde a sua versão aprovada em 1977, aplica-se aos chamados emissores, que compreendem as empresas registradas na SEC⁴¹, entidade estadunidense equivalente à Comissão de Valores Mobiliários brasileira. Na prática, estão abrangidas não apenas empresas americanas, as quais já são alcançadas pelo princípio da personalidade ativa, mas também as empresas estrangeiras que possuem ações em bolsas de valores dos EUA, entre elas as que listam recibos de depósito americanos e agentes estrangeiros

³⁸ FORBES, Evan. Extraterritorial Enforcement of the Foreign Corrupt Practices Act: Asserting U.S. Interest or Foreign Intrusion? *Southern California Law Review*, vol. 93, April 2020. Disponível em: <https://southerncalifornialawreview.com/wp-content/uploads/2020/04/Forbes-Final.docx.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022. p. 111.

³⁹ O FCPA proíbe a prática de qualquer ato consistente em oferecer, pagar, prometer o pagamento, ou autorizar o pagamento de qualquer dinheiro, ou oferta, presente, promessa de dar, ou autorizar a doação de qualquer coisa de valor a qualquer funcionário público estrangeiro, com o propósito de: influenciar qualquer ato ou decisão de atribuição deste; induzi-lo a descumprir seu dever legal; assegurar qualquer vantagem indevida; ou induzi-lo a influenciar decisão do governo ou de ramo da administração pública, de modo a ajudar a pessoa física ou jurídica a obter ou manter contrato/negócio para si ou consigo, ou direcioná-lo a qualquer pessoa (FCPA, § 78dd-1, (a), (1)).

A lei amplia os possíveis destinatários do suborno para incluir partido político ou funcionário dele, candidato a cargo político ou terceiro intermediário que tenha conhecimento que o dinheiro será remetido a uma das pessoas mencionadas anteriormente. Contudo, foram excluídos explicitamente do âmbito do ilícito de suborno os "pagamentos de facilitação" – definidos como pagamentos feitos para facilitar ou agilizar o desempenho de uma ação governamental rotineira, exceto se forem destinados a influenciar decisões discricionárias aptas a concederem vantagens negociais à empresa. (FCPA, § 78d-1). (ESTADOS UNIDOS. *Cláusulas Anti-Suborno e sobre Livros e Registros Contábeis da Lei Americana Anti-Corrupção no Exterior [The Foreign Corrupt Practices Act — FCPA]*. Atualizada até a Lei de Direito Público Pub. L. 105-366 (10 de novembro de 1998). [Em 22 de julho de 2004]. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-portuguese.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.)

⁴⁰ FCPA, § 78dd-2(i)(1). (Id., *ibid.*)

⁴¹ FCPA, § 78d-1(a). (Id., *ibid.*)

de emissores americanos.⁴² Também são alcançados os executivos, funcionários, agentes ou acionistas, que emitem títulos ou devem apresentar relatórios à SEC. Ao considerar o local da bolsa de valores onde foram emitidas as ações e não a nacionalidade do emissor, essa hipótese representa um desdobramento do princípio da personalidade ativa.

Posteriormente, com a entrada em vigor da Convenção da OCDE, o FCPA sofreu modificações no ano de 1998 para ampliar o seu alcance às pessoas estrangeiras, ainda que não caracterizadas como emissores⁴³. Para tanto, foi previsto que qualquer ato praticado dentro do território dos Estados Unidos com vista a um pagamento ou oferta de propina no exterior atrai a aplicação do FCPA, não mais se limitando ao uso dos correios ou de mecanismos de comércio interestadual⁴⁴.

Isso permite que as agências de fiscalização dos EUA — o Departamento de Justiça (“DOJ”) e a Comissão de Valores Mobiliários (“SEC”) — apresentem processos de corrupção contra pessoas estrangeiras cujos atos de suborno podem ter tido apenas uma conexão tênue com os EUA, por exemplo, pagamento por meio de contas abertas em bancos americanos⁴⁵ ou envio de um e-mail para uma empresa americana. Na prática, as disposições pertinentes podem alcançar as subsidiárias estrangeiras de empresas norte-americanas envolvidas no suborno de funcionários estrangeiros, embora tais subsidiárias também possam ser consideradas emissores ou como preocupações domésticas dos EUA.

A análise em conjunto de tais dispositivos permite constatar que as disposições do FCPA atraem para seu âmbito de incidência pessoas físicas e jurídicas estrangeiras cujos atos

⁴² Na acusação americana contra a empresa suíça de transporte de cargas Panalpina, cujas subsidiárias estrangeiras haviam feito pagamentos ilegais a funcionários públicos de vários países, a competência dos EUA para a investigação foi firmada por sua atuação ter sido considerada como de uma representante de emissora de valores mobiliários nos EUA. (WOUTERS, Jan; RYNGAERT, Cedric; CLOOTS, Ann Sofie. The international legal framework against corruption: achievements and challenges. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14, n. 1, p. 1-76, June 2013. Disponível em: http://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0008/1687445/08Wouters,-Ryngaert-and-Cloots1.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020. p. 48.)

⁴³ FCPA, § 78dd-3. (ESTADOS UNIDOS. *Cláusulas Anti-Suborno e sobre Livros e Registros Contábeis da Lei Americana Anti-Corrupção no Exterior [The Foreign Corrupt Practices Act — FCPA]*. Atualizada até a Lei de Direito Público Pub. L. 105-366 (10 de novembro de 1998). [Em 22 de julho de 2004]. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-portuguese.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.)

⁴⁴ TILLIPMAN, Jessica. Foreign Corrupt Practices Act Fundamentals. *Briefing Papers*, n. 08-10, p. 1-23, Sept. 2008. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1923190_code810317.pdf?abstractid=1923190&mirid=1&type=2. Acesso em: 27 mar. 2023. p. 4.

⁴⁵ No caso Panalpina, mencionado acima, a empresa pagou subornos a funcionários nigerianos através de intermediários do Reino Unido e japoneses, mas utilizando-se de instituições financeiras localizadas nos EUA para encaminhar os pagamentos. Ela entrou em um acordo com o DOJ e a SEC, concordando em pagar US\$338 milhões em indenizações. (HEIMANN, Fritz; DELL, Gillian; MCCARTHY, Kelly. *Progress Report 2011: Enforcement of OCDE Anti-Bribery Convention*. 4th ed. [S. l.]: Transparency International, 2011. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/2011_OECDReport_EN.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023. p. 76.)

praticados nos EUA muitas vezes representam mera preparação da infração ou cujas consequências são insignificantes no território americano⁴⁶. Essa possibilidade traz o elevado risco de ocorrência de multiplicidade processual, já que a mesma pessoa poderá ser responsabilizada no local onde efetivamente se consumou a infração e eventualmente até mesmo no país de sua nacionalidade.

Além do mencionado caso Panalpina, há inúmeros outros que ilustram essa situação. Por exemplo, na acusação dos EUA contra a empresa japonesa JGC Corporation por ter pago suborno para firmar contratos com o governo nigeriano, a única relação com os EUA a justificar a atração da competência foi o fato de as transferências eletrônicas – originadas e recebidas em contas bancárias estrangeiras – terem passado por contas bancárias em Nova York⁴⁷.

Como se vê, trata-se de um contexto bastante preocupante, em razão das pesadas penalidades impostas pelas autoridades americanas, ainda que decorrentes de acordos firmados com o DOJ e a SEC para encerramento das investigações.

3.2 A CONVENÇÃO DA OCDE

A aprovação do FCPA nos Estados Unidos não foi acompanhada de um movimento global de combate à corrupção transnacional, o que é possível constatar pela ausência de promulgação de leis sobre o tema no período de mais de vinte anos. Grandes potências, incluindo a Alemanha, o Japão e o Reino Unido, viam a corrupção estrangeira não só como inofensiva, mas como maximizadora do mercado⁴⁸. Surpreendentemente, esses países previam que até mesmo despesas a esse título poderiam ser deduzidas para fins de tributação.

Nesse mesmo período até o ano de 2000, o próprio FCPA permaneceu adormecido, com apenas 52 investigações abertas. Não obstante os objetivos éticos e econômicos almejados com o FCPA, aponta-se como causa dessa inefetividade a prevalência de interesses relacionados à política externa, muitas vezes sustentados a partir das exceções de segurança nacional previstas

⁴⁶ Esse tipo de jurisdição tem sido nomeada de exorbitante, já que baseada em elementos de conexão pouco significativos entre determinado Estado e os investigados ou as partes processuais. Também engloba as hipóteses em que determinado critério legítimo, tal como a territorialidade e a nacionalidade, é distorcido para encampar situações que comumente não se subordinariam à jurisdição do Estado. (CLERMONT, Kevin M.; PALMER, John R. B. Exorbitant Jurisdiction. *Maine Law Review*, vol. 58, n. 2, p. 474-505, Spring 2006. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=facpub>. Acesso em: 2 ago. 2022.)

⁴⁷ DE LA TORRE, Mateo J. The Foreign Corrupt Practices Act: Imposing an American Definition of Corruption on Global Markets Notes. *Cornell International Law Journal*, vol. 49, i. 2, art. 5, p. 469-496, Spring 2016. p. 474.

⁴⁸ BREWSTER, Rachel; BUELL, Samuel W. The Market for Global Anticorruption Enforcement. *Law and Contemporary Problems*, vol. 80, n. 193, p. 193-228, April 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2947664_code394053.pdf?abstractid=2947664&mirid=1&type=2. Acesso em: 21 jul. 2022. p. 193.

no próprio FCPA, especialmente ao longo da presidência de Ronald Regan⁴⁹. Também é notório que uma ampla aplicação do FCPA colocaria em desvantagem concorrencial as empresas americanas, tal como foi defendido inclusive pelos congressistas contrários à sua promulgação. Nessa época, ainda houve grande pressão por parte de empresas que cumpriram a lei e tiveram que elevar os gastos, principalmente com ações voltadas à governança.

É ainda apontada como causa desse fenômeno a ausência de instrumentos de cooperação internacional, os quais permitiriam aos Estados Unidos acessar dados e documentos, bem como obter outros tipos de provas indispensáveis para alcançar a condenação de empresas estrangeiras. Em outros termos, o congresso norte-americano conseguiu conferir ao estatuto um amplo escopo jurisdicional, a alcançar as empresas estrangeiras listadas nas bolsas de valores, mas a falta de cooperação internacional dificultou que as investigações e processos prosseguissem com êxito⁵⁰. Essa lacuna acabou por reforçar o sentimento de unilateralidade do diploma legislativo, a impor gravames a empresas nacionais em detrimento das estrangeiras.

Para alterar esse quadro, os EUA, pressionados pelo *lobby* da indústria, intensificaram os esforços para que a corrupção transnacional fosse criminalizada nos demais países, bem como fosse elaborado um regime internacional uniforme de responsabilização especialmente de empresas pela prática desse ilícito praticado em detrimento de funcionários públicos estrangeiros⁵¹. É interessante notar que essa medida já havia sido sugerida antes mesmo da adoção do FCPA em 1977. A chamada Força-Tarefa Richardson relatou ao Congresso em 1976 que a base legal final para abordar adequadamente o problema questionável de pagamentos deveria ser um tratado internacional⁵².

Pouco mais de uma década depois, no ano de 1988, o Congresso norte-americano requereu ao presidente que fosse firmado um acordo internacional anticorrupção com os países

⁴⁹ CRAGG, Wesley; WOOF, William. The U.S. Foreign Corrupt Practices Act: A Study of Its Effectiveness. *Business and Society Review*, vol. 107, issue 1, p. 98-144, Dec. 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228147815_The_US_Foreign_Corrupt_Practices_Act_A_Study_of_Its_Effectiveness. Acesso em: 21 set. 2022. p. 98.

⁵⁰ BREWSTER, Rachel; BUELL, Samuel W. The Market for Global Anticorruption Enforcement. *Law and Contemporary Problems*, vol. 80, n. 193, April 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2947664_code394053.pdf?abstractid=2947664&mirid=1&type=2. Acesso em: 21 jul. 2022. p. 197.

⁵¹ POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot. O combate global à corrupção e o direito internacional privado: primeiros esforços de uma sistematização necessária. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Corrupção e Seus Múltiplos Enfoques Jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 295.

⁵² VAN ALSTINE, Michael. Treaty Double Jeopardy: The OECD Anti-Bribery Convention and the FCPA. *Ohio State Law Journal*, vol. 73, n. 5, p. 1321-1352, 2012. Disponível em: https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2297&context=fac_pubs. Acesso em: 8 ago. 2021. p. 1325.

membros da Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento Econômico⁵³. Após sete anos de tratativas, os países membros da OCDE concluíram ser necessário criminalizar o suborno de funcionários públicos estrangeiros de forma eficaz e coordenada.

Além da iniciativa americana, essa mudança de atitude também decorreu dos escândalos maciços de suborno e de crises econômicas, sobretudo ao longo da década de 1990, que forneceram evidências crescentes de que a corrupção distorcia a concorrência, prejudicava o desenvolvimento e desestabilizava a democracia⁵⁴. Ainda assim, houve resistência de alguns integrantes da OCDE, a exemplo da França e da Alemanha.

Em 1996, o Comitê de Assuntos Fiscais da OCDE adotou uma Resolução que condenava as deduções fiscais concedidas para gastos realizados por empresas nacionais com suborno pagos em outros locais, recomendando aos membros e a outros países não signatários alterarem a legislação com tal proibição. Naquele ano, o Comitê de Investimento Internacional e Empresas Multinacionais da OCDE elaborou um relatório com recomendações para combater o suborno. Após algumas alterações técnicas, a OCDE concordou com as recomendações e, em 18 de dezembro de 1997, os membros da organização firmaram a Convenção sobre Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais⁵⁵. No Brasil, a Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000, e promulgada por meio do Decreto nº 3.678/2000⁵⁶.

Embora os países já possuíssem leis que criminalizavam o suborno praticado contra seus próprios funcionários públicos, a Convenção da OCDE inovou, ao trazer uma abordagem extraterritorial, anteriormente adotada apenas no FCPA. Sob essa ótica, um dos principais objetivos foi nivelar a atuação das empresas internacionalmente, com a finalidade de evitar que

⁵³ A OCDE é uma das organizações multilaterais mais importantes do mundo, com um orçamento anual de aproximadamente US\$ 200 milhões. Fundada em 1960 e atualmente sediada em Paris, é constituída por 38 Estados-Membros, que, no seu conjunto, produzem dois terços dos bens e serviços do mundo e onde se encontram quase todas as grandes empresas multinacionais. Os integrantes possuem como objetivo a adoção de uma economia de mercado e uma democracia pluralista, e, para tanto, oferecem uma plataforma para comparar experiências políticas, buscar respostas para problemas comuns, identificar boas práticas e coordenar as políticas domésticas e internacionais de seus membros.

⁵⁴ GEORGE, Barbara Crutchfield; LACEY, Kathleen A.; BIRMELE, Jutta. The 1998 OECD Convention: An Impetus for Worldwide Changes in Attitudes Toward Corruption in Business Transactions. *American Business Law Journal*, vol. 37, ed. 3, 2000. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1150374_code242209.pdf?abstractid=1150374&mirid=1. Acesso em: 20 fev. 2023. p. 493.

⁵⁵ SALBU, Steven R. Bribery in the Global Market: A Critical Analysis of the Foreign Corrupt Practices Act. *Washington and Lee Law Review*, vol. 54, i. 1, art. 6, p. 229-289, Winter 1997. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol54/iss1/6>. Acesso em: 10 ago. 2022. p. 233.

⁵⁶ BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 29 out. 2019.

aquelas sujeitas a jurisdições que criminalizavam o suborno de funcionários estrangeiros não permanecessem em desvantagem em relação àquelas empresas sujeitas à jurisdição de países não criminalizadores⁵⁷.

De acordo com a Convenção, o suborno de um funcionário estrangeiro deve ser reconhecido como um delito pelos signatários⁵⁸. A Convenção também impõe certos controles contábeis internos e fornece as bases para a assistência mútua entre seus signatários na investigação e acusação de suborno estrangeiro⁵⁹. Uma inovação é a determinação de que as Partes deverão tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro⁶⁰, de acordo com seus princípios jurídicos, o que veio a influenciar a elaboração, no Brasil, da Lei nº 12.846/2013.

Ao tratar da jurisdição, a Convenção da OCDE previu que os Estados a exercessem com base nos princípios da territorialidade e de nacionalidade. O artigo 4º da Convenção da OCDE estabelece que os signatários devem tomar tais medidas para fixar a jurisdição sobre o suborno de um funcionário público estrangeiro quando o delito é cometido em todo ou em parte no território do signatário. Ele também instrui países para processar seus próprios nacionais por suborno ocorrido no Exterior.

O art. 4º da Convenção da OCDE ainda previu que, quando dois signatários da Convenção da OCDE têm jurisdição sobre a mesma conduta ilícita, devem consultar-se com o objetivo de determinar a jurisdição mais adequada para o processo, aspecto que será aprofundado no sexto capítulo desta dissertação.

Embora adote os critérios da territorialidade e da nacionalidade para a fixação da competência internacional, o art. 4º da Convenção da OCDE não estabelece parâmetros mínimos para a sua regulamentação pelos países signatários. Em certa medida, a norma visou

⁵⁷ BELLO Y VILLARINO, Jose Miguel. International Anticorruption Law, Revisited. *Harvard International Law Journal*, vol. 63, n. 2, Sept. 2022. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4212132. Acesso em: 20 fev. 2023. p. 352.

⁵⁸ “Art. 1. [...] § 1º. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Paris: 17 dez. 1997. In: BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

⁵⁹ Artigos 8º e 9º da Convenção da OCDE (Id., ibid.).

⁶⁰ Artigo 2º da Convenção da OCDE (Id., ibid.).

resguardar a soberania dos membros da organização, contudo, com comprometimento da eficácia e da efetividade da jurisdição internacional, mesma deficiência verificada em outros dispositivos.

A Convenção ainda foi criticada pelo fato de tratar a corrupção de forma unidirecional, ou seja, apenas considerando o lado da oferta por particulares – pessoas físicas e jurídicas. Na outra ponta – a do recebimento da propina –, a Convenção é omissa⁶¹. Conexo a essa lacuna, nada é dito quanto ao suborno de partidos políticos estrangeiros e de candidatos a cargos políticos.

Tal diretriz foi justificada porque, embora a grande maioria dos países já criminalizasse a corrupção interna, inclusive aqueles onde se encontram as autoridades que percebem a propina, a capacidade de investigação e julgamento tende a ser influenciada por interesses políticos espúrios, com comprometimento à coibição dessa prática ilícita.

Desse modo, o foco foi deslocado para o lado da oferta, por meio da governança, isto é, da exigência de as pessoas jurídicas, em especial, cumprirem determinados padrões de conduta, e por meio da criminalização e responsabilização pela corrupção de funcionários estrangeiros. Contudo, não ficou claro por que, ao lado dessa perspectiva, também não se criaram instrumentos de cooperação, apoio e inserção dos demais Estados, especialmente aqueles menos desenvolvidos, na arena do combate à corrupção transnacional⁶².

Apesar das lacunas e deficiências, a Convenção da OCDE representou um marco no combate à corrupção transnacional, não só porque dela participaram países de grande influência no cenário mundial, mas porque impulsionou iniciativas diversas sejam no âmbito doméstico, sejam na esfera regional e mundial, inclusive por iniciativa daqueles Estados que, em princípio, não foram alcançados pela Convenção da OCDE.

⁶¹ A recomendação do Conselho da OCDE de 2009, com alterações em 2021, passou a prever algumas medidas a serem tomadas pelos Estados em relação à atuação íntegra dos servidores públicos. Porém, ainda se encontram aquém do grande desafio de se alcançarem avanços significativos no chamado polo da demanda da corrupção. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. OECD/LEGAL/0378. Adopted on: 5/11/2009. Amended on: 25/11/2021. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁶² A opção por ignorar uma abordagem bilateral ao suborno transfronteiriço, em que países que exportam e importam corrupção trabalham em cooperação, é uma característica central da Convenção da OCDE. Em vez disso, a Convenção tratou dessa lacuna a partir da perspectiva dos países com maior probabilidade de exportar corrupção por meio de seus negócios – o que parecia coerente com a associação à OCDE e sua estrutura institucional. Isso ficou explícito no Artigo 15, que condiciona a entrada em vigor da Convenção da OCDE à sua ratificação por cinco dos dez estados com a maior participação nas exportações internacionais. (BELLO Y VILLARINO, Jose Miguel. International Anticorruption Law, Revisited. *Harvard International Law Journal*, vol. 63, n. 2, Sept. 2022. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4212132. Acesso em: 20 fev. 2023. p. 353-354.)

Um dos pontos de destaque é o programa de monitoramento sistemático da implementação da Convenção, previsto no artigo 12. A responsabilidade pelo monitoramento recai sob o Grupo de Trabalho da OCDE sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais, que se destina a analisar os progressos realizados pelos signatários na adoção e aplicação da legislação nacional antissuborno.

O mecanismo de monitoramento da OCDE é um processo muito rigoroso⁶³. A primeira fase envolve um sistema de autoavaliação destinado a avaliar até que ponto um Estado Parte implementou as disposições da Convenção da OCDE por meio da legislação interna. A segunda fase avalia a implementação prática por meio de um sistema de avaliação mútua. A terceira fase centra-se na aplicação da legislação e em questões transversais, bem como nas recomendações não implementadas da segunda fase. A quarta fase centra-se na aplicação da legislação e em questões transversais adaptadas às necessidades específicas dos países e nas recomendações não implementadas da terceira fase⁶⁴.

Pode-se dizer que o mecanismo de monitoramento alcançou o seu objetivo de promover a adequação das legislações às principais recomendações da Convenção da OCDE.

3.3 A CONVENÇÃO DA ONU CONTRA A CORRUPÇÃO

O enfoque econômico da corrupção conferido pelo FCPA e pela Convenção da OCDE foi se expandindo lentamente para englobar outras formas de corrupção. Nessa ótica, não poderiam ser deixados de fora dessa análise o suborno em competições esportivas⁶⁵, o desvio de ajuda financeira de organismos internacionais e o suborno no setor privado. Embora os impactos concretos de tais manifestações de corrupção possam ser menos substanciais em

⁶³ WOUTERS, Jan; RYNGAERT, Cedric; CLOOTS, Ann Sofie. The international legal framework against corruption: achievements and challenges. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14, n. 1, p. 1-76, June 2013. Disponível em: http://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/1687445/08Wouters,-Ryngaert-and-Cloots1.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020. p. 258.

⁶⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Country monitoring of the OECD Anti-Bribery Convention*. [2022]. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countrymonitoringoftheoecdanti-briberyconvention.htm>. Acesso em: 1º set. 2022.

⁶⁵ Recentemente, eclodiram escândalos relacionados a apostas ilegais no futebol brasileiro, com o envolvimento de atletas e apostadores. No ano de 2021, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (Unodc) apurou que cerca de US\$ 1,7 trilhão circula no mercado de apostas ilegais por ano. A informação foi divulgada no primeiro Relatório Global sobre Corrupção no Esporte e pede uma resposta urgente, unificada e internacional para combater a negligência e a fraude em todo o setor. O Unodc avalia que a globalização, o grande fluxo de dinheiro, o crescimento das apostas esportivas legais e avanços tecnológicos estão fazendo com que o mercado seja mais atraente para redes criminosas. Além das apostas ilegais, o documento também analisa a manipulação de resultado de competições, abusos, suscetibilidade de grandes eventos esportivos a fraudadores e o envolvimento do crime organizado. (Corrupção no esporte: apostas ilegais somam US\$ 1,7 trilhão por ano, diz Unodc. *Nações Unidas*, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/12/1773182>. Acesso em: 20 maio 2023.).

termos monetários, são igualmente ou mais prejudiciais do que aqueles relacionados à corrupção em transações comerciais transnacionais de alto valor.

A ONU, conquanto tenha se apresentado como palco para negociações multilaterais de combate à corrupção, não conseguiu inicialmente apresentar avanços significativos no tratamento da matéria, em razão das divisões entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse impasse acabou retardando a implantação de um regime jurídico de combate à corrupção no âmbito dessa organização.

Apenas no ano de 1996 foram elaborados o Código Internacional de Conduta para Agentes Públicos e a Declaração das Nações Unidas contra a Corrupção e o Suborno em Transações Comerciais Internacionais. O primeiro é um documento sintético que trata dos aspectos essenciais à atuação dos funcionários públicos, tais como a priorização do interesse público, a imparcialidade, a solução de conflitos de interesse e a divulgação de ativos. Já a Declaração, também concisa, porém mais genérica, apresenta-se no formato de recomendação para que os países tomem medidas de combate à corrupção.

Tais incipientes instrumentos, além de fomentarem o debate em torno da corrupção, forneceram as bases para a Convenção da ONU contra a Corrupção, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 31 de outubro de 2003, e aberta para assinatura em Mérida, no México, nos dias 9 e 11 de dezembro de 2003. A Convenção entrou em vigor dois anos depois, em 14 de dezembro de 2005, com elevado número de signatários e ratificações.

A Convenção de Mérida, como também ficou conhecida essa Convenção, possui como característica marcante a recomendação de os Estados adaptarem suas respectivas legislações internas às suas disposições. No entanto, as obrigações arroladas em diferentes disposições de seu texto não possuem o mesmo nível de imperatividade. Além das disposições que apontam taxativamente a obrigação de legislar, há aquelas indicativas de medidas administrativas que os Estados Partes devem considerar aplicar ou esforçar-se para adotar; e por fim aquelas meramente opcionais.

Essa característica declaratória da Convenção pode ter sido influenciada pela necessidade de se atrair um maior número de Estados, mesmo aqueles mais relutantes à regulamentação do tema, e com isso conseguir transmitir de forma mais extensa a mensagem de combate à corrupção. De fato, esse propósito foi alcançado, a se considerar que hoje a Convenção conta com 140 signatários.

A Convenção contra a Corrupção da ONU prevê como únicos meios de monitoramento a convocação de uma conferência dos Estados Partes e o mecanismo de revisão, com foco em matérias específicas da Convenção. Esse último instrumento, contudo, depende da

autoavaliação do Estado fiscalizado por meio do preenchimento do formulário, a ser revista por outros dois países. Sem a verificação *in loco* e ampla publicidade, tais medidas têm se revelado, até o momento, menos eficazes do que aquelas adotadas pela Convenção da OCDE e pela Transparência Internacional⁶⁶.

Não obstante essa deficiência, a Convenção de Mérida dá à ONU a prerrogativa de encorajar ações da sociedade e destinar recursos para que o combate à corrupção seja travado com mais vigor.

Ao contrário da Convenção da OCDE, a Convenção da ONU acertadamente não apresentou um conceito de corrupção, o que se deveu, por um lado, ao fato de os Estados não terem entrado em acordo quanto aos seus exatos termos e, por outro, pela possibilidade de incluir futuras formas de corrupção.

A referida convenção não é apenas inovadora quanto aos atos que criminaliza, mas também por seu forte foco na prevenção, na cooperação jurídica internacional e na recuperação de ativos, constituindo estes os seus quatro pilares.

No que toca à criminalização, há recomendação para punição não apenas das formas básicas de corrupção, como o suborno e o desvio de recursos públicos, mas também atos que contribuem para a corrupção, a exemplo da obstrução da justiça, do tráfico de influência e da lavagem de capitais provenientes da corrupção.

Na esfera preventiva, propõe-se que se desenvolvam padrões de auditoria e de contabilidade para as empresas, que se estabeleçam sanções civis, administrativas e criminais efetivas que tenham caráter inibidor para futuras ações, e que se proíba a existência de “caixa dois” nas empresas.

Ao regular a jurisdição dos Estados Partes, por sua vez, a Convenção considera o princípio da territorialidade de forma genérica, sem especificar quais atos relacionados ao cometimento do ilícito no território do país signatário podem atrair a competência para julgamento.

Ainda em prestígio ao princípio da soberania, a Convenção de Mérida prevê no artigo 4º que os Estados Partes deverão observar o princípio da integridade territorial, assim como de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados. O parágrafo segundo do mesmo artigo traz importante inovação, ao dispor que nenhum preceito da Convenção delegará poderes a um

⁶⁶ WOUTERS, Jan; RYNGAERT, Cedric; CLOOTS, Ann Sofie. The international legal framework against corruption: achievements and challenges. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14, n. 1, p. 1-76, June 2013. Disponível em: http://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/1687445/08Wouters,-Ryngaert-and-Cloots1.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020. p. 221.

Estado parte para exercer, no território de outro Estado, jurisdição ou funções que a legislação interna desse Estado reserve exclusivamente a suas autoridades.

O artigo 42, parágrafo segundo, da Convenção admite que a jurisdição seja fixada com base em outros princípios amplamente difundidos para a aplicação da lei penal no espaço, tais como o da personalidade ativa e passiva, o da proteção e o da representação. Porém, ao subordinar essa previsão ao artigo 4º, confere prevalência ao princípio da territorialidade na hipótese em que a legislação interna reserve com exclusividade a competência para atuação da autoridade do país signatário.

Tais normas permitem concluir que a extraterritorialidade, apesar de ser regulada de forma mais detalhada na Convenção da ONU do que na Convenção da OCDE, é mais restrita naquela do que nesta.

De qualquer modo, se pelas regras da jurisdição ainda subsistir a competência de mais de um país signatário para o julgamento, a solução indicada pelo parágrafo quinto do artigo 42 da Convenção de Mérida para evitar a competência concorrente é similar à prevista na Convenção da OCDE⁶⁷.

Ao restringir a extraterritorialidade e concomitantemente ter como foco a recuperação de ativos e a cooperação jurídica internacional, a Convenção da ONU indica que a jurisdição entre os países signatários deve ser exercida de forma mais cooperativa e menos concorrencial, por meio de auxílio mútuo especialmente àqueles países onde ocorrida a corrupção.

Essa estratégia tem o condão de evitar que as instituições estrangeiras sejam utilizadas como meras substitutas das instituições de combate à corrupção domésticas de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Isso proporciona que tais países possam aperfeiçoar seus órgãos de repressão, ao contar com a experiência de outros países, sem que a soberania e a autodeterminação sejam abaladas pelo exercício da jurisdição em países distantes, guiados apenas por questões econômicas, sem se ater a peculiaridades locais, e destaca especialmente a necessidade de se punirem também os funcionários públicos envolvidos.

⁶⁷ “Artigo 42 Jurisdição

5. Se um Estado Parte que exerce sua jurisdição de acordo com os parágrafos 1 ou 2 do presente Artigo for notificado, ou tomar conhecimento por outro meio, de que outros Estados Partes estão realizando uma investigação, um processo ou uma ação judicial relativos aos mesmos fatos, as autoridades competentes desses Estados Partes se consultarão, segundo proceda, a fim de coordenar suas medidas.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Mérida, México, 31 out. 2003. In: BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

3.4 INICIATIVAS REGIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL — A CONVENÇÃO DA OEA CONTRA A CORRUPÇÃO

Não só no plano global, mas também regional foram desenvolvidas estratégias de combate à corrupção. Como exemplo mais proeminente pode ser citada a Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA), aprovada em 29 de março de 1996, em Caracas, na Venezuela, que entrou em vigor cerca de um ano depois. No Brasil, foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio de Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002⁶⁸.

Trata-se do primeiro tratado multilateral de combate à corrupção, anterior até mesmo às Convenções da OCDE e da ONU de combate à corrupção. A iniciativa da OEA foi liderada pela Venezuela e apoiada pelos EUA⁶⁹. Em vista das peculiaridades da região, tais como a vulnerabilidade política e institucional, o preâmbulo da Convenção da OEA justifica o combate à corrupção com foco na estabilidade das instituições democráticas, na moralidade e na justiça social, e não meramente em razão de questões econômicas. O preâmbulo ainda relaciona o combate à corrupção ao crime organizado, ao externar preocupação com os vínculos cada vez mais estreitos entre a corrupção e os ganhos advindos do tráfico ilícito de entorpecentes. Em complemento à Convenção, a OEA adotou leis modelo, como as que contêm normas de conduta de funcionários públicos e de acesso a informações administrativas.

A Convenção da OEA regula a corrupção de forma mais ampla do que a Convenção da OCDE, ao encampar a prática não apenas no contexto de um contrato ou transação comercial, mas qualquer outra situação conectada a ato ou omissão de funcionário público no desempenho das suas funções⁷⁰.

⁶⁸ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, Caracas, Venezuela, 1996. In: BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 out. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

⁶⁹ WEBB, Philippa. The United Nations Convention against corruption: Global achievement or missed opportunity? *Journal of International Economic Law*, vol. 8, n. 1, March 2005. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2557193. Acesso em: 25 ago. 2022. p. 193.

⁷⁰ “Art. 6º I. Esta Convenção é aplicável aos seguintes atos de corrupção:

- a. a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- b. a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;

Outra importante disposição diz respeito à recomendação de os Estados Partes adotarem as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o enriquecimento ilícito, consistente no aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente⁷¹.

Essas normas demonstram que a Convenção da OEA buscou adaptar-se à realidade latino-americana e não se limitou a reproduzir os objetivos transfronteiriços do FCPA⁷².

Provavelmente em razão de buscar objetivos mais abrangentes — no que toca à extraterritorialidade e à competência jurisdicional —, o tratado da OEA se apresenta mais tímido do que a Convenção da OCDE e a Convenção da ONU. Após fixar a competência com base no princípio da territorialidade, estabelece que poderá alcançar ilícitos praticados no exterior por cidadãos ou pessoas com residência no território. Não há qualquer dispositivo que regule a hipótese de mais de um Estado processar o réu pelo mesmo delito.

Ao lado dessa lacuna, a Convenção da OEA era criticada pela inexistência de mecanismo de monitoramento de sua aplicação e observância pelos países signatários; impunha-se aos Estados tão somente a obrigação que tivessem órgãos de fiscalização. Apenas em 2001, cinco anos após a aprovação da Convenção, foi desenvolvido um instrumento de monitoramento baseado em rodadas de avaliação mútua. Nesse sistema, um grupo de especialistas nomeado pelos signatários seleciona um país para fiscalização, mediante

c. a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro; d. o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e. a participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, Caracas, Venezuela, 1996. In: BRASIL. Decreto n° 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 out. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

⁷¹ As normas da Convenção da OEA podem ser enquadradas em quatro níveis hierárquicos diversos, a depender do nível de restrição imposto a seus signatários. Em primeiro lugar, alguns artigos são obrigatórios para os Estados Partes. Dentre eles, encontram-se dois subtipos de normas - aquelas de caráter autoexecutável, tal como a previsão de fundamento legal para a extradição no artigo XIII, e outras como a determinação para criminalizar a corrupção doméstica e internacional. No segundo nível, podemos encontrar disposições condicionais como o Artigo XIV (1), que limita a concessão da “medida mais ampla de assistência mútua” a uma série de situações. O terceiro nível inclui aqueles que visam o desenvolvimento progressivo, precisamente o título do Artigo XI. O quarto e último nível pode ser melhor descrito como “aspiracional”, como é o caso das medidas preventivas do Artigo II, nas quais as partes simplesmente “concordam em considerar a aplicabilidade das medidas”. Uma vez que as cláusulas condicionais, progressivas e aspiracionais são removidas, os mandatos legais reais derivados da convenção são bastante limitados. (BELLO Y VILLARINO, Jose Miguel. *International Anticorruption Law, Revisited*. *Harvard International Law Journal*, vol. 63, n. 2, Sept. 2022. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4212132. Acesso em: 20 fev. 2023. p. 362.)

⁷² Id., *ibid.*, p. 359.

informações obtidas em um questionário preenchido pelo próprio país. A partir daí, elabora-se um relatório preliminar cuja versão final é submetida à Conferência dos Estados Partes e, por fim, publicado. O Comitê pode recomendar melhorias, mas não sanções⁷³.

Inovação importante a esse sistema de monitoramento foi o estabelecimento, em 2011, de uma metodologia para promoção de visitas aos países membros, que envolve desde a definição do objetivo para a sua ocorrência até a forma como deve se dar o consentimento do país de destino.

A Convenção da OEA, apesar de tocar em temas importantes, é bastante sintética. Por ter sido firmada na década de 1990, deixa de mencionar e regular a utilização de instrumentos de cooperação jurídica mais avançados. Os dispositivos sobre a jurisdição internacional tampouco são suficientes para solucionar todos os problemas advindos da extraterritorialidade, em especial a possibilidade de tramitação simultânea de mais de uma investigação ou ação envolvendo o mesmo fato ou pessoa. Tais lacunas passam ao largo das substanciais diferenças econômicas e sociais dos países signatários, que desaguam na estrutura dos órgãos internos destinados ao combate à corrupção.

De qualquer modo, a Convenção da OEA de combate à corrupção, como instrumento regional, desencadeou a iniciativa de países de outras partes do globo a firmarem acordos de igual natureza. Destaca-se que a referida convenção faz parte de uma nova sistemática de combate à corrupção, a qual extrapola o aspecto transfronteiriço.

Na África, pode ser citada a Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção (também denominada Convenção da UA), aprovada em Maputo, em Moçambique, em 11 de julho de 2003, e com entrada em vigor aproximadamente três anos depois⁷⁴.

No continente europeu, as principais iniciativas são provenientes do Conselho da Europa, organização que atua na defesa dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito. Em 6 de novembro de 1997, o Comitê de Ministros do referido Conselho aprovou os vinte princípios orientadores para o combate à corrupção⁷⁵. Essas diretrizes estabelecem um

⁷³ WEBB, Philippa. The United Nations Convention against corruption: Global achievement or missed opportunity? *Journal of International Economic Law*, vol. 8, n. 1, March 2005. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2557193. Acesso em: 25 ago. 2022. p. 195.

⁷⁴ UNIÃO AFRICANA. *Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção (Convenção da UA)*. Aprovada na Segunda Sessão Ordinária da Conferência da União, realizada em Maputo, Moçambique, em julho de 2003. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_p.pdf. Acesso em: 16 mar. 2023.

⁷⁵ COUNCIL OF EUROPE. *Resolution (97) 24. On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*. Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c>. Acesso em: 27 mar. 2023.

amplo espectro de medidas anticorrupção, tais como a restrição a imunidade aos ilícitos relacionados à corrupção, impedimento à dedutibilidade fiscal do pagamento de suborno e responsabilidade das pessoas jurídicas.

No ano de 1999, foi aprovada a Convenção de Direito Penal sobre Corrupção, que entrou em vigor em 01/07/2002, e atualmente foi ratificada por 43 estados⁷⁶. Posteriormente, em maio de 2003, foi aprovado o Protocolo Adicional à Convenção de Direito Penal sobre Corrupção, ratificado por 31 estados e assinado por mais onze. A Convenção de Direito Penal sobre Corrupção visa uniformizar a definição de corrupção de funcionários públicos. Tal harmonização, conforme afirmado pelo Relatório Explicativo que acompanhou a Convenção, permitiria que a exigência de dupla criminalidade fosse atendida mais facilmente pelos Estados Partes.

Ainda no âmbito europeu, foi criado o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), com a incumbência de fiscalizar a observância e a aplicação dos instrumentos legais anticorrupção do Conselho da Europa, através de um processo dinâmico de avaliação mútua e pressão entre pares. Ele ajuda a identificar deficiências nas políticas nacionais de luta contra a corrupção, levando às necessárias reformas legislativas, institucionais e práticas. O GRECO também fornece uma plataforma para o compartilhamento de melhores práticas na prevenção e detecção de corrupção⁷⁷.

A Convenção de Direito Civil sobre Corrupção foi aprovada em 4 de novembro de 1999 e entrou em vigor quatro anos depois⁷⁸. Foi ratificada por 34 Estados e assinada por outros oito. Concentra-se na regulamentação de reparações civis relacionadas aos danos causados por atos corruptos. Tanto a Convenção de Direito Penal quanto a Convenção de Direito Civil estão abertas para assinatura por países não europeus.

3.5 EXPANSÃO DO REGIME DE COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL POR MEIO DE LEIS DOMÉSTICAS DE APLICAÇÃO EXTRATERRITORIAL

A entrada em vigor de inúmeros tratados de combate à corrupção transnacional a partir da década de 1990, tanto em âmbito regional quanto mundial, desencadeou o surgimento de

⁷⁶ COUNCIL OF EUROPE. *Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173)*. Strasbourg, France, 27/01/1999. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=173>. Acesso em: 27 mar. 2023.

⁷⁷ COUNCIL OF EUROPE. *Welcome to the GRECO website*. [2023]. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/greco/home>. Acesso em: 27 mar. 2023.

⁷⁸ COUNCIL OF EUROPE. *Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174)*. Strasbourg, France, 04/11/1999. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=174>. Acesso em: 27 mar. 2023.

novas normas internas dos países signatários para tratar do tema. Com isso, o FCPA deixou de reinar como único diploma legislativo doméstico destinado ao combate à corrupção transnacional. Um dos diplomas mais importantes desse período é a Lei de Suborno do Reino Unido, conhecida como *UK Bribery Act*, de 2010⁷⁹. Trata-se de norma que promoveu uma revisão completa de todos os estatutos relacionados à corrupção até então vigentes, com o objetivo de fazer cumprir a Convenção da OCDE⁸⁰.

Anteriormente, a corrupção transnacional de funcionários públicos estrangeiros havia recebido tratamento tímido no *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* (Lei Antiterrorismo e de Segurança de 2001)⁸¹, mediante aplicação bastante restrita do princípio da personalidade ativa, para abranger apenas cidadãos britânicos e pessoas jurídicas constituídas sob as leis britânicas⁸².

Em direção oposta, o *UK Bribery Act* regulou de maneira mais pormenorizada a extraterritorialidade. Destaca-se o dispositivo que amplia o princípio da personalidade ativa, ao prever que a conduta praticada integralmente no exterior pode alcançar a pessoa ou entidade com conexão próxima ao Reino Unido. Segundo a norma, essa última característica está presente não só quando se tratar de uma pessoa cidadã ou de nacionalidade britânica, mas também quando disser respeito a indivíduo habitualmente residente no Reino Unido ou entidade constituída com base na lei britânica.

Na seção 7 do *UK Bribery Act*, é criminalizada a falha de entidade empresarial em impedir o suborno. Nesse caso, além da sociedade ou entidade constituída com base na lei do Reino Unido, pessoas jurídicas ou sociedades estrangeiras que exerçam atividade empresarial ou pratiquem negócios no Reino Unido, ainda que de forma parcial, são alcançadas pela lei.

Esse dispositivo dá margem para que se exerça a jurisdição sobre empresas, em casos de falhas na prevenção da corrupção estrangeira, com vínculos sutis com o Reino Unido,

⁷⁹ UNITED KINGDOM. Ministry of Justice. *The Bribery Act 2010 – Guidance*. [S. l.: s. n.], March 2011. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

⁸⁰ BEAN, Bruce W.; MACGUIDWIN, Emma H. Expansive reach-useless guidance: an introduction to the UK Bribery Act 2010. *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Forthcoming, MSU Legal Studies Research Paper n. 10-07, vol. 18, n. 2, April 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2037200_code411573.pdf?abstractid=2037200&mirid=1&type=2. Acesso em: 28 ago. 2022. p. 2.

⁸¹ WOUTERS, Jan; RYNGAERT, Cedric; CLOOTS, Ann Sofie. The international legal framework against corruption: achievements and challenges. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14, n. 1, p. 1-76, June 2013. Disponível em: http://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/1687445/08Wouters,-Ryngaert-and-Cloots1.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020. p. 253.

⁸² Veja-se o *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, chapter 24, sector 109. (UNITED KINGDOM. *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*. London: UK Parliament, 14 December 2001. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>. Acesso em: 16 mar. 2023.)

mediante alargamento do princípio de personalidade ativa. Conferida interpretação ampla à norma, pode-se facilmente chegar aos mesmos efeitos extraterritoriais alcançados pelo FCPA. Como exemplo, é possível que se incluam em seu âmbito de aplicação subsidiárias estrangeiras de empresas do Reino Unido ou empresas estrangeiras com participação em sociedade do Reino Unido. Também seria possível abarcar empresas listadas em bolsas de valores do Reino Unido. A situação merece atenção, em virtude da proeminência econômica do Reino Unido, com um número considerável de empresas estrangeiras, com relações estruturais, territoriais ou pessoais nesse país⁸³.

Para evitar esse efeito indesejável, o guia sobre procedimentos a serem seguidos pelas empresas para cumprir o *UK Bribery Act*, divulgado pelo Ministério da Justiça, traz a advertência de que as cortes ajam com bom senso, ao analisar se uma empresa estrangeira possui ou não vínculos comerciais no Reino Unido. Deixa, no entanto, claro que essa análise deve ser feita pelo Poder Judiciário britânico. Apesar da recomendação, a ausência de parâmetros objetivos pode vir a efetivamente implicar a expansão da jurisdição sobre ilícitos cujas consequências no Reino Unido são brandas e não justificariam o seu exercício com base nos princípios que normalmente regulam a aplicação da lei penal no espaço⁸⁴.

Não só o Reino Unido, mas também a França se preocupou em atualizar a sua legislação. O escândalo de corrupção envolvendo a empresa francesa Alstom⁸⁵, que teve o seu departamento energético vendido à multinacional americana General Electric três dias antes de pagar aproximadamente oitocentos milhões de dólares ao Departamento de Justiça dos Estados Unidos⁸⁶, provocou críticas por parte de vários segmentos na França. Após esse acontecimento, além da instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, foi constituída uma missão no âmbito da Comissão de Negócios Estrangeiros e Finanças da Assembleia Nacional francesa para apurar informações sobre a extraterritorialidade da legislação dos EUA.

O relatório da missão salientou a necessidade de combater os efeitos indesejáveis da extraterritorialidade da legislação norte-americana cujas investigações se apoiavam em critérios

⁸³ WOUTERS, Jan; RYNGAERT, Cedric; CLOOTS, Ann Sofie. The international legal framework against corruption: achievements and challenges. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14, n. 1, p. 1-76, June 2013. Disponível em: http://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0008/1687445/08Wouters,-Ryngaert-and-Cloots1.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020. p. 258.

⁸⁴ UNITED KINGDOM. Ministry of Justice. *The Bribery Act 2010 – Guidance*. [S. l.: s. n.], March 2011. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

⁸⁵ Esse escândalo teve repercussões no Brasil. Segundo a denúncia, a Alstom desembolsou US\$ 6,8 milhões em propinas para conseguir um contrato de 45 milhões de dólares na expansão do metrô de São Paulo.

⁸⁶ COUSSI, Olivier; MOINET, Nicolas. Extension du domaine de la prédation. La vente d'Alstom à Général Electric. *Revue Française de Gestion*, v. 8, n. 285, p. 219-220, 2019. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02498820/document>. Acesso em: 3 set. 2022.

dúbios, métodos intrusivos e abusivos, bem como de ampliar a jurisdição francesa aos atos de corrupção cometidos no exterior e introduzir um mecanismo de transação criminal⁸⁷.

Em dezembro de 2016, a França promulgou uma nova lei anticorrupção, conhecida como Sapin II, em homenagem a Michel Sapin, então Ministro das Finanças. A Sapin II — formalmente intitulada “Lei da Transparência, Combate à Corrupção e Modernização da Vida Econômica” — alinhou as leis francesas às existentes nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Isso permitiu que as autoridades francesas exercessem reivindicações jurisdicionais em casos de corrupção no exterior e passassem a participar de discussões sobre o local onde as penalidades ou indenizações devem ser pagas.

A Sapin II modificou o Código Penal francês para ampliar a jurisdição sobre casos envolvendo corrupção transnacional. A lei é aplicável a todos os cidadãos franceses, pessoas com residência habitual na França ou que lá exerçam atividade econômica, que pratiquem o ilícito no exterior. Alcança não só pessoas físicas, mas também jurídicas. É interessante notar que a lei afasta o requisito da dupla criminalidade para os delitos de corrupção. Além disso, permite a aplicação a residentes e pessoas jurídicas sediadas em outros países que exerçam atividade econômica na França, orientação que se aproxima daquela adotada no *UK Bribery Act* e no FCPA.

Apesar dessas iniciativas, a expansão da eficácia extraterritorial das leis anticorrupção ainda não ocorre de forma homogênea e coordenada entre os países. Na Ásia, várias legislações ainda possuem alcance extraterritorial limitado, tal como se observa da lei japonesa e da lei indiana. Em 2011, a lei penal chinesa foi reformada para alcançar cidadãos estrangeiros que cometam crimes fora do território chinês, mas que afetem o Estado ou seus cidadãos, desde que a conduta seja também considerada crime no local em que cometida. A punição pela corrupção pode alcançar pessoas jurídicas constituídas ou organizadas sob a lei chinesa⁸⁸. Essa legislação segue padrão diverso dos países mencionados anteriormente, já que a extraterritorialidade tem em mira a observância do princípio da proteção, mediante a preservação dos interesses chineses.

⁸⁷ FRANCE. Assemblée Nationale. *Rapport d'information n. 4082*. Déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Affaires Étrangères et la Commission des Finances en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 3 février 2016 (1) sur l'extraterritorialité de la législation américaine. Paris: Assemblée Nationale, 5 octobre 2016. Disponível em: <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4082.asp>. Acesso em: 1º set. 2022.

⁸⁸ CLIFFORD CHANCE'S ASIA PACIFIC ANTI-CORRUPTION GROUP. *A Guide to Anti-Corruption Legislation in Asia Pacific*. 6th ed. Hong Kong: Clifford Chance, April 2019. Disponível em: <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2019/04/a-guide-to-anticorruption-legislation-in-asia-pacific-6th-edition.pdf>. Acesso em: 3 set. 2022.

A Argentina criminalizou a corrupção praticada por pessoas jurídicas de direito privado por meio da Lei 27.401/2001⁸⁹. Essa lei modificou o artigo 1º do Código Penal para especificar que ele alcança crimes cometidos no exterior por agentes ou autoridades argentinas no exercício de suas funções. Também previu a sua incidência para o crime de corrupção de funcionário público estrangeiro cometido no exterior por cidadãos argentinos ou pessoas jurídicas domiciliadas na República Argentina, assim compreendidos os estabelecimentos ou sucursais localizados em território argentino ou indicados em seus estatutos.

As leis citadas anteriormente, ainda que em intensidades e modos distintos, seguem a tendência de ampliação do alcance extraterritorial em casos envolvendo a corrupção transnacional, inclusive a praticada por pessoas jurídicas, com o afastamento de condicionantes normalmente incidentes na aplicação da lei no espaço para resguardar a soberania e evitar conflitos entre as jurisdições estatais.

Esse movimento foi influenciado pelas convenções internacionais de combate à corrupção, em especial a da OCDE e da ONU, que regulam a extraterritorialidade de forma mais abrangente do que outras convenções. Também não se pode negar a existência de embates e questionamentos de governos estrangeiros em relação à atuação das autoridades dos EUA quanto à imparcialidade e ao uso desvirtuado das sanções impostas a corporações estrangeiras, com finalidades econômicas e concorrenciais, especialmente privilegiar empresas e interesses locais.

Nessa linha, o incremento dos processos relacionados à punição por atos de corrupção transnacional por um maior número de países se contrapõe à aplicação unilateral do regime anticorrupção pelos Estados Unidos. Sob esse aspecto, representa o fortalecimento do combate à corrupção transnacional com mais atores participando da persecução a tal ilícito, em condições mais equilibradas. Por outro lado, os conflitos de jurisdição tornam-se inevitáveis, o que exige dos Estados maior coordenação de suas ações, por instrumentos de cooperação jurídica tanto previstos nos próprios tratados ou acordos bilaterais quanto na legislação interna.

⁸⁹ ARGENTINA. *Ley 27401/2017*. Responsabilidad Penal. Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires, 1º Dec. 2017. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27401-296846/texto>. Acesso em: 1º set. 2022.

4 O COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL NO BRASIL POR MEIO DA LEI Nº 12.846/2013

4.1 A PERSPECTIVA INOVADORA DE COMBATE À CORRUPÇÃO PELA LEI Nº 12.846/2013

A corrupção se faz presente no Estado brasileiro, percorrendo os menores municípios ou diminutos órgãos públicos até importantes ministérios do Governo Federal, com envolvimento de grandes empresas públicas, autarquias, e membros de todos os poderes da República. Os reflexos se estendem ao campo político, social, econômico e cultural⁹⁰.

Essa realidade incrustada à própria história brasileira remonta à época em que o Brasil era colônia de Portugal. Luís Roberto Barroso destaca como traços do processo da colonização brasileira que contribuíram para o surgimento da corrupção o patrimonialismo, o oficialismo e a desigualdade⁹¹.

O patrimonialismo decorre da confusão entre o patrimônio público e privado, em que aquele é usado para fins particulares. A segunda disfunção — o oficialismo — constitui característica que faz depender do Estado, mediante apoio e financiamento, os projetos empresariais.

A desigualdade pode ser encarada como traço resultante das duas características anteriores em que grande parcela da população é excluída das vantagens e benefícios decorrentes da atuação estatal.

A partir da Proclamação da República, seja em tempos de liberdade democrática ou de ditadura, tais disfunções não deixaram de existir. Pelo contrário, transparecem encobertas por novas práticas e métodos direcionados à prática da corrupção.

Ao se inserir no processo de maior aproximação e interação com outros países, evidenciado pelo aumento do comércio exterior, dos fluxos de investimentos estrangeiros e da internacionalização de algumas empresas, a corrupção no Brasil ganhou contornos transnacionais.

Essa tendência marcou uma guinada na legislação de combate à corrupção. Anteriormente repreendida tão somente como ilícito cujos efeitos se faziam sentir internamente,

⁹⁰ Para uma abordagem histórica dessa temática, confira-se ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil – uma história, séculos XVI a XVIII*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

⁹¹ BARROSO, Luís Roberto. *Ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim?* Palestra proferida na Brazil Conference, Harvard University, 21 abr. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>. Acesso em: 8 set. 2022.

em especial pelo Direito Administrativo, tal como na anterior Lei de Licitações nº 8.666/1993 e na Lei de Improbidade Administrativa nº 8.492/1992, e pelo Direito Penal nos tipos penais de corrupção ativa e passiva, a situação veio a se alterar a partir do final da década de 1990, com a intensificação das discussões nos fóruns internacionais de combate à corrupção transnacional especialmente fomentada pelos Estados Unidos.

O Brasil, então, ratificou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁹², a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA)⁹³ e a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (ONU)⁹⁴.

Ao assumir tais compromissos, o legislador pátrio atuou para atualizar e inovar o ordenamento jurídico, tanto na esfera administrativa como na penal. A título de exemplo, o Código Penal foi alterado pela Lei nº10.467/2002 para prever os delitos de corrupção ativa e tráfico de influência em transações comerciais estrangeiras, nos artigos 317-A e 337-A, respectivamente.

Por sua vez, foram editadas a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.257/2011) e a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013), que promoveram a transparência e a moralidade administrativa, com foco em coibir desvios potencialmente caracterizadores de atos de corrupção, antes mesmo de sua materialização.

A Lei nº 12.846/2013, chamada Lei Anticorrupção, contudo, destaca-se como a mais relevante. Ao tratar de forma específica da responsabilidade de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção, propiciou a adoção de procedimentos direcionados exclusivamente à prevenção, à apuração e à punição de tal ilícito no âmbito empresarial⁹⁵.

⁹² BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 9 jun. 2022. p. 3.

⁹³ BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 out. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 9 jun. 2022. p. 1.

⁹⁴ BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2022. p. 1.

⁹⁵ Após citar inúmeras normas que indiretamente geram a repressão pela prática de atos corruptos, José Roberto Pimenta Oliveira adverte que, “de todo modo, não havia uma legislação focada na atuação ilícita de pessoas jurídicas no âmbito não penal, e, neste aspecto essencial, a reforma da legislação deve ser bem acolhida, para reduzir os incentivos econômicos inerentes à ocorrência do fenômeno nas corporações”. (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 2º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 25-26.).

Essa abordagem teve em mira, num primeiro momento, atender à norma contida no artigo 2º da Convenção da OCDE que determina que “cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos”; e, na mesma linha, o disposto no artigo 26 da Convenção da ONU contra a Corrupção⁹⁶.

É perceptível a existência de lacuna no ordenamento, anterior à Lei nº 12.846/2013, deixada, sobretudo, pelo Código Penal, cujos tipos da corrupção e do tráfico de influência alcançam apenas pessoas físicas. Na Lei nº 8.429/1992, que regula a responsabilidade por atos de improbidade administrativa, a repressão também é voltada às pessoas físicas e agentes públicos, com alcance bastante limitado a pessoas jurídicas⁹⁷. A Lei nº 8.666/1993, por sua vez, previa sanções brandas aos ilícitos praticados por pessoas jurídicas, sem atingir de modo satisfatório o seu patrimônio. Ademais, a tipicidade aberta era bastante criticada, o que levou o legislador a prever de forma taxativa as condutas que são consideradas ilícitas tanto na Lei nº 12.846/2013 quanto na Lei nº 14.133/2021, que revogou a Lei nº 8.666/1993.

Aspecto inovador incorporado pela Lei nº 12.846/2013 diz respeito ao *compliance*. Consistente em um conjunto de medidas e controles adotados pelas pessoas jurídicas com a finalidade de evitar a ocorrência de ilícitos⁹⁸, a lei prevê que a adoção de mecanismos de integridade seja considerada na fixação da penalidade. O Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, previu no artigo 56 quinze parâmetros do programa de

⁹⁶ “Artigo 26. Responsabilidade das pessoas jurídicas

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa.

3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.

4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não-penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Mérida, México, 31 out. 2003. In: BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

⁹⁷ A Lei nº 14.230/2021 alterou o artigo 3º da Lei nº 8.429/1992 e passou a prever no § 2º que: “as sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013”. Com a vedação, não mais é possível punir a pessoa jurídica por atos de corrupção com as sanções da Lei de Improbidade. Essa disposição é importante porque evita que a pessoa jurídica seja punida pelo mesmo ilícito mais de uma vez, em observância ao princípio do *ne bis in idem*.

⁹⁸ FÉRES, Marcelo Andrade; LIMA, Henrique Cunha Souza. Compliance Anticorrupção: Formas e Funções na Legislação Internacional, na Estrangeira e na Lei nº 12.846/2013. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 147.

integridade a serem avaliados pela autoridade julgadora. O artigo 23, inciso V, do mesmo decreto, por sua vez, estabelece que a penalidade de multa pode ser diminuída em até cinco por cento no caso de comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no capítulo V. A redução no percentual máximo fica na dependência da existência de um plano de integridade anterior à prática do ilícito.

Tal previsão segue a tendência das legislações estrangeiras de preverem a concessão de benefícios para as pessoas jurídicas que observem as normas internas de *compliance*. Como exemplo, nos Estados Unidos, a existência de mecanismos de integridade pode conduzir ao adiamento do julgamento de uma acusação formal apresentada pelo DOJ ou aplicação de sanções mais brandas. Nos acordos de não persecução firmados no âmbito da SEC, a existência do *compliance* obsta o próprio oferecimento da denúncia, sendo por isso chamado de *non-prosecution agreements* (NPA).

O *UK Bribery Act* segue lógica diversa ao criminalizar a falha na prevenção da corrupção. Assim, as medidas para a preservação de integridade passam a ser obrigatórias e sua ausência ou insuficiência podem vir a ser punidas criminalmente.

No âmbito dos tratados, a Convenção da ONU prevê no artigo 12 uma série de medidas relevantes destinadas a prevenir a corrupção no setor privado, as quais, se não observadas, podem ser objeto de sanções civis, administrativas ou penais.

Ao lado do *compliance*, outro instrumento comum às leis de combate à corrupção é o programa de leniência, entendido como estrutura normativa que permite aos infratores evitarem ou reduzirem as punições que receberiam em troca de confissão e colaboração no processo de apuração de ilícitos conduzido pelas autoridades competentes⁹⁹.

O acordo de leniência da Lei nº 12.846/2013 também visou atender às recomendações trazidas nas Convenções da OCDE e da ONU. Sua regulamentação possui inspiração na Lei de Defesa de Concorrência (Lei nº 12.529/2011), além de guardar semelhanças com o acordo de colaboração premiada vinculado às infrações criminais e atualmente previsto na Lei nº 12.850/2013, alterada pela Lei nº 13.964/2019.

O acordo de leniência possui natureza de negócio jurídico firmado entre o responsável pela prática do ilícito e o órgão ou ente público com a atribuição fiscalizadora. Ele produz efeitos tanto processuais, permitindo a colheita de provas por parte da Administração, quanto

⁹⁹ LUZ, Reinaldo Diogo; LARA, Fabiano Teodoro de Rezende. Análise do Programa de Leniência da Lei Anticorrupção brasileira: características e efetividade. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 120.

materiais, ao isentar a pessoa jurídica das penalidades previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 da Lei nº 12.846/2013 e reduzir em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

Ao conferir vantagens ao infrator em troca de informações não só sobre sua participação no ilícito, mas sobre outros envolvidos, o acordo de leniência se revela como eficiente instrumento que permite buscar o ressarcimento dos danos ocasionados pela prática infracional, bem como desarticular grupos criminosos estruturados para a prática da corrupção.

A regulamentação do instituto pela lei brasileira tem sido objeto de críticas por parte da doutrina¹⁰⁰. Uma delas está relacionada à presença de alguns requisitos da Lei Anticorrupção meramente reproduzidos da Lei nº 12.529/2011 e que não espelham peculiaridades dos atos corruptos¹⁰¹. Outro ponto digno de nota diz respeito ao fato de prever como legitimada para a celebração do acordo a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública. Isso ocorre porque há casos em que elas próprias se envolvem na corrupção, com inegável conflito de interesses. Além disso, a multiplicidade de órgãos legitimados, em várias esferas de poder e entes da federação, cada um adotando uma sistemática diferente para a celebração do acordo, gera insegurança jurídica, e impede a formação de posicionamentos uniformes acerca do tema¹⁰².

Tampouco foi abordada na celebração do acordo a participação dos Tribunais de Contas, órgão que possui a incumbência de realizar o controle externo da atividade administrativa dos demais poderes e cuja atuação *a posteriori* pode vir a frustrar a eficácia do acordo. Da mesma forma ocorreu com o Ministério Público. Embora a Lei Anticorrupção tenha conferido

¹⁰⁰ Thiago Marrara elenca sete deficiências da disciplina do acordo de leniência: “i) a ausência completa de referências à leniência de pessoas físicas; ii) o dever de cessar imediatamente a prática a partir da propositura do acordo, norma que pode comprometer, a depender do cenário, a efetividade da cooperação e levar à destruição de provas; iii) a ausência de diferenciação entre leniência prévia e leniência concomitante; iv) a proibição indireta de leniências secundárias ou dúplices; v) a falta de garantia de um mínimo de redução na multa administrativa por conta da cooperação do infrator; iv) os pífios benefícios da leniência em relação às sanções civis por ato de corrupção e vii) a falta de norma de cooperação institucional que garantam maior previsibilidade em relação aos efeitos do acordo e reduzam a insegurança jurídica do colaborador, sobretudo diante de eventuais investidas do Ministério Público em outras esferas”. (MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 204.)

¹⁰¹ “Tal transposição literal, sem nenhum cuidado sobre a finalidade inteiramente diversa da presente Lei cria uma série de embaraços normativos por se tratarem de dispositivos específicos da prática de cartel (incisos I, II e III do § 1º do art. 16 da presente Lei). No âmbito do Cade, o delito do cartel se configura necessariamente pelo concurso de duas ou mais empresas, ao passo que na presente Lei o delito corruptivo pode se consumir, desde logo, com o concurso de uma pessoa jurídica e de um agente público, podendo não haver o envolvimento de outras pessoas jurídicas como sujeito ativo do devido processo penal-administrativo.” (CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*. Posição 4856.)

¹⁰² LUZ, Reinaldo Diogo; LARA, Fabiano Teodoro de Rezende. Análise do Programa de Leniência da Lei Anticorrupção brasileira: características e efetividade. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 125.

legitimidade ao referido órgão para atuação na esfera judicial, mediante a propositura da ação de imputação das penalidades do art. 19, incisos I a IV, ou mesmo subsidiariamente às autoridades competentes, para a aplicação das penalidades do art. 6º, a lei silencia sobre o seu papel na celebração dos acordos de leniência.

No âmbito da corrupção internacional, a lei é omissa quanto à existência de um procedimento que possibilite a celebração de acordos de leniência em conjunto com órgãos persecutórios de outros Estados, para o fim de prevenir a multiplicidade de processos e a imposição de penalidades pela prática do mesmo fato. Essa situação tem sido contornada pela celebração de acordos de leniência por instrumentos separados firmados entre os responsáveis colaboradores, a CGU, a AGU e o MPF, e entre os responsáveis e o órgão competente estrangeiro, tais como o DOJ e a SEC¹⁰³.

Houve tentativa de sanar alguns vícios e lacunas da lei com a Medida Provisória nº 703/2015, como possibilitar que mais de um infrator pudesse celebrar o acordo e não só o primeiro a se qualificar para tanto perante a Administração. No âmbito dos intervenientes, autorizou a participação do Ministério Público ou Advocacia Pública, o que possibilitaria ampliar a eficácia do acordo para ações de improbidade, ações civis em geral e a ação judicial para aplicação das penalidades do artigo 19. Apesar do aperfeiçoamento trazido pela Medida Provisória, ela não foi convertida em Lei no Congresso, e, por isso, perdeu vigência.

Mesmo persistentes as deficiências relatadas, alguns acordos de leniência foram firmados no âmbito dos órgãos competentes¹⁰⁴. De todo modo, não se pode negar que a lei se encontra em conformidade com os ditames dos acordos internacionais firmados pelo Brasil. Com efeito, a lei conferiu grande ênfase ao combate à corrupção transnacional, atribuindo

¹⁰³ Como exemplo, pode ser citado o acordo firmado pela empresa Technip com a CGU, a AGU, o MPF e o DOJ, no âmbito da Operação Lava Jato. Do valor total de cerca de R\$1,1 bilhão, R\$819 milhões foram pagos à Petrobras, dos quais R\$ 630 milhões correspondem à reparação de danos e devolução de lucros e R\$ 189 milhões referentes à multa prevista na Lei de Improbidade Administrativa. (VIAPIANA, Tábata. Technip fecha acordo de leniência no Brasil e nos EUA e pagará R\$ 1,1 bilhão. *Conjur*, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-25/technip-fecha-acordo-leniencia-brasil-eua>. Acesso em: 27 mar. 2023.). O acordo está disponível em: BRASIL. Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União. *Acordo de Leniência firmado entre a Controladoria Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e Technip Brasil - Engenharia, Instalações e Apoio Marítimo Ltda. e Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda.* Brasília, DF, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-firmados/TechnipBrasil.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

O pedido de homologação desse acordo de leniência está disponível em: BRASIL. Ministério Público Federal. *PA nº 1.25.000.001452/2018-11*. Relatora: Maria Iracide Olinda Santoro Facchini. Brasília, DF, Brasília, 24 jul. 2019. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atualizacao-tematica/ccr5/coordenacao/institutos-consensuais/doc_acordos_votos/Voto_TECNHIP_1.25.000.001452-2018-11.pdf. Acesso em: 27 mar. 2023.

¹⁰⁴ O Portal da Transparência informa a realização de 24 acordos de leniência até 10 de setembro de 2022. (BRASIL. Portal da Transparência. Controladoria-Geral da União. *Sanções*. [Set. 2022]. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes>. Acesso em 10 set. 2022.)

competência a um único órgão para a fiscalização e investigação — a Controladoria-Geral da União.

Ademais, no tocante às penalidades, a análise da lei brasileira evidencia que guardam proporcionalidade ao ilícito a multa em valores variáveis e a publicação da decisão condenatória no âmbito da responsabilização administrativa. No âmbito do processo judicial, cuja propositura deve ser resguardada para situações mais graves, foram previstos o perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; a suspensão ou interdição parcial de suas atividades; a dissolução compulsória da pessoa jurídica; e a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

4.2 NATUREZA DA RESPONSABILIDADE PELA PRÁTICA DOS ATOS DE CORRUPÇÃO

A Lei nº 12.846/2013, de forma arrojada, prevê a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção. O primeiro requisito para seu reconhecimento é a presença de um sujeito ativo, entre aqueles arrolados no art. 1º da Lei. É necessária ainda a demonstração da prática de uma das condutas dispostas no art. 5º e o nexo de causalidade. Por fim, deve-se atentar para o critério de imputação disposto no art. 2º, que estabelece que a prática dos atos corruptos deve ensejar proveito ou vantagem, direta ou indireta, ao infrator.

Esse preceito é criticado por parte da doutrina, que não admite a modalidade objetiva de responsabilidade no direito sancionador. Segundo esse entendimento, deve-se apurar a presença do elemento subjetivo do preposto da pessoa jurídica (dolo ou culpa), sendo objetiva apenas a imputação do ilícito praticado pelo gestor à pessoa jurídica. A responsabilidade objetiva no campo do direito sancionatório infringiria os princípios da ampla defesa e do contraditório, assim como a individualização das sanções¹⁰⁵.

Admitir essa visão significa desconsiderar as peculiaridades das pessoas jurídicas, tais como a complexidade de suas estruturas, modelos de organização e funcionamento¹⁰⁶. Não se

¹⁰⁵ TORCHIA, Bruno Martins; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A Necessidade de Harmonização das Esferas do Poder Punitivo Estatal (Administrativa e Penal) no Combate à Corrupção. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 226; JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 430.

¹⁰⁶ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 2º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 30.

revela adequado, portanto, exigir a presença do elemento subjetivo dos gestores para só a partir daí imputar a responsabilidade às pessoas jurídicas. Essa conclusão é reforçada pela exclusão da aplicação da teoria da dupla incriminação, conforme consta no art. 3º, § 1º, da Lei nº 12.846/2013, que prevê que “a pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no *caput*”. Em outros termos, embora a culpabilidade seja requisito para a punição das pessoas físicas no Direito Administrativo sancionador, assim como ocorre no Direito Penal, não há de ser exigida para a responsabilização administrativa das pessoas jurídicas¹⁰⁷.

Tampouco é possível vislumbrar o vício de inconstitucionalidade¹⁰⁸, uma vez que não há qualquer norma constitucional que vede a adoção da responsabilidade objetiva às pessoas jurídicas por infrações administrativas. Pelo contrário, o art. 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que se refere a sanções penais e administrativas, no caso de condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, inclusive praticadas por pessoas jurídicas, não exige dolo ou culpa dos infratores. Não só no Direito Ambiental, a responsabilidade objetiva também foi adotada no Direito Concorrencial por meio do art. 36 da Lei nº 12.529/2011, ao expressar que as infrações da ordem econômica se perfectibilizam independentemente de culpa. O mesmo pode ser dito em relação às infrações tributárias, cuja norma contida no art. 136 do Código Tributário Nacional é clara ao afastar a intenção do agente.

Não havendo óbice à adoção da responsabilidade objetiva pela prática de atos corruptos por pessoas jurídicas, deve-se analisar a sua natureza jurídica. Existe corrente doutrinária que defende a sua natureza penal, tal como Guilherme de Souza Nucci e Modesto Carvalhosa¹⁰⁹. Parte-se do pressuposto de que a Lei Anticorrupção constitui instrumento administrativo do exercício de jurisdição penal, uma vez que as condutas ilícitas e seus efeitos correspondem aos crimes contra a Administração Pública praticados por pessoas físicas. As penalidades, por sua vez, ostentariam gravidade típica do Direito Penal, tal como a dissolução compulsória da pessoa jurídica. Em razão disso, o processo para imposição das penalidades seria penal e não administrativo.

Essa posição não merece prevalecer. Primeiro, porque a mera gravidade da penalidade não constitui elemento que isoladamente possa qualificá-la como criminal. Observa-se que

¹⁰⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. *E-book*.

¹⁰⁸ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 2º. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 44.

¹⁰⁹ CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*. Posição 331.

tanto as leis penais vêm se utilizando de institutos típicos da seara civil-administrativa, tais como a transação penal, quanto as leis administrativas vêm impondo penalidades mais severas, tais como as que sancionam os atos de improbidade administrativa. De qualquer modo, a principal penalidade prevista na Lei Anticorrupção é a multa e essa ostenta caráter predominantemente civil.

Deve se considerar ainda que foi previsto um processo administrativo para a imposição das penalidades, o que é incompatível com a natureza penal que se pretende reconhecer à responsabilidade por atos de corrupção.

Mesmo as penalidades previstas no art. 19 da Lei nº 12.846/2013¹¹⁰, que demandam para a sua aplicação a propositura de processo judicial, possuem natureza administrativa e não penal. Reforça essa conclusão a redação do art. 1º da Lei Anticorrupção, que prevê que ela “dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”, o que indica que a menção à responsabilização administrativa e judicial, nos capítulos terceiro e sexto da lei, respectivamente, está relacionada à competência para o julgamento e não à natureza da infração e da sanção.

Assim, está demonstrado que a responsabilização prevista na Lei nº 12.846/2013 ostenta natureza administrativa-sancionatória, inclusive em relação àquela prevista no art. 19.

É interessante notar que os atos corruptos são objeto de repressão por outras leis administrativas, realidade da qual se originam múltiplas instâncias sancionatórias administrativas. Sob esse prisma, chama atenção a corrente doutrinária que entende que as sanções por atos de corrupção integram o domínio punitivo da improbidade administrativa, e,

¹¹⁰ “Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:

I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou

II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados. [...]” (BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.)

por isso, fundamentam-se no art. 37, § 4º, da CF/1988¹¹¹. Embora os atos de corrupção descritos no art. 5º inegavelmente também configurem atos de improbidade administrativa, não é possível concluir que a Lei nº 12.846/2013 objetivou regular essa forma de responsabilidade por pessoas jurídicas. Tanto é assim que, diversamente da Lei de Improbidade, a Lei Anticorrupção cuida de modo muito mais pormenorizado da responsabilidade por meio do processo administrativo do que do processo judicial¹¹². Além disso, a responsabilidade da pessoa jurídica é excepcional na Lei de Improbidade, sendo ela direcionada primordialmente ao agente público ímprobo¹¹³.

Por tais razões, quando o ato pudesse ser punido também por meio da Lei Anticorrupção, defendia-se que essa lei incidia, em razão do princípio da especialidade, e como forma de evitar o *bis in idem*. Essa preocupação influenciou o legislador nas alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 à Lei nº 8.429/1992, ao prever o art. 3º, § 2º: “As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013”¹¹⁴.

A qualificação da responsabilidade punitiva da Lei nº 12.846/2013 como administrativo-sancionatória é importante para averiguar eventuais limites à aplicação extraterritorial da lei, assim como as medidas de cooperação jurídica para tanto.

A responsabilidade por atos de corrupção, embora possua regramento próprio e conte com as suas particularidades, sofre o influxo de alguns princípios e fundamentos comuns a todos os ramos que integram o Direito Sancionador, em especial o Direito Penal¹¹⁵.

¹¹¹ “Art. 37. [...] § 4º. “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 out. 2022.)

¹¹² A responsabilidade prevista na Lei nº 8.429/1992 não impede a repressão do mesmo ilícito por outros diplomas legislativos, mormente quando se está diante de objetivos e penalidades que não se identificam. Como exemplo, a responsabilidade do agente público por ato ímprobo não impede que ele seja sancionado na esfera administrativo-disciplinar. Por outro lado, havendo similitude de penalidades e objetivos das leis repressivas, como forma de evitar o *bis in idem*, deverá incidir um único diploma legislativo.

¹¹³ “Art. 2º. [...] Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.)

¹¹⁴ BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

¹¹⁵ “A teoria da unidade do direito punitivo do Estado, portanto, deve ser afastada, uma vez que o núcleo comum de princípios que vigora na aplicação das infrações, não tem o condão de unificá-las dentro de um só ramo, não

Dadas essas particularidades, quando omissa a Lei Anticorrupção, eventuais dificuldades e conflitos decorrentes da extraterritorialidade devem ser solucionados de forma integrada com as convenções das quais o Brasil é signatário, com auxílio do Direito Processual Civil Internacional, e subsidiariamente por normas do Direito Penal Internacional ou Direito Processual Penal Internacional, desde que não conflitantes com o regime administrativo sancionador instituído pela Lei 12.846/2013.

4.3 ASPECTOS RELEVANTES PARA A APLICAÇÃO EXTRATERRITORIAL DA LEI Nº 12.846/2013

4.3.1 Os conceitos de administração pública estrangeira e patrimônio público estrangeiro na lei brasileira e suas distinções no Direito Comparado

Ao lado da responsabilidade objetiva, a Lei nº 12.846/2013 destaca-se por sua aplicação extraterritorial. Inegavelmente, essa pode ser considerada uma grande inovação em detrimento de outras normas administrativas sancionadoras. Assim, a Lei Anticorrupção promove a salvaguarda não só da Administração Pública nacional, mas também da estrangeira, característica não presente, por exemplo, na Lei de Improbidade Administrativa ou na Lei de Licitações.

Essa peculiaridade da Lei Anticorrupção decorre da adesão do Brasil às Convenções Internacionais contra a Corrupção da OEA, da OCDE e da ONU, que asseveram a necessidade de combate à corrupção transnacional por meio da responsabilização não só das pessoas físicas, mas também jurídicas.

A proteção à administração pública estrangeira é prevista logo no art. 1º da Lei nº 12.846/2013, o que evidencia a ampliação dos sujeitos passivos das infrações corruptivas.

A expressão administração pública é polissêmica. Pode ser entendida de forma mais restrita, sob o prisma objetivo ou funcional, como o conjunto de atividades que visam a satisfazer as necessidades da coletividade, tais como o fomento, a polícia administrativa, o serviço público e a regulação¹¹⁶. Na acepção subjetiva ou organizacional, a administração

somente porque essa incidência pode ocorrer de diferentes modos em cada um deles, como pelo fato de haver diferenças ontológicas entre as infrações. Também é destacada a existência de poderes sancionadores em estruturas supranacionais, assim como a inconveniência de prevalência do direito penal sobre as demais disciplinas do Direito Administrativo, especialmente o Direito Administrativo sancionador.” (MOTTA, Fabrício; ANYFANTIS, Spiridon Nicofotis. Comentários ao art. 5º. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 83.)

¹¹⁶ Maria Sylvania Zanella Di Pietro afirma que, “em sentido material ou objetivo, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou

pública é o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Por fim, de forma mais abrangente, a administração pública pode abarcar não só a função administrativa *stricto sensu*, mas a função política ou de governo que implica uma atividade de ordem superior referida à direção e planejamento geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade da soberania estatal¹¹⁷.

O art. 5º, § 1º, da Lei nº 12.846/2013 incorpora o conceito subjetivo, ao prever que a administração pública estrangeira abrange os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

As entidades estatais estrangeiras são as pessoas jurídicas de direito público que integram a estrutura de determinado Estado, dotadas de soberania ou autonomia política ou administrativa.

Já os órgãos são unidades ou repartições com atribuições específicas dentro da organização do Estado. Diversamente das entidades estatais, os órgãos não possuem personalidade jurídica própria. São integrados por agentes públicos que cumprem atividades em seu âmbito de competência.

Considerando a variabilidade das formas de Estado e Governo adotadas por cada país, a lei deixa claro que envolve diversos níveis e esferas de governo. No Estado Federal, por exemplo, alcança os estados ou províncias. Quanto às esferas de governo, podem figurar como sujeitos passivos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. A única ressalva é que a lei, ao mencionar a administração pública estrangeira, ainda que no conceito subjetivo, parece afastar de seu âmbito de aplicação a corrupção transnacional que envolva agentes públicos no exercício das funções legislativa e jurisdicional, sendo, contudo, possível abarcar as funções de governo que englobam o conceito de administração pública, em sentido *lato*.

Ainda assim, constata-se que a literalidade do dispositivo conduz a um âmbito de aplicação mais restrito do que o da Lei nº 8.429/1992, que trata da responsabilidade por atos de improbidade e alcança as concessionárias de serviços públicos, serviços sociais autônomos e demais entidades do chamado terceiro setor e empresas estatais não caracterizadas como

parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos". (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 194.)

¹¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 184.

empresas públicas e sociedades de economia mista¹¹⁸. A mesma conclusão é obtida a partir do art. 327, § 2º, do Código Penal, que prevê a figura do funcionário público por equiparação, ao abarcar no conceito de administração pública entidades paraestatais, empresas prestadoras de serviço contratadas ou conveniadas para a execução de atividade típica da Administração Pública.

Em razão dessa incongruência, há quem defenda uma interpretação extensiva do dispositivo legal, fundada principalmente em princípios constitucionais, tais como o da moralidade, para abarcar entidades do terceiro setor¹¹⁹ e concessionárias do serviço público¹²⁰ como sujeitos passivos do ilícito de corrupção no âmbito da Lei nº 12.846/2013. Nada obstante, há de se ponderar que a sua natureza sancionatória atrai a aplicação de outros princípios, tais como o da reserva legal e o da impossibilidade de interpretação extensiva e uso da analogia em desfavor do réu. Ademais, o próprio art. 5º, § 3º, da Lei nº 12.846/2013 apresenta o conceito de agente público estrangeiro em harmonia com os parágrafos anteriores, o que por si só dificulta a adoção da interpretação pretendida¹²¹. Desse modo, deve-se adotar a interpretação estrita do dispositivo legal, a qual se coaduna com a intenção do legislador. Eventual ampliação dos sujeitos passivos dos atos corruptos deve ser objeto de nova deliberação do Poder Legislativo¹²².

¹¹⁸ “Art. 1º. [...] § 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 7º. Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)” (BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.)

¹¹⁹ CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó. *Lei anticorrupção empresarial: Lei 12.846/2013*. 3. ed., rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 43.

¹²⁰ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. A Lei anticorrupção e a análise dos atos lesivos no âmbito das parcerias da administração pública com o terceiro setor. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (coord.). *Lei Anticorrupção e temas de compliance*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 143-144.

¹²¹ “Art. 5º. [...] § 3º Considera-se agente público estrangeiro, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.” (BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.)

¹²² É interessante notar que a proteção à improbidade administrativa é mais ampla na Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021, uma vez que as sanções se aplicam aos atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais (art. 1º, § 6º). Essa disposição está em consonância com a extensão da responsabilidade aos particulares, em relação aos recursos de origem pública (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.429/1992).

Um pouco menos controversa é a equiparação das organizações internacionais à administração pública estrangeira (art. 5º, § 2º, da Lei nº 12.846/2013). As organizações internacionais são entidades com personalidade própria constituídas por meio de acordos ou tratados firmados entre Estados, que visam alcançar propósitos comuns para seus componentes.

Uma das características de tais organizações reside na diversidade quantitativa relacionada ao alcance geográfico, ao quadro de pessoal, orçamento, entre outros, bem como na diversidade qualitativa, que diz respeito às finalidades para as quais foram criadas. Certo é que, independentemente de tais diferenças, a organização internacional poderá figurar como sujeito passivo do ato de corrupção, nos termos da Lei nº 12.846/2013¹²³. Nesse ponto, a extensão a tais entes seguiu o disposto nas Convenções da OCDE e da ONU, que ampliam o conceito de funcionário público estrangeiro àqueles integrantes de organização pública internacional¹²⁴.

Ainda no que toca aos sujeitos passivos, a lei alude às pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro. Nesse grupo, estão as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as subsidiárias, atualmente disciplinadas pela Lei nº 13.303/2016, o que reforça a posição do legislador de inclusão não só da Administração Pública direta, mas também indireta como sujeito passivo dos atos de corrupção.

¹²³ Certa dificuldade pode surgir a respeito da qualificação de determinados entes com atuação internacional. Francisco Rezek aponta para a qualificação de organismos internacionais para “socorrer-nos quando não sabemos exatamente de quê estamos falando: se de uma verdadeira organização internacional, como a OEA, a OIT ou a OPEP; se de um órgão componente de organização internacional, como o UNICEF ou a Corte Internacional de Justiça; se de uma personalidade de direito interno, cuja projeção internacional não tenha exato contorno jurídico, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha; se de um mero tratado multilateral, cujo complexo mecanismo de vigência produza a ilusão da personalidade, como o GATT; ou ainda — extrema impertinência — se de uma associação internacional de empresas, situada à margem do direito das gentes, como a IATA”. (REZEK, Francisco. *Direito internacional público*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 118.)

¹²⁴ “Artigo 16. Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a promessa, oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a um funcionário público estrangeiro ou a um funcionário de organização internacional pública, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no exercício de suas funções oficiais para obter ou manter alguma transação comercial ou outro benefício indevido em relação com a realização de atividades comerciais internacionais.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a solicitação ou aceitação por um funcionário público estrangeiro ou funcionário de organização internacional pública, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em proveito próprio ou no de outra pessoa ou entidade, com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no exercício de suas funções oficiais.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Mérida, México, 31 out. 2003. In: BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

Também haverá controle quando as ações com direito a voto não pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta, isto é, não esteja caracterizada a sociedade de economia mista, mas se encontrarem presentes os requisitos do art. 116 da Lei nº 6.404/1976¹²⁵.

Desse modo, o poder público controlará a pessoa jurídica quando ele puder fazer prevalecer de modo permanente sua vontade nas deliberações assembleares, elegendo a maioria dos administradores e utilizando o seu poder para determinar os rumos da sociedade. Tal preponderância da vontade do acionista controlador pode ocorrer diretamente, quando é acionista da companhia, ou indiretamente, quando ele é acionista controlador da sociedade controladora.

É interessante notar que o conceito da lei brasileira está longe de ser uniforme em relação aos demais países. Por exemplo, na França, embora o Código Geral de Autoridades Locais preveja a existência de sociedades de economia mista, com a participação das autarquias, isolada ou conjuntamente, com mais da metade do capital e votação nos órgãos de liberativos, ele estipula que a participação de acionistas privados não pode ser inferior a 15% do capital social¹²⁶.

¹²⁵ “Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

- a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e
- b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.

Art. 116-A. O acionista controlador da companhia aberta e os acionistas, ou grupo de acionistas, que elegerem membro do conselho de administração ou membro do conselho fiscal, deverão informar imediatamente as modificações em sua posição acionária na companhia à Comissão de Valores Mobiliários e às Bolsas de Valores ou entidades do mercado de balcão organizado nas quais os valores mobiliários de emissão da companhia estejam admitidos à negociação, nas condições e na forma determinadas pela Comissão de Valores Mobiliários. (Incluído pela Lei nº 10.303, de 2001)” (BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 dez. 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16404consol.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.)

¹²⁶ “Artigo L1522-2 A participação de acionistas que não sejam autarquias e seus grupos não pode ser inferior a 15% do capital social. (tradução nossa)” (FRANCE. Assemblée Nationale. *Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013*. Code général des collectivités territoriales: TITRE II: SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES (Articles L1521-1 à L1525-3). Paris: Assemblée Nationale, 2013. Modifié par ORDONNANCE n°2014-1543 du 19 décembre 2014 - art. 30. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_1c/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006149213/#LEGISCTA000006149213. Acesso em: 1º set. 2022.). Veja também: FRANCE. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. *Le guide des sociétés d'économie mixte locales*. Paris: La Documentation Française, 2007. Disponível em: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/Guide_des_SEML_Documentation_francaise.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020.

No tocante à legislação americana, Fábio Konder Comparato e Calixto Salomão Filho informam sobre a existência expressa do controle minoritário¹²⁷, o que ainda é objeto de controvérsia no Brasil.

Essas diferenças conceituais na esfera internacional ainda são verificadas em outras expressões utilizadas pela Lei nº 12.846/2013, tais como patrimônio público, no *caput* do art. 5º. No ordenamento brasileiro, a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) define o patrimônio público como um conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, que são pertencentes aos entes da administração pública direta e indireta. Essa noção é bem ampla, já que engloba bens imateriais, o que nem sempre se verifica em outros países. Em relação aos bens de valor econômico, também decorrem diferenças substanciais. Tome-se, como exemplo, o solo e os recursos minerais cuja propriedade pública ou privada varia de país para país.

Em situações de divergências, tais como as decorrentes dos conceitos utilizados pela Lei nº 12.846/2013, Modesto Carvalhosa critica o uso indiscriminado da *lex fori*, ao defender que o Direito estrangeiro seja consultado sobre a natureza dos atos praticados sobre o seu território antes de aplicar extraterritorialmente a lei brasileira. Se a regra é a qualificação *lex fori*, pois o julgador está mais habituado aos conceitos próprios de seu sistema jurídico, essa regra deve ser suficientemente flexível para levar em consideração elementos do Direito estrangeiro, principalmente quando a matéria em questão é tratada de forma diferente por ambos¹²⁸.

A proposta de substituição da *lex fori* pela *lege causae* não encontra amparo na legislação atual. Além disso, o abandono dos conceitos apresentados pela *lex fori* poderia tornar ineficaz a Lei Anticorrupção, em situações cuja qualificação da lei estrangeira seja diversa da lei brasileira.

Essa consequência endossa duas assertivas: i) a qualificação precede à escolha da lei e da própria definição da competência; e, ii) o conflito entre qualificações se confunde com o

¹²⁷ O *Investment Company Act*, de 1940, admite a existência de controle com a detenção de mais de 25% do capital votante de uma companhia. O *Public Utility Holding Company Act*, de 1935, muito embora não mencione expressamente controle, presume que uma companhia é *holding* de outra quando possui 10% do capital votante desta última. No *Bank Holding Company Act*, a porcentagem de participação para o reconhecimento dessa forma de companhia é de 25%. Trata-se, evidentemente, de presunções *juris tantum*, mas cuja prova contrária é dificilmente feita na prática. (COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 67.)

¹²⁸ CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*. Posição 1733.

conflito de competências, o que justifica o predomínio da aplicação da *lex fori* para a determinação das qualificações¹²⁹.

4.3.2 Possibilidade de responsabilização das sociedades estrangeiras por atos de corrupção no exterior — o debate sobre o art. 1º, parágrafo único, e o art. 28 da Lei nº 12.846/2013

Além do sujeito passivo dos atos de corrupção, é igualmente importante identificar os sujeitos ativos responsáveis pela sua prática. O art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 12.846/2013 arrola uma ampla gama de pessoas jurídicas nesse grupo, desde as sociedades com fins lucrativos, empresariais e simples, até pessoas jurídicas sem fins lucrativos, tais como associações e fundações.

Embora não as mencione expressamente, as organizações religiosas, os partidos políticos, os sindicatos, as cooperativas e as organizações do terceiro setor (organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, organizações não governamentais), na condição de pessoas jurídicas do direito privado, sem fins lucrativos, que se equiparam às associações, são também alcançadas pela responsabilização por atos de corrupção¹³⁰.

Conclusão idêntica aplica-se às sociedades irregulares e de fato. Sendo o registro, em regra, declaratório, não poderiam ser excluídas do âmbito da lei, sob pena de serem enquadradas num regime mais benéfico do que as sociedades regulares¹³¹.

A polêmica em torno da aplicação da lei às empresas estatais foi superada com a Lei nº 13.303/2016, ao prever no art. 94 que se aplicam à empresa pública, à sociedade de economia mista e às suas subsidiárias as sanções previstas na Lei nº 12.846/2013, salvo as previstas nos incisos II, III e IV do caput do art. 19 da referida lei.

A opção do legislador se revela correta, mormente por ter o estatuto jurídico das empresas estatais delineado inúmeros deveres relacionados à governança, visando gerir riscos e evitar a prática de ilícitos em seu âmbito. Não faria sentido a lei prever esse rol e simultaneamente dispensá-las da responsabilidade pela prática de atos corruptos.

¹²⁹ DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado: Parte Geral*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*. p. 557.

¹³⁰ BITTENCOURT, Sidney. *Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 42.

¹³¹ PIMENTEL FILHO, André. Comentários aos artigos 1º a 4º da Lei Anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (org.). *Lei Anticorrupção e Temas de Compliance*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: *JusPodivm*, 2016. p. 60.

É interessante notar que o interesse público permanece resguardado, ao afastar as sanções de suspensão ou interdição parcial de suas atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica e proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

Ao lado das sociedades nacionais, isto é, aquelas constituídas sob as leis brasileiras e que possuam sede no território brasileiro, independentemente da origem do capital ou da nacionalidade dos sócios (Código Civil, art. 1.126), a Lei nº 12.846/2013 também alcança sociedades estrangeiras.

A sociedade estrangeira, qualquer que seja o seu objeto, não pode, em regra, sem autorização do Poder Executivo¹³², funcionar no País, ainda que por estabelecimentos subordinados, tais como filiais e sucursais, podendo, todavia, ressalvados os casos expressos em lei, ser acionista de sociedade anônima brasileira (Código Civil, art. 1.134). Uma vez obtida a autorização, a sociedade estrangeira é obrigada a ter, permanentemente, representante no Brasil, com poderes para resolver quaisquer questões e receber citação judicial pela sociedade.

Como o processo de autorização é burocrático, as empresas estrangeiras optam por constituir, no Brasil, empresas de capital estrangeiro, a funcionar sob as leis nacionais¹³³, ainda que continuem a explorar uma marca estrangeira, seu patrimônio principal esteja em outro país e as decisões mais relevantes sejam tomadas pela matriz estrangeira. Nesses casos, a sucursal ou filial brasileira da sociedade estrangeira é considerada pessoa jurídica nacional¹³⁴.

Essa diferenciação é importante para se definir a eficácia extraterritorial da lei em relação a tais pessoas jurídicas. Isso porque o art. 28 da Lei nº 12.846/2013 taxativamente se refere aos atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra a Administração Pública estrangeira, ainda que cometidos no exterior. Ou seja, para fins de aplicação desse artigo, não são alcançadas as sociedades estrangeiras apenas autorizadas a funcionar no país, por meio de representantes ou filiais.

¹³² Atualmente o órgão competente para análise dos pedidos de autorização para funcionamento de filial, agência, sucursal ou estabelecimento no País, por sociedade empresária estrangeira é o Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI). O procedimento é regulado pela Instrução Normativa DREI n. 77, de 18 de março de 2020.

¹³³ Em tal caso, possui incidência o art. 11 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): “As organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, obedecem à lei do Estado em que se constituírem.” (BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

¹³⁴ HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei Anticorrupção: Lei nº 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 45.

Diversamente, se a sociedade estrangeira opta por constituir uma sucursal ou filial, em conformidade com as leis brasileiras, poderá vir a responder pelos atos de corrupção praticados não só no Brasil, como também no exterior. Nessa situação, deve-se ponderar, contudo, que o ato de corrupção deve ser praticado pela filial brasileira, ainda que de forma parcial. Em outros termos, não é possível punir a empresa sediada no Brasil por atos praticados no exterior pela matriz sediada em país diverso, a qual mantém a sua qualificação de sociedade estrangeira.

Nessa linha, não há como concordar com o entendimento de Modesto Carvalhosa de que não há nenhum dispositivo na lei que limite sua aplicação ultraterritorial a atos praticados por empresas estrangeiras contra a Administração Pública estrangeira, e de que não seria possível, sob qualquer enfoque que se analise o texto da presente Lei, excluir do seu campo de aplicação os atos praticados por empresas estrangeiras no exterior¹³⁵, se a própria literalidade do dispositivo conduz à compreensão diversa.

Como se viu, para os atos de corrupção praticados no Brasil deve ser aplicado o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 12.846/2013, com incidência às pessoas jurídicas nacionais e estrangeiras. No entanto, para a aplicação extraterritorial, com fulcro no art. 28, somente são alcançadas as empresas nacionais¹³⁶.

É importante destacar que, quando a lei quis alcançar todas as pessoas jurídicas, sejam nacionais ou estrangeiras, não trouxe qualquer qualificação a esse respeito. Como exemplo, podem ser citados os arts. 2º e 3º, que tratam da responsabilidade objetiva e da responsabilidade individual, respectivamente. Assim, a menção à pessoa jurídica com o qualificativo “brasileira” indica inequivocamente que foram excluídas as pessoas jurídicas estrangeiras, tal como ora defendido.

Essa leitura restritiva tem o condão de evitar que a pessoa jurídica estrangeira venha a sofrer múltiplas punições. A propósito, a prática do ato corrupto em país estrangeiro de uma empresa autorizada a funcionar no Brasil poderia sujeitar a pessoa jurídica à imposição de sanções no local da prática do ilícito, no país de sua nacionalidade e no Brasil. Também evita que um ato corrupto praticado pela matriz de nacionalidade diversa, sem qualquer impacto danoso relevante no Brasil, venha a ser punido, com base na Lei Anticorrupção.

¹³⁵ CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*. Posição 1701.

¹³⁶ Essa interpretação afasta o temor de que, “sem requisitos adicionais, sociedades estrangeiras, com uma simples representação no Brasil, podem ser punidas aqui por atos praticados pela controladora no país de origem; atos estes que lá não são considerados ilícitos. Segundo a presente Lei em comento, tais atos lícitos no local de cometimento não precisam sequer ter qualquer relação com o Estado brasileiro ou gerarem efeitos sobre o nosso território”. (CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*. Posição 1648.)

Interpretação diversa conduziria à situação similar àquela verificada nos Estados Unidos que conferiram ampla eficácia extraterritorial do FCPA, ao alcançar, por exemplo, empresas estrangeiras emissoras de títulos em bolsas de valores americanas, sem que o ato corrupto praticado no exterior tenha qualquer efeito direto e substancial no território americano.

Tampouco se vislumbra que a incidência da lei extraterritorial nessa hipótese possa de alguma forma trazer benefícios ao combate à corrupção transnacional. Pelo contrário, o país da nacionalidade da pessoa jurídica ou do local onde ocorrido o ato ilícito podem encarar a iniciativa brasileira como ingerência externa, e deixarem de cooperar com a investigação. De outro modo, caso o país onde praticado o ilícito não possua instituições de combate à corrupção sólidas, a deficiência pode ser suprida por meio do processo a ser instaurado pelo país da nacionalidade da pessoa jurídica infratora.

4.3.3 A aplicação do artigo 4º da Convenção da OCDE determinada pela Lei nº 12.846/2013 e os critérios para a fixação da jurisdição extraterritorial

A vocação transnacional da Lei Anticorrupção não se resume à menção expressa à sua incidência extraterritorial no art. 28, também deduzida da inclusão da Administração Pública estrangeira como sujeito passivo do ilícito.

A Lei nº 12.846/2013 vai além, ao mencionar no art. 9º que competem à Controladoria-Geral da União (CGU) a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no artigo 4º da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

Embora a Convenção da OCDE já estivesse em vigor quando a Lei nº 12.846/2013 foi sancionada, o dispositivo possui relevância. A incorporação da norma contida no artigo 4º da Convenção por meio da lei ordinária permite que as suas disposições sejam utilizadas de forma mais abrangente, sem se circunscrever apenas aos signatários do tratado. Ademais, evita dúvida quanto à natureza executória ou declaratória do preceito, bem como sobre a recepção do tratado pela lei posterior¹³⁷, especialmente se considerar que a Convenção da OCDE não ostenta a condição de tratado de direitos humanos.

¹³⁷ Como exemplo de possível antinomia entre a Lei nº 12.846/2013 e a Convenção da OCDE encontra-se a definição de funcionário público estrangeiro. Na Convenção, funcionário público estrangeiro significa qualquer pessoa responsável por cargo legislativo, administrativo ou jurídico de um país estrangeiro, seja ela nomeada ou eleita; qualquer pessoa que exerça função pública para um país estrangeiro, inclusive para representação ou empresa pública; e qualquer funcionário ou representante de organização pública internacional. Já na Lei nº

O artigo 4º da Convenção da OCDE elege o critério territorial para fixação da jurisdição, ao dispor que cada parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de sua jurisdição em relação à corrupção de um funcionário público estrangeiro, quando o delito é cometido integral ou parcialmente em seu território.

Também prevê o princípio da nacionalidade para fixação da jurisdição internacional, ao estabelecer no inciso segundo que a parte que tiver jurisdição para processar seus nacionais por delitos cometidos no exterior deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de sua jurisdição para fazê-lo em relação à corrupção de um funcionário público estrangeiro, segundo os mesmos princípios.

Essa norma processual guarda compatibilidade com o art. 28 da Lei nº 12.846/2013, direcionado à definição do direito material aplicável, que determina serem alcançados pela lei os atos de corrupção cometidos por pessoas jurídicas brasileiras no exterior. Assim, fixada a competência da autoridade brasileira, em casos de corrupção internacional, deverá ser aplicada a lei do foro, qual seja, a Lei nº 12.846/2013.

Modesto Carvalhosa, amparado na controversa premissa de que os atos lesivos da Lei Anticorrupção possuem natureza penal¹³⁸, defende que os dispositivos que regulam a eficácia espacial do Código Penal sejam aplicados *in totum*, para fins de se fixar a competência internacional.

O autor discorre sobre problemas advindos da aplicação isolada dos preceitos da Lei Anticorrupção, com destaque à violação a princípios do direito internacional e penal, às legislações estrangeiras e aos tratados internacionais. No entanto, mesmo ciente da importância do combate à corrupção no plano mundial, o que tem conduzido à elaboração de um número cada vez maior de leis nacionais, com adoção de critérios mais abrangentes de aplicação extraterritorial, o autor confere destaque e prevalência ao princípio da territorialidade e da soberania, na perspectiva do Direito Penal.

Desse modo, Modesto Carvalhosa conclui que, “diante da característica de processo penal-administrativo da presente Lei, a solução que permite sua aplicação ultraterritorial

12.846/2013, agente público estrangeiro é aquele que, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.

¹³⁸ CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*. Posição 331.

juridicamente correta encontra-se no referido art. 7º, § 2º, do Código Penal em matéria de ultraterritorialidade condicionada”¹³⁹.

Esse entendimento, contudo, não pode prevalecer. Primeiro, porque afronta diretamente os arts. 9º e 28 da Lei nº 12.846/2013, os quais estão em consonância com a CF/1988, assim como as convenções internacionais de combate à corrupção que adotam os princípios da territorialidade e da nacionalidade a fim de se definir a lei aplicável e a competência em casos de corrupção transnacional. Segundo, porque, embora o Direito Administrativo sancionador se valha de alguns princípios do Direito Penal, comuns a todos os ramos jurídicos sancionadores, também conta com regras próprias. Por exemplo, por meio delas é que se admite a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas. Essa especificidade indica que não há óbice a que a extraterritorialidade seja regulada de forma diversa do Direito Penal, isto é, ostente natureza incondicionada, como regra geral.

Reforça essa posição o fato de o combate à corrupção transnacional ter sido objeto de tratados internacionais firmados por centenas de países, o que significa que o problema deixou de ser meramente doméstico. Chama a atenção que os tratados, de maneira geral, já preveem a aplicação extraterritorial das leis internas, com mitigação do princípio da soberania, o que impõe certa flexibilização dos princípios que restringem a competência internacional¹⁴⁰. Assim, há de se concordar com Juliano Heinen, quando defende que o uso do princípio da nacionalidade pelo art. 28 da Lei nº 12.846/2013, amplamente difundido internacionalmente, conjugado com o princípio dos efeitos territoriais, revela a constitucionalidade da extraterritorialidade prevista na norma¹⁴¹.

O Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, incorpora essa visão ao preceituar no art. 1º, § 1º, que a lei se aplica aos atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra administração pública estrangeira, ainda que cometidos no exterior; no todo ou em parte no território nacional ou que nele produzam ou possam produzir efeitos; ou no exterior, quando praticados contra a administração pública nacional.¹⁴²

¹³⁹ CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*. Posição 621-627.

¹⁴⁰ Nessa linha, o Preâmbulo da Convenção de Mérida enuncia que “a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias”, exigindo “a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela”.

¹⁴¹ HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei Anticorrupção: Lei nº 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 306.

¹⁴² BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jul. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm. Acesso em: 16 mar. 2023.

A primeira hipótese diz respeito ao princípio da personalidade ativa ou nacionalidade; a segunda hipótese se baseia no princípio da territorialidade objetiva¹⁴³ e na teoria dos efeitos territoriais¹⁴⁴; por fim, a terceira hipótese, ao princípio da defesa ou da proteção.

A exclusão dos preceitos previstos no Código Penal para os casos de corrupção transnacional, contudo, não é absoluta. Isso porque ainda subsistem algumas limitações presentes no Direito Internacional, tais como a não submissão de funcionários de um Estado ao julgamento perante tribunais estrangeiros, em razão da aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre Imunidades do Estado e seus Bens de 2003 e do direito consuetudinário.

O princípio da dupla incriminação, normalmente aplicado à extradição e à responsabilidade penal, também vem sendo exigido expressamente por alguns países, mesmo quando o sujeito ativo é pessoa jurídica, embora não conste expressamente nas convenções que regulam a corrupção transnacional. O tema é dotado de importância, a se considerar que, em alguns países, certos pagamentos a autoridades públicas, como aqueles para facilitação da prática de algum ato administrativo, são tolerados.

Fernando Kuyven, partidário da aplicação do Código Penal à responsabilidade das pessoas jurídicas por atos de corrupção, defende no artigo *Aplicação ultraterritorial da lei anticorrupção* que “não pode o Brasil querer punir atos praticados em outro Estado que lá não são considerados ilícitos, e que não têm efeitos sobre o território brasileiro”¹⁴⁵.

Pondera-se, no presente caso, que a ilicitude está fixada no próprio tratado e, com isso, deveria prevalecer frente à legislação doméstica que dispõe de forma contrária à norma internacional, especialmente quando o país for signatário do tratado.

Sidney Bittencourt, ao analisar o art. 28, centra o estudo do tema no Direito Internacional Privado relacionado a contratos internacionais. Defende que é descabida a aplicação da lei administrativa brasileira a atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra a Administração Pública estrangeira no exterior, uma vez que a regra jurídica a ser

¹⁴³ O princípio da territorialidade objetiva é aquele por meio do qual os Estados consideram produzido dentro do território o evento ocorrido parcialmente no exterior, para, assim, submetê-lo à própria competência. O princípio estabelece relação de causa e efeito ao evento ocorrido parcialmente no exterior e parcialmente dentro do Estado, o que confere aos Estados envolvidos a competência para o julgamento, em igualdade de condições.

¹⁴⁴ A teoria dos efeitos territoriais é mais ampla do que o princípio territorialidade, porque a jurisdição de um Estado é exercida com base nas consequências de uma conduta que pode ter sido praticada inteiramente em outro Estado. Geralmente os efeitos devem ser caracterizados como diretos, significativos e previsíveis para autorizar a jurisdição extraterritorial, requisitos esses propostos inicialmente nos EUA em processos relacionados ao Direito Concorrencial, mas que vêm sendo acolhidos por outras jurisdições. A menção do Decreto nº 11.129/2022 a essa teoria deve ser vista com reserva, uma vez que a Lei nº 12.846/2013, diversamente da Lei nº 12.529/2011, não menciona expressamente essa hipótese de aplicação extraterritorial.

¹⁴⁵ KUYVEN, Fernando. Aplicação ultraterritorial da lei anticorrupção. *Revista de Direito Empresarial*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 263-280, jul.-ago. 2014. p. 265.

utilizada será a do local da realização do ato jurídico (*lex loci actus*) ou a do foro de celebração do acordo (*lex fori*) ou, em última análise, a de onde as obrigações deverão ser cumpridas, a teor do que dispõe o art. 9º, caput, e § 2º da LINDB¹⁴⁶.

Ou seja, para essa corrente, ainda que a autoridade competente para o julgamento seja brasileira, em casos de corrupção transnacional, a lei brasileira cederia lugar à lei estrangeira por envolver contratos internacionais.

Essa vertente doutrinária igualmente não merece prevalecer, uma vez que a lei não visa regular o aspecto contratual subjacente ao ilícito, tais como as hipóteses de nulidade e os mecanismos de execução forçada, em caso de descumprimento. Ao contrário, a lei possui natureza administrativo-sancionadora, ao arrolar as condutas ilícitas que configuram atos de corrupção, a forma como se dá a responsabilidade e a competência das autoridades para fiscalização e punição do infrator. As questões civis afetas à prática do ato de corrupção que impactam o vínculo negocial das partes envolvidas devem ser discutidas em demanda própria, esta sim, submetida aos preceitos da LINDB.

Em suma, a definição do órgão competente, assim como do direito aplicável aos casos de corrupção transnacional deve ser realizada com base nos próprios preceitos da Lei nº 12.846/2013, os quais não possuem qualquer vício de inconstitucionalidade. Eventuais limites à eficácia extraterritorial da lei devem ser buscados pelos tratados e convenções dos quais o Brasil já é signatário, e não por normas internas, a exemplo da LINDB, cujo alcance e finalidade não se harmonizam integralmente com o regime sancionatório de pessoas jurídicas estabelecido pela Lei Anticorrupção.

¹⁴⁶ BITTENCOURT, Sidney. *Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 192.

5 O *NE BIS IN IDEM* E A LITISPENDÊNCIA INTERNACIONAL

5.1 A CONTROVÉRSIA EM TORNO DO *NE BIS IN IDEM* E A LITISPENDÊNCIA INTERNACIONAL

O princípio do *ne bis in idem* enquadra-se dentre aqueles passíveis de serem identificados no ordenamento jurídico quase de forma intuitiva, em virtude da conexão muito próxima a outras normas e postulados igualmente relevantes e essenciais à realização da justiça¹⁴⁷.

Sua origem remonta ao Direito Romano Clássico, e visava impedir a prolação de nova decisão sobre caso julgado na mesma ou em diferente ação. Era, desde então, reconhecido como um princípio geral do direito, advindo como consequência lógica do caráter preclusivo do processo a partir da *litis contestatio*¹⁴⁸.

Muito embora seja por alguns qualificado como uma regra jurídica e por outros elevado ao *status* de direito fundamental, na atualidade a maior parte dos autores considera o *ne bis in idem* como princípio geral do direito tal como no Direito Romano.

Por esse motivo, mais recentemente, tem sido reconhecida a sua aplicação mais abrangente, extensível a todos os ramos jurídicos em que se verifique o exercício de potestade sancionadora¹⁴⁹. A propósito, os mesmos fundamentos que justificam a sua aplicação no Direito Penal amparam a incidência nos demais ramos, tais como o tributário, o ambiental, o econômico, o administrativo, entre outros, que contam com essa característica. Essa ampliação permitiu que se superasse eventual resistência à aplicação do princípio em favor das pessoas jurídicas, atualmente sancionadas não só na esfera administrativa, mas também na criminal.

Essa constatação é importante porque a repressão à corrupção envolve normas penais, civis e administrativas. Assim, a opção pelo uso do Direito Administrativo Sancionador, tal como ocorreu no Brasil em relação aos atos corruptos praticados por pessoas jurídicas, não tem o condão de afastar, por si só, a incidência do princípio *ne bis in idem*.

¹⁴⁷ Rodolfo Tigre Maia destaca que “no coração mesmo de sua assimilação normativa parece encontrar-se o intuitivo reconhecimento da existência de uma pequena noção de equidade que torna inaceitável, quando menos incoerente, que alguém receba mais de uma punição pela mesma infração penal ou que sofra mais de uma vez com as inevitáveis agruras de um processo criminal”. (MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição Brasileira de 1988. *Boletim Científico*, Brasília, ano 4, n. 16, jul./set. 2005. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/download/196/176>. Acesso em: 20 out. 2021, p. 19.)

¹⁴⁸ DE LEÓN VILLALBA, Francisco Javier. *Acumulación de sanciones penales y administrativas: sentido y alcance del principio "ne bis in idem"*. Barcelona: Bosch, 1998. p. 27.

¹⁴⁹ SILVA, Paulo Roberto Coimbra. O princípio do *ne bis in idem* e sua vertente substancial na repressão ao ilícito fiscal. *Revista Internacional de Direito Tributário*, Belo Horizonte, v. 7, p. 173-194, jul./ago. 2007.

É interessante notar que a legislação interna vem sendo atualizada para encampar essa posição. Por exemplo, a Lei nº 8.429/1992 foi modificada pela Lei nº 14.230/2021 para prever no art. 3º, § 2º, que “as sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013”¹⁵⁰.

A ideia central comumente aceita é de que o princípio do *ne bis in idem* traz ínsita a vedação à imposição de mais de uma sanção pela prática de uma mesma infração. A tradução literal da expressão latina para o português significa “não duas vezes, a mesma coisa.” Inicialmente, pode-se, em linhas gerais, verificar que o princípio assume uma dimensão material e outra processual.

A dimensão material traz à lume o debate em torno da delimitação do aspecto a ser considerado na vedação à dupla sanção. A posição naturalista informa que o *ne bis in idem* diz respeito a um mesmo fato, independentemente da qualificação jurídica¹⁵¹. No entanto, essa noção do instituto se revela insuficiente, já que somente a partir de critérios jurídicos é possível definir quais atos se conectam para formar uma unidade de conduta ou comportamento e aqueles que fora dessa unidade podem ser punidos, sem infringência ao princípio¹⁵².

O viés processual é quase indissociável do primeiro, ao assegurar que não se instaure novo processo quando já existe outro em tramitação ou mesmo finalizado que tenha por objeto a apuração do mesmo ilícito. Como garantia processual, o princípio visa evitar que o indivíduo seja submetido inutilmente a um novo procedimento que, ao final, seria extinto pela impossibilidade de aplicação de nova sanção, com fulcro na vertente material do princípio.

¹⁵⁰ BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

¹⁵¹ Essa posição foi adotada no caso Van Esbroeck julgado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia: UNIÃO EUROPEIA. *Documento 62004CJ0436*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 9 de março de 2006. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A62004CJ0436>. Acesso em: 9 dez. 2022.

¹⁵² Tal linha de entendimento permite que se apliquem os princípios que informam o concurso aparente de normas, tais como a subsidiariedade ou a consunção, os quais vêm sendo objeto de melhor delimitação pela jurisprudência com a finalidade de se evitar o *bis in idem*. A esse respeito, já se afastou a possibilidade de se sancionar duplamente a forma tentada e consumada de um delito (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão monocrática). REsp 1.861.992/MG. Relator Ministro Ribeiro Dantas. Julgado em: 01.07.2020. *DJe*, Brasília, DF, 03.08.2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=107769444&tipo_documento=documento&num_registro=20200349148&data=20200803&formato=PDF. Acesso em: 12 mar. 2023.).

Na mesma esteira, firmou-se o entendimento de que o delito de estelionato absorve o falso, quando este se exaure naquele (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 17. Quando o falso se exaure no estelionato, sem mais potencialidade lesiva, é por este absorvido. *Diário da Justiça*: Brasília, DF, p. 13963, 28 nov. 1990. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?livre=%2717%27.num.&O=JT>. Acesso em: 16 mar. 2023.).

A litispendência concretiza o princípio do *ne bis in idem*, ao constituir exceção capaz de produzir a extinção do processo que possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e os mesmos pedidos de outro proposto anteriormente.

Essa identidade também pode ocorrer no plano internacional quando mais de um país se declare internacionalmente competente para conhecer da mesma causa entre as mesmas partes. Nessa hipótese, costuma-se falar em competência concorrente, porque as partes, quando resolvem recorrer ao Judiciário para dirimir as suas controvérsias, podem valer-se dos foros de vários países¹⁵³.

Sendo a competência internacional e a litispendência, em regra, definidas pela lei do foro, é inevitável que haja diferenças no tratamento do instituto entre os países. Há aqueles que admitem amplamente o acolhimento dessa exceção, a exemplo da Argentina, da Inglaterra e do Canadá. Na União Europeia, em matéria civil, o segundo processo deve ficar suspenso, até que se defina a competência pelo primeiro. Firmada a competência deste, o segundo processo deve ser extinto pela litispendência¹⁵⁴. Já no âmbito criminal, comumente não se admite a litispendência, sendo que alguns Estados abrem algumas exceções, tal como a Bélgica, quando o delito é cometido no território de outro Estado e este já tenha processado e sentenciado o réu¹⁵⁵.

A resistência pela maioria dos Estados ao reconhecimento da litispendência internacional especialmente na matéria criminal está atrelada à prerrogativa decorrente da soberania de se exercer a jurisdição sobre o seu território e seus nacionais¹⁵⁶.

Nessa linha de compreensão, a negação ao exercício do *jus puniendi* a um dos Estados que também figura como sujeito passivo da prática delitiva transnacional pode levar à neutralização do direito e do processo penal do dito Estado que pretende, paralelamente, fazer

¹⁵³ REACHSTEINER, Beat Walter. *Direito Internacional Privado - teoria e prática*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*. p. 320.

¹⁵⁴ “Art. 29 A execução direta, no Estado-Membro requerido, de uma decisão proferida noutra Estado-Membro sem declaração de executoriedade não deverá comprometer o respeito pelos direitos da defesa. Assim sendo, a pessoa relativamente à qual a execução é requerida deverá poder requerer a recusa de reconhecimento ou de execução de uma decisão se considerar que se verifica um dos fundamentos de recusa do reconhecimento. Entre estes fundamentos deverá figurar o facto de a pessoa não ter podido assegurar a sua defesa caso a decisão tenha sido proferida à revelia numa ação cível ligada a um procedimento penal. Deverão igualmente incluir-se os fundamentos que poderiam ser invocados com base num acordo entre o Estado-Membro requerido e um Estado terceiro celebrado ao abrigo do artigo 59.º da Convenção de Bruxelas de 1968.” (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n. 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de dezembro de 2012 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial. *Jornal Oficial da União Europeia*, 20 dez. 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0001:0032:pt:PDF>. Acesso em: 8 out. 2022.)

¹⁵⁵ COLANGELO, Anthony J. Double Jeopardy and Multiple Sovereigns: A Jurisdictional Theory. *Washington University Law Review*, vol. 86, n. 4, p. 769-857, 2009. Disponível em: <https://journals.library.wustl.edu/lawreview/article/3890/galley/20723/view/>. Acesso em: 17 mar. 2023. p. 818.

¹⁵⁶ Id., *ibid.*, p. 845.

valer a jurisdição sobre o delito transnacional, realidade que torna as fronteiras um obstáculo para a justiça, um refúgio para a impunidade¹⁵⁷.

A respeito dessa posição, não há como deixar de mencionar a teoria da dupla soberania desenvolvida pela Suprema Corte Americana, inicialmente para situações envolvendo os entes federativos, mas cujos fundamentos também foram expandidos para o Direito Internacional.

Segundo definido em inúmeros julgamentos, entre eles, o caso *Gamble versus Estados Unidos*, a cláusula de dupla incriminação não proíbe processos sucessivos por parte do mesmo soberano e relacionados a um mesmo delito. Quando dois delitos são definidos por soberanos separados, entende aquela Corte que se trata de delitos diferentes. A fonte soberana de uma lei é uma característica inerente e distintiva da própria lei, então uma ofensa definida por um soberano é necessariamente uma ofensa diferente daquela originária de outro soberano¹⁵⁸.

Não obstante a necessidade de se preservar a soberania, há outros interesses a serem ponderados quando se analisa a litispendência no plano internacional. Primeiro, é inegável que do ponto de vista do investigado razões similares que justificam a existência do instituto no âmbito interno estão presentes quando dois Estados pretendem reprimir o mesmo ilícito, ainda que previsto por meio de leis diversas. Com efeito, a deflagração de mais de um processo para penalizar a mesma conduta pode conduzir a uma punição excessiva e sobreposta, exatamente o que se visa evitar do ponto de vista processual, com a litispendência e a coisa julgada.

A abertura de múltiplos processos também tem o condão de repercutir no contraditório, já que o investigado deve arcar com despesas elevadas para que possa se defender em diferentes países, que contam com normas próprias. Do ponto de vista da atuação estatal, há de ser frisado o dispêndio de recursos nas investigações e na tramitação dos processos administrativos ou judiciais paralelos cuja solução poderia ser alcançada pela atuação de apenas um Estado.

Essa tensão entre a preservação da soberania e de garantias individuais do investigado ou acusado deságua na fase processual do combate à corrupção transnacional cujas leis e tratados são mais permissivos quanto à extraterritorialidade das leis.

¹⁵⁷ GARCEZ, Júnior da Silva. Por que falar em processos penais multijurisdicionais? *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 26, n. 6754, 28 dez. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/95654>. Acesso em: 11 nov. 2022.

¹⁵⁸ COLANGELO, Anthony J. *Gamble*, Dual Sovereignty, and Due Process. *SMU Dedman School of Law Legal Studies Research Paper*, n. 431, p. 189-214, 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3455600_code754202.pdf?abstractid=3431288&mirid=1&type=2. Acesso em: 8 nov. 2022. p. 780.

5.2 O TRATAMENTO LEGISLATIVO DA LITISPENDÊNCIA INTERNACIONAL NO BRASIL

O Brasil trata da litispendência internacional no Código de Processo Civil. O art. 24 dispõe que a ação proposta perante tribunal estrangeiro não induz litispendência e não obsta a que a autoridade judiciária brasileira conheça da mesma causa e das que lhe são conexas, ressalvadas as disposições em contrário de tratados internacionais e acordos bilaterais em vigor no Brasil.¹⁵⁹

Em seguida, prevê o parágrafo único do mesmo artigo que a pendência de causa perante a jurisdição brasileira não impede a homologação de sentença judicial estrangeira quando exigida para produzir efeitos no Brasil. É importante destacar que, na última hipótese, pouco importa que o processo judicial brasileiro seja anterior àquele que tramitou na Justiça estrangeira. Após a homologação da sentença estrangeira, o processo judicial brasileiro deve ser extinto em razão da coisa julgada, o que acaba por mitigar as consequências negativas de a parte estar sujeita à duplicidade de demandas judiciais¹⁶⁰.

No âmbito do Direito Penal, o Brasil adota a posição predominante mundialmente de que a existência de processos para apurar o mesmo fato em Estados soberanos distintos não importa a configuração da litispendência internacional¹⁶¹.

Percebe-se que, seja na esfera civil seja na penal, o tratamento é similar. O art. 8º do Código Penal reforça a posição pela inaplicabilidade do princípio do *ne bis in idem*, ao prever que a pena cumprida no estrangeiro atenua a pena imposta no Brasil pelo mesmo crime, quando diversas, ou nela é computada, quando idênticas¹⁶². Desse modo, presume-se que são possíveis a tramitação de processos penais paralelos e até mesmo condenações por diferentes Estados.

¹⁵⁹ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

¹⁶⁰ Nesse sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). Acórdão no AgRg no REsp 1.316.522/RJ. Relatora Ministra Maria Isabel Gallotti. Julgado em: 19.05.2016. *DJe*, Brasília, DF, 30.05.2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=60659497&num_registro=201200604796&data=20160530&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 12 mar. 2023.

¹⁶¹ Nesse sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). Acórdão no RHC 104.123/SP. Relator Ministro Rogério Schietti Cruz. Julgado em: 17.09.2009. *DJe*, Brasília, DF, 20.09.2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1865965&num_registro=201802679498&data=20190920&formato=PDF. Acesso em: 12 mar. 2023.

¹⁶² BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 8 out. 2022.

O Supremo Tribunal Federal (STF) inovou ao trilhar caminho diverso no julgamento proferido no Habeas Corpus 171.118/SP¹⁶³. A Corte determinou o trancamento de ação penal em que o réu já havia sido condenado pelos mesmos fatos na Suíça. Foi ressaltado que os arts. 5.º e 8.º do Código Penal brasileiro¹⁶⁴ devem ser interpretados à luz do princípio do *ne bis in idem* previsto no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos¹⁶⁵ e na Convenção Americana dos Direitos Humanos¹⁶⁶. Ressalvou, contudo, a hipótese em que o processo estrangeiro não tenha observado determinados princípios e obrigações processuais impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

É importante destacar que a decisão se refere a indivíduos já julgados no exterior, o que, em princípio, não afastaria a possibilidade de tramitação de processos simultâneos no Brasil e outros países, enquanto num deles não ocorrer o julgamento definitivo.

O entendimento firmado nesse julgamento remete à controvérsia existente sobre a aplicação do princípio do *ne bis in idem* quando o réu é submetido a duas acusações idênticas em países diversos e a preservação da soberania. Aqueles que criticam o julgado apontam que foi adotada a posição minoritária de que a vedação ao *bis in idem* contida no Pacto Internacional

¹⁶³ “EMENTA: Penal e Processual Penal. 2. Proibição de dupla persecução penal e *ne bis in idem*. 3. Parâmetro para controle de convencionalidade. Art. 14.7 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Art. 8.4 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos no sentido de “proteger os direitos dos cidadãos que tenham sido processados por determinados fatos para que não voltem a ser julgados pelos mesmos fatos” (Casos Loayza Tamayo vs. Perú de 1997; Mohamed vs. Argentina de 2012; J. vs. Perú de 2013). 4. Limitação ao art. 8º do Código Penal e interpretação conjunta com o art. 5º do CP. 5. Proibição de o Estado brasileiro instaurar persecução penal fundada nos mesmos fatos de ação penal já transitada em julgado sob a jurisdição de outro Estado. Precedente: Ext 1.223/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 28.2.2014. 6. Ordem de habeas corpus concedida para trancar o processo penal.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Acórdão no HC 171.118/SP. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 12.11.2019. DJe, Brasília, DF, 17.08.2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344022609&ext=.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.)

¹⁶⁴ “Art. 5º Aplica-se a lei brasileira, sem prejuízo de convenções, tratados e regras de direito internacional, ao crime cometido no território nacional. [...]”

Art. 8º A pena cumprida no estrangeiro atenua a pena imposta no Brasil pelo mesmo crime, quando diversas, ou nela é computada, quando idênticas.” (BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 8 out. 2022.)

¹⁶⁵ “Art. 14. [...] item 7. Ninguém poderá ser processado ou punido por um delito pelo qual já foi absolvido ou condenado por sentença passada em julgado, em conformidade com a lei e os procedimentos penais de cada país.” (PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. In: BRASIL. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.)

¹⁶⁶ “Art. 8º. [...] item 4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. In: BRASIL. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.)

de Direitos Civis e Políticos e na Convenção Americana dos Direitos Humanos pode ser aplicada a processos em trâmite em países diversos¹⁶⁷.

Em reforço a essa crítica, aponta-se que outros tratados internacionais de direitos humanos também não apresentam disposições específicas sobre a vedação do *bis in idem* e da litispendência internacional, característica essa normalmente encontrada apenas em alguns acordos bilaterais ou tratados que regulamentam temas específicos em âmbito regional¹⁶⁸.

Em vista dessa realidade, concluem que, embora a preocupação em evitar processos dúplices tenha se acentuado nos últimos anos, ainda não é possível enquadrar o *ne bis in idem* como princípio geral internacional ou *jus cogens*¹⁶⁹. Em sendo assim, a sua observância permanece restrita apenas aos países signatários dos acordos internacionais que dispuseram de forma específica sobre o tema.

Essa posição afasta o principal argumento do julgado de que a regulamentação do tema pelos arts. 5º e 8º viola os tratados de direitos humanos. Em acréscimo, não havendo norma na Constituição que impeça esse tratamento conferido ao instituto, inexistiria o vício da inconstitucionalidade¹⁷⁰.

De todo modo, ainda que passível de críticas, o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal destaca a posição do acusado cuja submissão a mais de um processo por diferentes

¹⁶⁷ O professor Anthony Colangelo, ao tratar desse tema, argumenta que “instrumentos regionais de direitos humanos que contêm uma proibição de dupla incriminação também limitam sua aplicação a múltiplos processos por um único estado” O Protocolo n. 7 do Conselho da Europa deixa claro que o Artigo 4 se aplica a processos sucessivos por um único soberano, senão vejamos: “Ninguém poderá ser novamente julgado ou punido em processo penal da jurisdição do mesmo Estado por um delito pelo qual já tenha sido definitivamente absolvido ou condenado de acordo com a lei e o processo penal desse Estado.” (COLANGELO, Anthony J. Double Jeopardy and Multiple Sovereigns: A Jurisdictional Theory. Washington University Law Review, vol. 86, n. 4, p. 769-857, 2009. Disponível em: <https://journals.library.wustl.edu/lawreview/article/3890/galley/20723/view/>. Acesso em: 17 mar. 2023. p. 806.)

¹⁶⁸ Muitos desses acordos internacionais relacionam-se à cooperação internacional, a exemplo da Convenção Europeia da Validade Internacional dos Julgamentos Criminais, cujo artigo 9º preceitua que uma pessoa contra a qual tenha sido proferida uma sentença penal não pode, pelo mesmo fato, ser processada, nem condenada, nem sujeita à execução de uma sanção noutro Estado Contratante. Embora mencione esse aspecto, aparentemente permite a litispendência ao admitir a recusa da execução quando o ato for objeto de processo no Estado requerido ou quando o Estado requerido decidir instaurar processo em relação ao ato (art. 6º, letra e). (COUNCIL OF EUROPE. *European Convention on the International Validity of Criminal Judgments*. The Hague, 28.V.1970. Disponível em: <https://rm.coe.int/1680072d3b>. Acesso em: 17 mar. 2023.)

¹⁶⁹ BAPTISTA, Renata Ribeiro. Dilemas e boas práticas do modelo multijurisdicional no combate a ilícitos transfronteiriços: Algumas pautas para a aplicação da Lei n. 12.846/2019. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (coord.). *Lei Anticorrupção*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 111.

¹⁷⁰ É interessante notar que tal como ocorre na esfera civil, os países regulamentam de forma diversa a litispendência internacional. A proteção contra dupla incriminação nos Estados Unidos é mais limitada do que em outros países de direito consuetudinário. Já o Canadá e a Inglaterra, por exemplo, têm uma proteção mais ampla contra dupla incriminação, com a proibição de processos sucessivos se um “tribunal de jurisdição competente” estrangeiro já julgou um réu. O certo é que não é possível no atual estágio encarar o princípio do *ne bis in idem* nas relações internacionais como um princípio geral do Direito. (PRINCIPATO, Daniel. Defining the “Sovereign” in Dual Sovereignty: Does the Protection Against Double Jeopardy Bar Successive Prosecutions in National and International Courts? *Cornell International Law Journal*, vol. 47, p. 767-785, 2014. Disponível em: <https://ww3.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Principato-final.pdf>. Acesso em: 8 out. 2022.)

Estados soberanos inegavelmente já constitui, por si só, um gravame, especialmente na situação em que há condenação anterior transitada em julgado. Nesse ponto, entendeu o STF que a simples possibilidade de compensação das penalidades prevista no Código Penal é insuficiente para afastar essa consequência.

A ultrapassar o mero debate teórico, a adoção de uma nova orientação sobre o tema transcende a atuação do Poder Judiciário, porque envolve questões de política externa cujos reflexos extrapolam a situação específica de determinado réu ou condenado.

Embora diga respeito à esfera criminal, a controvérsia tangencia os procedimentos administrativos instaurados no âmbito da Lei nº 12.846/2013. Isso porque, além de envolverem o poder sancionador estatal, igualmente é possível que procedimentos para apurar os mesmos fatos sejam instaurados no exterior, com a possibilidade de ocorrer a multiplicidade processual. Não obstante, não há como invocar a violação a tratado de direitos humanos, seja porque a Lei Anticorrupção é direcionada a pessoas jurídicas seja pelos argumentos usados para afastar o princípio na esfera penal.

Portanto, sem amparo legal, é imprescindível que se investiguem outros mecanismos tendentes a minimizar ou extirpar os efeitos negativos da competência internacional concorrente para apuração dos atos de corrupção transnacional.

5.3 A MULTIPLICIDADE PROCESSUAL RELACIONADA À RESPONSABILIDADE PELA PRÁTICA DE ATOS DE CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL

No combate à corrupção transnacional, a questão relacionada à multiplicidade processual assume grande importância, não só pelas características do ilícito, mas principalmente pelo fato de os países internamente virem admitindo a extraterritorialidade de forma mais ampla do que em relação a outros delitos, especificidade também presente nos tratados sobre o tema.

Essa realidade é de fácil constatação, a exemplo do que ocorre com a Convenção da OCDE, que não esclarece ou densifica os limites externos do poder de um Estado em exercer a jurisdição extraterritorial no que diz respeito à criminalização do suborno estrangeiro. Isso confere ampla margem interpretativa aos países signatários para definirem quais atos praticados no seu território seriam capazes de atrair a competência para investigação e julgamento do suborno. Outrossim, não elenca parâmetros mínimos para a definição da nacionalidade,

especialmente de pessoas jurídicas, quando praticam atos contra a Administração Pública estrangeira, para fins de se delimitar a extraterritorialidade e a competência internacional¹⁷¹.

A partir desse panorama, não é difícil concluir que a conjugação de ambos os critérios para fixação da competência para investigação e julgamento de casos de suborno pode ocasionar a multiplicidade de processos. O fenômeno ainda é potencializado quando a corrupção envolve empresas multinacionais cujos atos executórios podem ser praticados por empregados de diferentes nacionalidades e em mais de um Estado e não somente no país onde se encontra a autoridade corrompida.

O FCPA é criticado nesse ponto, sobretudo após a emenda feita em 1998, por passar a prever que qualquer pessoa que estiver no território americano e nele praticar atos relacionados à corrupção transnacional pode vir a ser investigada e punida com base na referida lei. Em primeiro lugar, com a globalização, é difícil que haja negociações comerciais internacionais sem algum tipo de conexão com os Estados Unidos. De outro lado, os promotores americanos passaram a atribuir interpretação extensiva à disposição para alcançar atos com ligação tênue e sem efeitos relevantes no território americano.

Inúmeros exemplos ilustram essa prática — a abertura de investigação pelo DOJ contra uma empresa alemã e sua subsidiária húngara por suborno de funcionários públicos na Macedônia; a acusação a uma empresa francesa por suborno praticado por três subsidiárias estrangeiras de autoridades domiciliadas em países diversos; a acusação a uma empresa petrolífera suíça e sua subsidiária sediada nos EUA por um esquema de suborno envolvendo funcionários de vários países estrangeiros; o processo contra uma subsidiária nigeriana da Royal Dutch Shell (empresa anglo-holandesa) por suborno de funcionários alfandegários nigerianos.

Na mesma linha, os Estados Unidos sentenciaram à prisão um cidadão não americano que trabalhava para uma empresa estrangeira por suborno ocorrido na Costa Rica. A única conexão com os Estados Unidos era que o empregador estrangeiro havia emitido *American Depositary Receipts* (ADRs) neste país e alguns pagamentos vieram de uma conta bancária dos EUA¹⁷².

O resultado prático foi que, nos anos de 2001 a 2015, o governo americano iniciou 379 casos relacionados ao FCPA, atingindo um recorde anual de 56 casos apenas em 2010. Esse

¹⁷¹ LEIBOLD, Annalisa. Extraterritorial Application of the FCPA under International Law. *Willamette Law Review*, n. 225, p. 225-267, Sept. 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2489675. Acesso em: 8 ago. 2022. p. 233.

¹⁷² VAN ALSTINE, Michael. Treaty Double Jeopardy: The OECD Anti-Bribery Convention and the FCPA. *Ohio State Law Journal*, vol. 73, n. 5, p. 1321-1352, 2012. Disponível em: https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2297&context=fac_pubs. Acesso em: 8 ago. 2021. p. 1330-1331.

crescimento exponencial veio acompanhado de um incremento substancial de valores arrecadados pelo governo a título de multas fixadas em acordos. Desde 2000, mais de US\$ 8 bilhões fluíram para os cofres públicos a partir de ações de execução do FCPA, a maioria das quais foi ditada por acordos entre a SEC ou o DOJ e réus corporativos¹⁷³.

Recentemente, a partir de 2016, as cifras permaneceram aumentando. O ano de 2020 registrou o maior montante pecuniário de sanções aplicadas – superior a US\$ 5,8 bilhões de dólares – conforme dados extraídos do *Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse* (FCPAC) da Stanford Law School¹⁷⁴.

Esses dados indicam que a preocupação em conferir maior transparência e lisura às relações comerciais entre as empresas e entre estas e o Poder Público pode ter sido deixada em segundo plano, em detrimento da possibilidade da obtenção de recursos financeiros por meio de pesadas multas impostas principalmente em acordos firmados com o DOJ ou a SEC.

A se considerar que 44 países ratificaram a Convenção da OCDE, muitos dos quais promoveram alterações nas leis internas para criminalizar a corrupção transnacional, inevitavelmente surgiram casos em que a investigação de um ilícito desencadeou processos paralelos ou sucessivos por vários anos e, em alguns casos, a aplicação de sanções duplicadas por diferentes autoridades.

Como exemplo, a empresa britânica Aon Corporation foi sancionada pelos Estados Unidos em 2011, embora o Reino Unido já tivesse punido os mesmos atos de suborno por suas subsidiárias em 2009. A petrolífera estatal norueguesa Statoil aceitou as penalidades criminais impostas pelos Estados Unidos em 2006 por suborno de funcionários iranianos, embora a Noruega já tivesse sancionado a empresa pelo mesmo ilícito em 2004. Os Estados Unidos impuseram uma sentença de prisão a um cidadão sul-coreano por suborno após a Coreia também já haver aplicado suas próprias sanções. A Hewlett-Packard esteve sujeita a investigações paralelas na Alemanha e nos Estados Unidos por suposto suborno praticado por uma de suas subsidiárias alemãs contra funcionários públicos russos¹⁷⁵.

¹⁷³ BREWSTER, Rachel; BUELL, Samuel W. The Market for Global Anticorruption Enforcement. *Law and Contemporary Problems*, vol. 80, n. 193, p. 193-228, April 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2947664_code394053.pdf?abstractid=2947664&mirid=1&type=2. Acesso em: 21 jul. 2022. p. 194.

¹⁷⁴ STANFORD LAW SCHOOL. *Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse*: a collaboration with Sullivan & Cromwell LLP. Total and Average Sanctions Imposed on Entity Groups per Year. [S. l.: s. n.], c2023c. Disponível em: <https://fcpa.stanford.edu/statistics-analytics.html?tab=2>. Acesso em: 5 abr. 2023.

¹⁷⁵ VAN ALSTINE, Michael. Treaty Double Jeopardy: The OECD Anti-Bribery Convention and the FCPA. *Ohio State Law Journal*, vol. 73, n. 5, p. 1321-1352, 2012. Disponível em: https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2297&context=fac_pubs. Acesso em: 8 ago. 2021. p. 1331.

O caso do consórcio de empresas TSKJ que subornou funcionários públicos nigerianos em troca de contratos para construir instalações de gás natural liquefeito na Ilha Bonny, localizada na Nigéria, também é bastante ilustrativo pela quantidade de países que puniram o consórcio ou, ao menos, uma de suas empresas. Em 2010, os Estados Unidos, por meio da SEC e do DOJ, aplicaram US\$ 1,5 bilhão em penalidades, pondo fim à investigação. Na sequência, a Comissão de Crimes Financeiros e Econômicos da Nigéria (EFCC) também abriu uma investigação contra o consórcio e as pessoas associadas ao mesmo esquema de corrupção. O governo nigeriano entrou em acordo com as quatro empresas do consórcio em troca de aproximadamente US\$ 126 milhões em multas e indenizações¹⁷⁶.

Além disso, em 2011, o Supremo Tribunal inglês condenou a M.W. Kellogg Limited (MWKL), subsidiária integral da KBR no Reino Unido, e integrante do consórcio, a pagar indenização de mais de 7 milhões de libras, que representam o montante dos dividendos de ações a pagar a partir dos lucros e receitas geradas por contratos obtidos por suborno e corrupção praticados pela empresa-mãe da MWKL e outros. Em 2014, os quatro membros do consórcio concordaram em pagar multas que totalizaram US\$ 22,7 milhões para o Banco Africano de Desenvolvimento por subornos relacionados aos mesmos contratos. Em julho de 2013, um órgão jurisdicional italiano multou a Saipem AS, integrante do consórcio, em 780.000 euros e confiscou 24,5 milhões de euros em ativos após declarar a empresa culpada de corrupção¹⁷⁷.

No Brasil, o caso de corrupção transnacional que envolveu a empreiteira Odebrecht S.A., acusada de pagar propinas em doze países diferentes, também pode exemplificar essa situação. A empresa inicialmente enfrentou processos no Brasil, por atos de corrupção praticados internamente e no exterior. Também foram abertos processos nos EUA e na Suíça, em razão de os atos executórios, especialmente o uso de *offshores* e a movimentação financeira da propina, terem sido praticados nesses países. Após a assinatura de três acordos com esses países, em que algumas cláusulas foram estabelecidas de forma coordenada, a empresa pagou US\$ 2,6 bilhões de multa penal, dos quais US\$ 2,391 bilhões foram direcionados ao Brasil e o restante aos EUA e à Suíça¹⁷⁸. Além da multa penal, na esfera cível a empresa celebrou acordo

¹⁷⁶ HOLTMEIER, Jay. Cross-border corruption enforcement: a case for measured coordination among multiple enforcement authorities. *Fordham Law Review*, vol. 84, i. 2, art. 7, p. 493-523, 2015. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol84/iss2/7>. Acesso em: 10 nov. 2022. p. 498-499.

¹⁷⁷ Id., *ibid.*, p. 499.

¹⁷⁸ Cláusula 7ª do Acordo de Leniência firmado entre Ministério Público Federal e a Odebrecht S.A (BRASIL. Ministério Público Federal. *Termo de Acordo de Leniência entre o Ministério Público Federal e a Odebrecht S.A*. Curitiba, 1º dez. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordo-leniencia-odebrecht-mpf.pdfv>. Acesso em: 23 mar. 2023.)

com a CGU e a AGU no valor de R\$ 2,727 bilhões¹⁷⁹. Não obstante tais acordos superarem em mais de cinco vezes a quantia total das propinas confessada pela empresa, que somaram US\$ 788 milhões, outros processos foram abertos nos demais países onde praticados atos corruptos, tais como Peru e República Dominicana¹⁸⁰, mas que não participaram dos acordos.

A multiplicidade processual no plano internacional demonstra maior preocupação e engajamento da comunidade internacional em dissuadir o suborno internacional. Ao mesmo tempo, funciona como contraponto à atuação unilateral e praticamente isolada dos EUA por um longo período, permitindo que até mesmo os países subdesenvolvidos, onde normalmente é praticado o suborno transnacional, possam enfrentar esse ilícito.

Essa atuação como expressão do exercício da soberania e da preservação de valores subjacentes à criminalização da corrupção, tais como a moralidade, a transparência e a boa-fé, não pode, contudo, configurar um regime imprevisível e excessivamente punitivo aos infratores, com infringência ao princípio da proporcionalidade¹⁸¹.

Por parte dos órgãos persecutórios, os elevados custos que envolvem a investigação e a tramitação do processo relacionado a esse tipo ilícito acabam impactando principalmente os países com menos recursos financeiros, a demonstrar que a mera previsão de competência para o julgamento desses processos pode ser insuficiente ao exercício da jurisdição em igualdade de condições entre os países.

Além disso, a atuação dos entes estrangeiros, muitas vezes sem a presença de um elemento de conexão relevante com o ilícito ocorrido no exterior, pode ocasionar o fenômeno da indiferença seletiva em que o combate a corrupção transnacional é direcionado a países mais

¹⁷⁹ Cláusula 8ª do Acordo de Leniência firmado entre a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e a Odebrecht S.A. (BRASIL. Ministério da Transparência; Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União. *Acordo de Leniência firmado entre o Ministério da Transparência e a Controladoria Geral da União - CGU, a Advocacia-Geral da União - AGU e as empresas que integram o grupo econômico da Odebrecht*. Brasília, DF, 9 jul. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-firmados/odebrecht.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023)

¹⁸⁰ A situação da República Dominicana é peculiar, porque, embora tenha celebrado acordo de leniência com a empresa, esta acabou suspendendo o pagamento, em razão da recuperação judicial decretada no Brasil. Posteriormente, a República Dominicana foi excluída da lista de credores, por ter sido reconhecido que o acordo decorre de ato de império. (GIMENES, Erick. Valor que República Dominicana tem a receber da Odebrecht não integra RJ. *JOTA*, Brasília, 16 set. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/valor-que-republica-dominicana-tem-de-receber-da-odebrecht-nao-integra-rj-16092021>. Acesso em: 20 maio 2023.)

¹⁸¹ HOLTMEIER, Jay. Cross-border corruption enforcement: a case for measured coordination among multiple enforcement authorities. *Fordham Law Review*, vol. 84, i. 2, art. 7, p. 493-523, 2015. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol84/iss2/7>. Acesso em: 10 nov. 2022. p. 494.
Em idêntico sentido: DUNAHOE, Alexandra White. Revisiting the cost-benefit calculus of the misbehaving prosecutor: Deterrence economics and transitory prosecutors. *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, vol. 61, p. 45-57, May 2005. Disponível em: http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/ecm_pro_064626.pdf. Acesso em: 10 dez. 2022.

estratégicos do ponto de vista econômico.¹⁸² Também pode inibir que os Estados internamente criem e aperfeiçoem seus próprios órgãos fiscalizatórios e estabeleçam práticas capazes de fazer frente à corrupção transnacional.

Paradoxalmente, essa dificuldade vem sendo contornada principalmente pelos países subdesenvolvidos mediante o aproveitamento dos elementos coligidos na primeira investigação ou processo, em alguns casos resultantes até mesmo de uma confissão ou acordo. A partir dos dados coletados, os países onde normalmente se consuma o ilícito promovem os atos tendentes à repressão ao infrator sem terem que arcar com os elevados custos de investigação¹⁸³.

Os casos da Panalpina em 2010 e 2011 demonstram essa realidade. As autoridades americanas concluíram as acusações de que a *holding* de transporte Panalpina World Transport, por meio de suas cinco empresas de serviços de petróleo e gás e subsidiárias, envolveu-se em um esquema para pagar subornos a funcionários estrangeiros em numerosas jurisdições, incluindo a Nigéria, em nome dos clientes. Os réus da Panalpina pagaram mais de US\$ 230 milhões em multas e indenizações nos Estados Unidos. Posteriormente, no início 2011, várias das empresas acusadas nos Estados Unidos pagaram um adicional de US\$ 18,8 milhões para encerrar as denúncias formuladas pela EFCC nigeriana e pela Procuradoria-Geral da República com base no alegado suborno a funcionários nigerianos.

Essa conduta abre a oportunidade para um número maior de países ingressarem na arena do combate à corrupção transnacional, com a possibilidade de uma instrução mais abrangente, a partir do compartilhamento de provas¹⁸⁴. Contudo, permite a manipulação da atividade persecutória-administrativa e jurisdicional, seja para simplesmente reabrir uma investigação, ou repropor um processo idêntico ao anterior, sem complementação probatória, porém amparado em um novo parâmetro de fixação de competência, seja para atuar de forma subsidiária, complementando ou sanando as falhas cometidas pela autoridade que primitivamente analisou o caso.

¹⁸² DAVIS, Kevin E. Does the Globalization of Anti-Corruption Law Help Developing Countries? *NYU Law and Economics Research Paper*, n. 09-52, Dec. 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1520553. Acesso em: 17 jul. 2020. p. 12.

¹⁸³ Essa sequência de processos idênticos foi chamada por Andrew Boutros e Markus Funk de processos cópias de carbono. (BOUTROS, Andrew S.; FUNK, T. Markus. "Carbon Copy" Prosecutions: A Growing Anticorruption Phenomenon in a Shrinking World. *University of Chicago Legal Forum: Combating Corruption*, vol. 2012, i. 12, p. 259-269, 2012. Disponível em: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol2012/iss1/1>. Acesso em: 21 jul. 2022.)

¹⁸⁴ BAPTISTA, Renata Ribeiro. Dilemas e boas práticas do modelo multijurisdicional no combate a ilícitos transfronteiriços: Algumas pautas para a aplicação da Lei n. 12.846/2019 In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (coord.). *Lei Anticorrupção e temas de compliance*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 104.

Independentemente do propósito, esse panorama potencializa as consequências prejudiciais da multiplicidade processual, principalmente a incidência punitiva exacerbada ao infrator. Ainda se nota a desproporção entre as penalidades aplicadas pelos países competentes para o julgamento. Isso evidencia que a mera repetição de um processo por outro país, sem a coordenação e a cooperação, embora minimize, não soluciona a questão da igualdade na atuação dos países.

Outro fundamento utilizado para justificar a jurisdição concorrente é de que os países desenvolvidos com tribunais mais fortes e consolidados deveriam afirmar a competência mesmo sobre processos cujo objeto possua conexão frágil, a fim de permitir que litigantes em países em desenvolvimento quebrem os monopólios desfrutados pelos tribunais locais disfuncionais. A atuação das instituições estrangeiras, por sua vez, permitiria que Estados atingidos pudessem gastar os recursos que seriam utilizados no combate à corrupção em outras funções essenciais e prioritárias, tais como saúde e educação¹⁸⁵.

No entanto, diversamente do discurso teórico, a fixação da competência internacional, mediante restrição ao reconhecimento da litispendência e à aplicação do princípio do *ne bis in idem*, tem se efetivado normalmente em razão de interesses concorrenciais e econômicos, com reflexos até mesmo na esfera política, e não com o objetivo de fazer frente a tribunais disfuncionais.

O dado mais evidente é que até hoje muito se caminhou para combater a corrupção transnacional no âmbito empresarial, a chamada corrupção ativa, capaz de afetar o mercado global dominado pelas grandes empresas multinacionais de países desenvolvidos, mas pouco se tem feito para combater a corrupção passiva internacional de autoridades e funcionários públicos, o que poderia ocorrer pela flexibilização das imunidades pessoais ou mesmo pela previsão de julgamento desses agentes por tribunais internacionais.

No Brasil, como já analisado anteriormente, seguindo a tendência mundial, a extraterritorialidade da Lei nº 12.846/2013 foi fixada por meio de critérios mais flexíveis do que aqueles constantes no Código Penal. Embora essa regulamentação encontre amparo nos tratados dos quais o Brasil é signatário e possa ser justificada por ser direcionada à responsabilização de pessoas jurídicas e não físicas, a Lei nº 12.846/2013 não apresenta qualquer disposição a respeito da multiplicidade de processos sobre o mesmo fato no âmbito internacional.

¹⁸⁵ DAVIS, Kevin. Does the Globalization of Anti-Corruption Law Help Developing Countries? *NYU Law and Economics Research Paper*, n. 09-52, Dec. 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1520553. Acesso em: 17 jul. 2020. p. 9.

6 A CORTESIA E A COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL COMO INSTRUMENTOS DE SUPERAÇÃO DOS CONFLITOS DECORRENTES DA EXTRATERRITORIALIDADE DAS NORMAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL

6.1 A CORTESIA JURÍDICA INTERNACIONAL E O COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL

Ao confrontar todos os aspectos positivos e negativos que envolvem a extraterritorialidade das leis anticorrupção e a competência concorrente internacional para o julgamento desse ilícito, é nítida a necessidade de se desenvolverem estratégias e mecanismos capazes de neutralizar o *bis in idem*, sem, no entanto, afrontar a soberania estatal.

Um caminho inicial seria promover alterações nos tratados de combate à corrupção para delimitarem mais claramente os contornos dos princípios da territorialidade e da nacionalidade comumente adotados pelos Estados na fixação da competência internacional. Assim, poderiam ser evitadas regulamentações vagas e abrangentes para alcançar a responsabilidade por atos de corrupção praticados no exterior sem conexão direta ou efeitos concretos no Estado que abre a investigação ou o processo.

Outra modificação benéfica seria a imposição de hierarquia entre os critérios usados para a fixação competência internacional. A partir daí, eventual conflito seria solucionado mediante a fixação da competência daquele Estado onde adotado o critério prevalente, com preferência aos demais foros.

A reforma dos tratados, todavia, não parece ser uma solução de fácil implementação na atualidade, especialmente em relação àqueles abertos irrestritamente à adesão de outros Estados, dada a dificuldade de se alcançarem consensos em negociações ocorridas nesse nível, sobretudo na repressão a ilícitos complexos como a corrupção, com envolvimento de países que apresentam diferentes realidades econômicas, políticas, sociais e culturais.

Uma saída para o impasse pode vir pela adoção mais recorrente da cortesia internacional como mecanismo para dirimir conflitos de leis de diferentes Estados, com reflexos na fixação da competência internacional administrativa e jurisdicional. Ela possibilita a aplicação do Direito estrangeiro no foro ou o julgamento de determinado litígio com conexão por corte estrangeira, de modo a proporcionar maior integração da comunidade jurídica.

A ideia comum subjacente à doutrina americana da cortesia¹⁸⁶ indica que os Estados devem considerar os interesses de outros Estados ao decidir se devem exercer seu próprio poder soberano¹⁸⁷.

A cortesia pode ser encarada como um instrumento de mitigação da soberania na relação entre Estados. Embora cada um goze de independência para exercer seus poderes dentro de seu próprio território e sobre seus cidadãos, ele também é membro de uma comunidade de nações e, nessa condição, está obrigado a respeitar os direitos de outros Estados.

Ela também busca racionalizar a tensão entre a prerrogativa exclusiva de prescrever e aplicar o Direito no território e a igualdade soberana. Assim, sem se enquadrar numa categoria específica, constitui uma ponte entre o Direito nacional e o internacional, entre o Direito público e o privado¹⁸⁸.

A cortesia pode ocorrer na esfera legislativa, mediante limitação voluntária quanto ao alcance das próprias leis em deferência a interesses estrangeiros. Como exemplo pode ser citada a mitigação do uso da lei do foro, tal como ocorre quando se adota a *lex causae* para solução de controvérsia com conexão internacional. A cortesia judicial ocorre quando os tribunais de um Estado deixam de aplicar as leis nacionais em deferência aos interesses estrangeiros. E a cortesia administrativa corresponde à atuação do aplicador da lei de determinado Estado em consideração a interesses internacionais.

No âmbito judicial e administrativo, a cortesia constitui o fundamento de institutos como a homologação de sentenças estrangeiras, o reconhecimento da litispendência e da coisa julgada em relação a processos estrangeiros e a atuação coordenada de autoridades policiais¹⁸⁹.

Entende-se que a cortesia, embora possa ser considerada um valor que fundamenta as relações jurídicas entre os Estados, necessita de uma base legal que a concretize, afastando o

¹⁸⁶ Nos EUA, a cortesia foi abordada no caso *Hilton v. Guyot*. Segundo o juiz Horace Gray, “a cortesia, no sentido jurídico, não é uma questão de dever absoluto, por um lado, nem de mera boa vontade, por outro. Mas é o reconhecimento que uma nação concede dentro de seu território aos atos legislativos, executivos ou judiciais de outra nação, tendo em conta tanto o dever e a convivência internacionais, quanto os direitos de seus próprios cidadãos ou “de outras pessoas que estão sob a proteção de suas leis”. (PAUL, Joel R. Comity in *International Law. Harvard International Law Journal*, vol. 32, n. 1, p. 1-79, Winter 1991. Disponível em: https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1624&context=faculty_scholarship. Acesso em: 20 dez. 2022. p. 9.)

¹⁸⁷ COLANGELO, Anthony J. Double Jeopardy and Multiple Sovereigns: A Jurisdictional Theory. *Washington University Law Review*, vol. 86, n. 4, p. 769-857, 2009. Disponível em: <https://journals.library.wustl.edu/lawreview/article/3890/galley/20723/view/>. Acesso em: 17 mar. 2023.p. 849.

¹⁸⁸ PAUL, op. cit., p. 6.

¹⁸⁹ Nos Estados Unidos, adota-se a “*foreign sovereign compulsion doctrine*”, em que as pessoas de direito privado não podem ser responsabilizadas por seus próprios atos quando a sua prática decorre de imposição de outro Estado, mesmo que não seja punido criminalmente.

entendimento de que se trata de mera decisão de cunho discricionário ou político¹⁹⁰. Nessa esteira, as diferenças de tratamento legislativo dos países em relação à extraterritorialidade das leis e à fixação da competência internacional interferem na intensidade do uso da cortesia como mecanismo jurídico de solução dos conflitos¹⁹¹.

No Brasil e em outros países que adotam a *civil law*, tem-se observado a pouca abertura, seja no plano legislativo ou judicial, à incidência da cortesia internacional, em detrimento dos países que adotam a *common law*¹⁹². Tal realidade é constatada pela regulamentação mais

¹⁹⁰ A Corte Internacional de Justiça trilhou entendimento diverso, ao apontar que a cortesia não pode ser utilizada para afastar uma obrigação prevista em tratados internacionais ou pelo costume internacional. Ao manifestar que as regras de imunidade não são questão de cortesia, mas de Direito Internacional, posicionou-se no sentido de que aquela não se enquadra como questão jurídica. Nesse sentido, conferir: INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *GERMANY v. ITALY: GREECE intervening*. Judgment of 3 February 2012. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/143/143-20120203-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2023.

Na sua decisão de 1968 sobre um dos casos da Plataforma Continental do Mar do Norte, a Corte Internacional de Justiça indica a *opinio iuris* como elemento de distinção decisivo entre o Direito Internacional consuetudinário, por um lado, e o que é considerado "não jurídico", por outro, com remissão à cortesia nesse segundo grupo: "Há muitos atos internacionais, por exemplo, no campo do cerimonial e do protocolo, que são realizados quase invariavelmente, mas que são motivadas apenas por considerações de cortesia, conveniência ou tradição, e não pelo sentido de dever legal". Essas decisões acabaram refletindo a visão europeia bastante restritiva sobre a cortesia em relação à posição americana. (KÄMMERER, Jörn Axel. Comity. In: PETERS, Anne; WOLFRUM, Rüdiger(ed.). *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Cary, NC; New York, NY: Oxford University Press, nov. 2020. vol. 1. p. 375. Disponível em: <https://opil-oup.com.peacepalace.idm.oclc.org/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e691?rskey=eyZ8Vu&result=1&prd=MPIL>. Acesso em: 28 mar. 2023.)

A quarta emenda da Lei de Relações Exteriores dos Estados Unidos identifica a cortesia internacional apenas como uma questão de Direito de natureza interna, e não consuetudinária, que tem por finalidade reduzir a probabilidade de instâncias reais ou potenciais de jurisdição prescritiva concorrente. (DODGE, William S. International Comity in the Fourth Restatement. In: STEPHAN, Paul B.; CLEVELAND, Sarah A. (ed.). *The Restatement and Beyond: The Past, Present, and Future of U.S. Foreign Relations Law*. New York: Oxford Academic, 2020. Disponível em: <https://doi-org.peacepalace.idm.oclc.org/10.1093/oso/9780197533154.003.0015>. Acesso em: 28 dez. 2022.)

Apesar da posição restritiva prevalecente na Europa e da posição americana de considerar a cortesia uma questão de Direito interno, foi celebrado acordo entre o governo norte-americano e a União Europeia sobre a incidência dos princípios de cortesia positiva no Direito Concorrencial internacional. Conferir em: UNITED STATES. Department of Justice. *Agreement between the government of the United States of America and the European Communities on the application of positive comity principles in the enforcement of their competition laws*. Washington D.C., June 4, 1998. Disponível em: <https://www.justice.gov/atr/agreement-between-united-states-and-european-communities-application-positive-comity-principles>. Acesso em: 28 mar. 2023.

¹⁹¹ Os Estados Unidos regulamentaram de forma bastante ampla a cortesia, permitindo que a jurisdição deixe de ser exercida em favor de outro Estado, com base no princípio da razoabilidade. Para tal finalidade são considerados vários fatores: (1) se a atividade teve efeito substancial, direto e previsível no território do outro Estado; (2) as conexões, como nacionalidade, residência e atividade econômica, entre as partes e o outro Estado; (3) o caráter da atividade, a importância da competência para o Estado, como outros estados regulamentaram a atividade e se tal regulamentação foi geralmente aceita; (4) a existência de expectativas justificadas que podem ser protegidas ou prejudicadas pela regulamentação; (5) considerações políticas, legais e econômicas internacionais; (6) aceitação internacional histórica; (7) a intensidade do interesse do outro Estado em regular a matéria; e (8) a probabilidade de conflito com a regulamentação de outro Estado. Seção 403(2), da terceira emenda da Lei de Relações Exteriores dos Estados Unidos de 1986. (UNITED STATES. *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*. [1987]. Disponível em: <https://iow.eui.eu/wp-content/uploads/sites/28/2016/04/EU-15-Scott-Third-Restatement.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.)

¹⁹² Essa diferença de tratamento é abordada no julgamento no voto do Ministro Ricardo Villas Boas Cueva no Recurso Especial 1.633.275/SC.

restritiva ao acolhimento da exceção à litispendência internacional e à coisa julgada¹⁹³, à homologação de sentenças estrangeiras, à carência de regulamentação do *forum non conveniens* e do *forum shopping*¹⁹⁴.

No âmbito do combate à corrupção, a Lei nº 12.846/2013 arrola as hipóteses de incidência extraterritorial para os casos de corrupção transnacional, porém sem prever a aplicação da lei estrangeira internamente.

Grande parte das iniciativas ou institutos processuais são enquadrados como cortesia internacional retrospectiva, isto é, aquela cuja atuação de tribunais nacionais considera se devem respeitar o julgamento de um tribunal estrangeiro ou adiar ou suspender um processo interno em razão de se encontrar em curso um procedimento estrangeiro.

A aplicação prospectiva, por sua vez, preocupa-se com os interesses estrangeiros e da comunidade internacional num julgamento interno anteriormente à deflagração da investigação ou processo em outro Estado¹⁹⁵. Essa vertente da cortesia internacional tem sido menos explorada pelas legislações internas, embora já seja objeto de estudos doutrinários e esteja sendo utilizada em tratados internacionais, especialmente bilaterais.

Ao atuar de forma preventiva, ela representa um mecanismo viável para evitar conflitos na aplicação de leis extraterritoriais, assim como reduzir processos concomitantes ou sucessivos envolvendo a corrupção transnacional. Ao mesmo tempo que preserva a prerrogativa soberana dos Estados de processar atos que prejudiquem os interesses nacionais, a cortesia diminui os conflitos e aumenta a eficiência.

Isso ocorre porque os Estados são estimulados a refletirem com antecedência sobre as consequências da abertura de investigações ou da propositura de processos judiciais no exterior, sendo incentivados ao diálogo e à cooperação desde o início da investigação. O resultado é

¹⁹³ O Código de Processo Civil trouxe alguns avanços no tema, ao ressaltar a possibilidade de tratados internacionais disciplinarem de forma diversa a questão da litispendência internacional. Na esfera penal, tal como já analisado no capítulo anterior, a regulação do tema é insuficiente para equalizar os interesses do investigado ou processado e relacionados à soberania dos Estados envolvidos.

¹⁹⁴ O chamado *forum non conveniens*, embora se relacione com a cortesia internacional, tem sido aplicado preponderantemente em litígios de natureza civil e comercial. Por meio dele, o julgador competente pode deixar de analisar determinado caso, sob o fundamento de haver outro foro mais conveniente para a instrução processual. O desenvolvimento do instituto normalmente está atrelado ao uso abusivo do *forum shopping*, isto é, quando os litigantes optam por determinado foro quando há competência concorrente. No caso do Direito Penal Internacional e do Direito Administrativo Sancionador, a cortesia envolve preponderantemente as autoridades de persecução e não um acordo entre elas e o investigado. Conclui-se, assim, que, embora possa haver pontos de contato entre a cortesia e tais institutos, não são equivalentes.

¹⁹⁵ Comentários ao caso Ungaro-Benages v. Dresdner Bank, julgado pelo Décimo Primeiro Circuito da Corte de Apelação dos EUA, em 3 de agosto de 2004: UNITED STATES. United States Court of Appeals (Eleventh Circuit). No. 03-11880. Ursula UNGARO-BENAGES, Judge, as heir of Lili Berliner nee Orenstein, Plaintiff-Appellant, v. DRESDNER BANK AG, Deutsche Bank AG, Defendants-Appellees. Decided: August 3, 2004. Disponível em: <https://caselaw.findlaw.com/us-11th-circuit/1380057.html>. Acesso em: 28 dez. 2022.

benéfico tanto para as autoridades públicas quanto para os réus, por evitar a existência de múltiplos processos sobre o mesmo fato.

Esse panorama pode ser alterado não só por reformas legislativas internas, mas também por meio de acordos bilaterais e tratados internacionais aptos a regulamentar novas modalidades e institutos inseridos na cortesia internacional.

A seguir serão analisadas algumas iniciativas que podem ser consideradas demonstrações de cortesia internacional no combate à corrupção transnacional.

6.1.1 A compensação de penalidades

A possibilidade de compensação das penalidades aplicadas por um Estado num processo movido por outro vem prevista em algumas leis e tratados. Também em determinadas situações, as próprias autoridades administrativas e judiciais promovem a compensação, mesmo sem a existência de norma primária expressa.

Essa alternativa não deixa de ser um exemplo de cortesia, em que um dos Estados, seja no plano legislativo, judicial ou administrativo, deixa de impor uma pena que incidiria, caso o ilícito não tivesse natureza transnacional e não fosse considerada a decisão estrangeira. Com isso, busca-se evitar que a imposição cumulativa de penalidades ocorra de forma desproporcional; e, para aqueles que admitem a incidência na esfera internacional, a infringência ao princípio do *ne bis in idem* material.

O Brasil previu no art. 8º do Código Penal que a pena cumprida no estrangeiro atenua a pena imposta no Brasil pelo mesmo crime, quando diversas, ou nela é computada, quando idênticas.¹⁹⁶

Em que pese a Lei nº 12.846/2013 seja omissa quanto ao ponto, inexiste óbice a que a autoridade administrativa ou judicial, ao aplicar as penalidades nela previstas, promova a compensação pelas penalidades aplicadas no exterior, principalmente para evitar que a punição às pessoas jurídicas se torne desproporcional pela acumulação das sanções.

Nessa situação, é possível fazer incidir analogicamente a norma penal na esfera administrativa sancionatória. Essa conclusão é reforçada pela tendência apresentada por recentes reformas de leis administrativas, a exemplo do que ocorreu com a Lei nº 14.230/2021,

¹⁹⁶ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 8 out. 2022.

que passou a prever a possibilidade de compensação de sanções eventualmente aplicadas em outras esferas com aquelas aplicadas em razão da prática de ato de improbidade¹⁹⁷.

No Direito Comparado, em idêntica direção, destaca-se a edição da nova recomendação do Departamento de Justiça norte-americano relativa à coordenação de decisões sobre punições corporativas (*Policy on Coordination of Corporate Resolution Penalties*, também conhecida como *Anti-Piling On Policy*)¹⁹⁸.

Essa nova política orienta que, ao tomar conhecimento de decisões que imponham penalidades contra as pessoas jurídicas, o Departamento deve considerar a totalidade das multas e demais penas aplicadas por órgãos fiscalizadores e reguladores de outros países em um esforço para alcançar um resultado equitativo¹⁹⁹. Em outros termos, admite-se que as penalidades sejam reduzidas ou mesmo compensadas em detrimento de outras já aplicadas em decorrência do mesmo ilícito.

O principal problema verificado na prática tem sido a ausência de critérios para a redução ou compensação das penalidades. Isso fica claro ao analisar o caso que diz respeito à criação de um fundo secreto por executivos da Hewlett-Packard na Rússia para subornar funcionários do governo deste país. Em seu acordo judicial com a HP Rússia, o DOJ identificou um pagamento antecipado relacionado a um processo conexo que estava em andamento na Alemanha, bem como pagamentos pela controladora da HP Rússia à SEC, o que conduziu a uma redução da multa aplicada por aquele órgão. Embora a multa de US\$ 58,8 milhões tenha sido significativamente menor do que a faixa prevista de US\$ 87 milhões a US\$ 174 milhões sugerida pelo cálculo do DOJ, os documentos não especificaram como o crédito decorrente das demais penalidades foi calculado e como foi repartido entre os processos da Alemanha e da SEC²⁰⁰.

¹⁹⁷ “Art. 21. [...] §5º. Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei.” (BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.)

¹⁹⁸ UNITED STATES. U. S. Department of Justice. Office of the Deputy Attorney General. [*Letter*]. From the Deputy Attorney General to Heads of Department Components United States Attorneys CC to DOJ Working Group on Corporate Enforcement & Accountability. Subject: Policy on Coordination of Corporate Resolution Penalties. Washington D.C.: May 9, 2018. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/speech/file/1061186/download>. Acesso em: 10 nov. 2022.

¹⁹⁹ BOTTINI, Pierpaolo Cruz et al. Exigências e benefícios da colaboração com as autoridades em temas anticorrupção. *Jota*, Análise, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/exigencias-e-beneficios-da-colaboracao-com-as-autoridades-em-temas-anticorrupcao-31082020>. Acesso em: 10 set. 2021.

²⁰⁰ HOLTMEIER, Jay. Cross-border corruption enforcement: a case for measured coordination among multiple enforcement authorities. *Fordham Law Review*, vol. 84, i. 2, art. 7, p. 493-523, 2015. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol84/iss2/7>. Acesso em: 10 nov. 2022. p. 501.

Problema semelhante ocorreu no caso Alcatel-Lucent, em que os Estados Unidos, cujo interesse era diminuto por envolver suborno por empresas estrangeiras que operam internacionalmente, aplicaram as sanções mediante compensação da pena pecuniária paga a Costa Rica, país com interesse mais direto nesse esquema.

Em paralelo está a ausência de critérios sobre a eficácia dos acordos de delação ou leniência firmados num Estado em relação aos demais países envolvidos. Dessa forma, há um desestímulo ao investigado a aderir a tais negociações, sabendo que as suas declarações perante um país podem ser ignoradas em outro ou até mesmo utilizadas a seu desfavor.

A compensação de penalidades, embora minimize a probabilidade de ocorrerem punições excessivas, não soluciona a questão decorrente da possibilidade de se instaurarem múltiplas investigações e processos sobre um mesmo ilícito. E mais, por parte dos países em desenvolvimento, normalmente vítimas da corrupção, a compensação em relação às altas penalidades impostas pelos países desenvolvidos pode ser encarada como desestímulo ao combate à corrupção, já que poderão receber apenas uma pequena parcela das multas pecuniárias aplicadas às empresas envolvidas no ilícito.

No caso de corrupção que envolveu a Odebrecht S.A., esse aspecto negativo foi aparentemente superado, uma vez que parte substancial dos valores pagos a título de multa foi direcionada ao Brasil, o que se tornou possível mediante coordenação entre as autoridades brasileiras, americanas e suíças cujos acordos, embora em instrumentos separados, foram firmados mediante esse ajuste prévio. Todavia, outros países onde também foram pagas propinas não fizeram parte da negociação. Com isso, novos processos foram abertos contra a empresa, especialmente após a publicidade conferida ao acordo pelo DOJ, ao contrário do ajuste brasileiro que previa a confidencialidade pelo prazo mínimo de seis meses²⁰¹.

A conjuntura analisada impõe, pois, a adoção de mecanismos de atuação coordenada mais abrangentes entre os Estados envolvidos.

6.1.2 A notificação prévia e a consulta como instrumentos propulsores da cortesia internacional

A notificação prévia e a consulta de um Estado a outro quando em curso uma investigação ou processo de um ilícito transnacional são mecanismos capazes de promover a

²⁰¹ Para consulta de outras especificidades, inclusive os valores envolvidos no caso Odebrecht S.A, confira-se p. 82.

cortesia internacional, na medida em que estimulam o diálogo e a implementação de medidas conjuntas para solucionar os problemas decorrentes da competência internacional concorrente.

Essa alternativa encontra-se prevista no artigo 4º Convenção da OCDE, ao orientar que, quando dois signatários da Convenção da OCDE têm jurisdição sobre a mesma conduta ilícita, devem consultar-se com o objetivo de determinar a jurisdição mais adequada para o processo.

A consulta também vem sendo adotada em outros tratados, tal como na Convenção sobre o Cibercrime, também denominada Convenção de Budapeste²⁰²; na Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo²⁰³ e na Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo²⁰⁴.

Nessa mesma direção, a Convenção de Mérida estabeleceu no artigo 42, parágrafo 5º, que:

Se um Estado Parte que exerce sua jurisdição de acordo com os parágrafos 1 ou 2 do presente Artigo for notificado, ou tomar conhecimento por outro meio, de que outros Estados Partes estão realizando uma investigação, um processo ou uma ação judicial relativos aos mesmos fatos, as autoridades competentes desses Estados Partes se consultarão, segundo proceda, a fim de coordenar suas medidas.²⁰⁵

²⁰² “Artigo 22º Competência

[...] 5. Quando mais que uma Parte reivindique a competência em relação uma presumível infração prevista na presente Convenção, as Partes em causa, se for oportuno, consultar-se-ão a fim de determinarem qual é a jurisdição mais apropriada para o procedimento penal.” (CONSELHO DA EUROPA. *Convenção sobre o Cibercrime (Convenção de Budapeste)*. Budapeste, Hungria, 23 nov. 2001. Disponível em: <https://rm.coe.int/16802fa428>. Acesso em: 16 mar. 2023.)

²⁰³ “Artigo 7

[...] Item 5. Quando mais de um Estado Parte reivindicar jurisdição sobre os crimes aqui estabelecidos, os Estados Partes relevantes devem se esforçar para coordenar suas ações apropriadas, em particular no que diz respeito às condições de acusação e às modalidades de assistência jurídica mútua.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo*. Adotada pela Assembléia-Geral da ONU, em 9 de dezembro de 1999. In: BRASIL. Decreto Legislativo nº 5.640, de 26 dez. 2005. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5640.htm. Acesso em: 16 mar. 2023.)

²⁰⁴ “Artigo 15 Jurisdição

[...] 5. Se um Estado Parte que exerça a sua competência jurisdicional por força dos parágrafos 1 e 2 do presente Artigo tiver sido notificado, ou por qualquer outra forma tiver tomado conhecimento, de que um ou vários Estados Partes estão a efetuar uma investigação ou iniciaram diligências ou um processo judicial tendo por objeto o mesmo ato, as autoridades competentes destes Estados Partes deverão consultar-se, da forma que for mais conveniente, para coordenar as suas ações.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo)*. Nova York, 15 nov. 2000. In: BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

²⁰⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida)*. Mérida, México, 31 out. 2003. In: BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

A Convenção de Mérida admite a consulta não só para estabelecer a jurisdição mais adequada, como também para coordenar a atuação dos Estados envolvidos²⁰⁶, o que nem sempre representa a mera escolha do foro adequado para o julgamento. Uma das principais medidas a serem tomadas pelos Estados Partes é o trancamento de uma ação em relação a um delito qualificado na Convenção, nos casos em que intervenha mais de uma jurisdição²⁰⁷.

Destaca-se, pois, que tais convenções autorizam que determinado Estado deixe de exercer plenamente atribuições inerentes à soberania, limitando a extraterritorialidade de suas leis ou a competência internacional, em deferência a outro Estado, aspecto inerente à cortesia.

A razão para tanto decorre de variados motivos, normalmente relacionados aos efeitos deletérios da multiplicidade processual sobre os mesmos fatos. A consulta pode ser deflagrada quando outro Estado também competente para o julgamento se encontre em melhores condições para instaurar a investigação ou processo, seja pela facilidade de colheita de provas, seja pela melhor estrutura dos órgãos persecutórios ou judiciais.

É interessante notar que essa diretriz foi adotada pela Proposta de Freiburg²⁰⁸ sobre jurisdições concorrentes e a proibição de processos múltiplos formulada pelo Instituto Max Planck de Direito Penal Estrangeiro e Internacional. Foi previsto que, se um Estado-Membro verificar que há possibilidade de se instaurar ou se já foi instaurado um processo noutro Estado sobre o mesmo litígio, as autoridades deste Estado deverão ser notificadas para declarar o seu interesse em julgar o mesmo caso²⁰⁹. Em caso positivo, os Estados deverão buscar um acordo

²⁰⁶ A coordenação, por sua vez, pode envolver a divisão de tarefas entre os Estados, assim como a consecução de medidas de cooperação.

²⁰⁷ “Art. 47. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de enfraquecer ações penais para o indiciamento por um delito qualificado de acordo com a presente Convenção quando se estime que essa remissão redundará em benefício da devida administração da justiça, em particular nos casos nos quais intervenham várias jurisdições, com vistas a concentrar as atuações do processo.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Mérida, México, 31 out. 2003. In: BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

²⁰⁸ BIEHLER, Anke et al. (ed.). *Freiburg Proposal on Concurrent Jurisdictions and the Prohibition of Multiple Prosecutions in the European Union*. Freiburg im Breisgau: Max-Planck-Institut, 2003. Disponível em: https://pure.mpg.de/rest/items/item_2501949_4/component/file_3014472/content. Acesso em: 28 dez. 2022.

²⁰⁹ Hipótese diversa é aquela em que um país toma conhecimento de informações relacionadas a algum ilícito e notifica outro país que se encontra em melhores condições de promover a investigação e dar andamento ao processo. Essa atitude foi enquadrada como cortesia positiva. Muito comum nos tratados que versam sobre o direito de concorrência, o instituto foi acolhido no artigo 46, parágrafo quarto, da Convenção de Mérida: “Sem menosprezo à legislação interna, as autoridades competentes de um Estado Parte poderão, sem que se lhes solicite previamente, transmitir informação relativa a questões penais a uma autoridade competente de outro Estado Parte se crêem que essa informação poderia ajudar a autoridade a empreender ou concluir com êxito indagações e processos penais ou poderia dar lugar a uma petição formulada por este último Estado Parte de acordo com a presente Convenção.” O objetivo dessas disposições é incentivar os Estados Partes a trocar informações sobre questões criminais de forma voluntária e proativa. O Estado Parte receptor pode posteriormente usar as informações fornecidas para abrir uma investigação ou processo e eventualmente até

acerca de qual processo deverá tramitar. Se não houver êxito, os Estados devem submeter a questão ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

Além de estabelecer um procedimento específico para que ocorra a consulta, o que não se nota nos tratados de combate à corrupção, a Proposta de Freiburg apresenta critérios para serem considerados na fixação do foro competente, tais como o território em que o ato tenha sido praticado ou em que o resultado tenha ocorrido, nacionalidade ou residência do suspeito, nacionalidade da vítima, local das provas, local adequado para a execução da sanção e local de detenção e/ou custódia.

Posteriormente, a proposta foi parcialmente acolhida pela Decisão n. 2009/948/JHA do Conselho da União Europeia, que, ao tratar do conflito de jurisdições, aponta como medida obrigatória a consulta entre autoridades competentes para prevenir situações em que a mesma pessoa seja objeto em diferentes Estados-Membros de processos penais paralelos relativos aos mesmos fatos, podendo daí resultar o trânsito em julgado das decisões desses processos em dois ou mais Estados-Membros²¹⁰.

A consulta ou notificação prévia podem, de plano, resolver a questão das múltiplas acusações contra uma mesma pessoa, de modo a resguardar o *ne bis in idem* material e processual. Isso porque uma de suas finalidades é exatamente fazer com que as autoridades competentes alcancem o consenso em torno de qual exercerá a atribuição em detrimento da outra.

Tanto assim que a consulta e a notificação prévia foram adotadas na Decisão-Quadro n. 2009/948/JHA especificamente para processos criminais, e na Proposta de Freiburg são destacadas como medidas prioritárias, em detrimento da compensação de penalidades, a ser aplicada subsidiariamente, apenas se aquela falhar.

mesmo apresentar um pedido formal de assistência. (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Legislative Guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*. 2nd rev. ed. New York: UN, 2012. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf. Acesso em: 21 ago. 2022. p. 165.)

²¹⁰ “Art. 10º. Obrigação de efectuar consultas directas 1. Caso se verifique que existem processos paralelos, as autoridades competentes dos Estados-Membros envolvidos procedem a consultas diretas a fim de chegarem a consenso sobre uma solução eficaz destinada a evitar as consequências negativas da condução desses processos paralelos, o que poderá, se necessário, levar a que os processos penais se concentrem num único Estado-Membro. [...]”

Art. 12º. Cooperação com a Eurojust [...] 2. Caso não tenha sido possível chegar a um consenso em conformidade com o artigo 10.o, o caso é submetido, se necessário, à Eurojust por qualquer das autoridades competentes dos Estados-Membros em causa, desde que a Eurojust tenha competência para o efeito nos termos do n. 1 do artigo 4º da Decisão Eurojust. (UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro 2009/948/JAI do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à prevenção e resolução de conflitos de exercício de competência em processo penal. In: UNIÃO EUROPEIA. Actos aprovados ao abrigo do Título VI do Tratado EU. *Jornal Oficial da União Europeia*, 15 dez. 2009. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009F0948&from=HU>. Acesso em: 6 jan. 2023. p. 46.)

No entanto, em que pese aos benefícios dessa iniciativa, ela pode não se revelar a mais adequada para incidir em todos os casos envolvendo corrupção transnacional. Primeiro, a não abertura²¹¹, a suspensão ou a extinção de determinado procedimento investigatório ou judicial, mesmo sem caracterizar renúncia, não deixam de ser exceções ao princípio da obrigatoriedade da ação penal ou ao dever legal de investigar e atuar quando a autoridade administrativa constata determinada ilegalidade.

Nessa direção, o alcance da medida tende a ser mais limitado nos países que adotam os referidos princípios. A situação do Brasil é peculiar, uma vez que tais princípios vêm sendo flexibilizados nos últimos anos, por exemplo, pela adoção de institutos como a transação penal ou a mediação na administração pública. Em vista dessa tendência, a opção do legislador no art. 9º da Lei nº 12.846/2013 de remeter a solução da questão ao artigo 4º da Convenção da OCDE, que adotou a consulta e os seus desdobramentos como medidas para solução de conflitos da lei no espaço ou de competência concorrente internacional, não se revela, por si só, ilegítima.

O problema atual é que a Convenção da OCDE, diversamente do que ocorre na União Europeia, é lacunosa quanto à forma de exercer a consulta, assim como os seus limites e os seus efeitos. Como consequência, a incorporação do artigo 4º da Convenção da OCDE pela legislação brasileira, nesse ponto específico, pode não representar alteração substancial na forma de agir dos órgãos que possuem a atribuição de combate à corrupção transnacional. Isso porque, não sendo claro o espectro de atuação do agente ou autoridade, eventual suspensão ou extinção de uma investigação em curso ou mesmo processo administrativo pode configurar infração disciplinar e até mesmo crime. Essa realidade pode vir a ser modificada pela assinatura de acordos bilaterais ou regionais, situação que traria mais segurança jurídica aos agentes públicos dos Estados competentes.

Um segundo óbice à implementação da consulta de forma mais abrangente ao combate à corrupção transnacional diz respeito ao desnível econômico e político entre os países envolvidos, o que não ocorre com tanta intensidade no âmbito da União Europeia. Enquanto normalmente as autoridades corrompidas encontram-se em Estados menos desenvolvidos, marcados pela instabilidade política, e dotados de órgãos fiscalizadores e judiciais com estrutura precária, as empresas estão sediadas em países desenvolvidos. Desse modo,

²¹¹ Nos Estados Unidos, o DOJ passou a deixar de abrir investigações ou processos quando a conduta subjacente já constituiu a base para outro procedimento na esfera estadual e não se detecta interesse relevante federal. Essa iniciativa foi nomeada de *Petite Policy*. (HOLTMEIER, Jay. Cross-border corruption enforcement: a case for measured coordination among multiple enforcement authorities. *Fordham Law Review*, vol. 84, i. 2, art. 7, p. 493-523, 2015. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol84/iss2/7>. Acesso em: 10 nov. 2022. p. 520.)

difícilmente estes últimos países aceitariam abrir mão de investigações e processos judiciais em deferência aos Estados onde consumado o ilícito.

Esse obstáculo é reforçado em razão de a consulta e a notificação prévia normalmente resultarem numa solução marcada pela atuação de apenas um dos Estados envolvidos. Legítima-se, assim, a intervenção de instituições jurídicas estrangeiras em substituição a instituições domésticas, decorrendo daí algumas anomalias já apontadas alhures, como a seletividade dos casos a serem investigados e o desestímulo ao aperfeiçoamento de instituições fiscalizatórias em países em desenvolvimento.

Analisada a cortesia internacional, serão abordadas a seguir iniciativas relacionadas à cooperação jurídica internacional.

6.2 A COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL — REFLEXOS NO COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL

O aprofundamento da interação entre as nações nos últimos anos tem sido caracterizado pelo aumento do fluxo das comunicações e transportes, do comércio internacional, dos movimentos migratórios, aliado ao surgimento de preocupações no plano global, tais como a preservação do meio ambiente e o combate à corrupção.

A partir desse contexto, as ordens jurídicas nacionais se entrelaçam não apenas entre si, mas também com aquelas oriundas de organizações internacionais intergovernamentais ou até mesmo não governamentais²¹². Entre as manifestações do fenômeno encontram-se a regulação de determinadas atividades e funções exercidas no plano regional ou global, assim como a fiscalização e repressão de ilícitos, igualmente dotadas dessa característica.

Essa realidade trouxe reflexos nas atividades persecutórias e jurisdicionais, cujo exercício passou a depender da prática de inúmeros atos e diligências em Estados diversos daquele onde o procedimento se encontrava em trâmite.

Na medida em que o desempenho das funções administrativas e jurisdicionais é limitado pelo princípio da territorialidade, a cooperação jurídica internacional²¹³ exsurge como medida

²¹² GUBERT, Paula Soares Campeão. *Combate à corrupção e cooperação jurídica global: redes transnacionais de cooperação jurídica na persecução criminal*. Curitiba: Juruá, 2019. p. 41.

²¹³ A expressão cooperação jurídica internacional, além de ser a mais adotada nos textos normativos domésticos e internacionais, revela-se a mais adequada, porquanto abrange não apenas a cooperação jurisdicional, mas também a cooperação administrativa entre órgãos judiciais, investigatórios e fiscalizatórios, estes últimos dotados dessa natureza. (PERLINGEIRO, Ricardo. *Cooperação Jurídica Internacional*. In: TIBÚRCIO, Carmen; BARROSO, Luís Roberto (org.). *O Direito Internacional Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 797-810.)

necessária para que as autoridades competentes possam colher informações e praticar atos, mediante auxílio e intervenção de outro Estado²¹⁴.

A cooperação, portanto, é constituída pelo conjunto de medidas, mecanismos e instrumentos pelos quais os órgãos dos Estados solicitam e prestam auxílio recíproco para realizar, em seu território, atos pré-processuais ou processuais que interessem à administração ou à jurisdição estrangeira²¹⁵. Atualmente esse conceito vem sendo ampliado para englobar não só a cooperação exercida entre Estados (horizontal), mas também entre estes e organizações e tribunais internacionais (vertical)²¹⁶.

A cooperação jurídica internacional, embora não tenha como objetivo primordial evitar a multiplicidade processual, tal como os mecanismos de cortesia estudados nos tópicos anteriores, em certa medida mitiga os efeitos negativos da atuação unilateral de instituições fiscalizatórias e judiciais de um dos Estados em detrimento às de outros também competentes. Assim, a cooperação gera estímulo ao aperfeiçoamento de instituições locais administrativo-fiscalizatórias e pode contribuir para a implementação de práticas capazes de fazer frente à corrupção transnacional.

Isso ocorre porque a cooperação internacional permite que determinado Estado com vínculos e interesses mais diretos em relação ao ilícito perpetrado, ainda que não dotado de estruturas administrativas e judiciais consolidadas, possa, por exemplo, aproveitar provas colhidas no território de outro Estado, bem como efetivar medidas cautelares no âmbito investigatório e processual e, com isso, alcançar a solução mais justa ao caso sob análise.

A cooperação efetuada nessas condições contribui principalmente para que Estados menos desenvolvidos possam ter acesso não só a documentos e informações sobre o ilícito, mas também conheçam novas técnicas investigatórias e fiscalizatórias, o que pode constituir um elemento de fomento ao combate à corrupção.

De modo semelhante, mesmo quando se está diante de ilícito que envolve Estados cujas conjunturas política e econômica são similares, não se pode ignorar o uso da cooperação jurídica internacional como importante instrumento para fins instrutórios e executórios.

Sob essa ótica, o uso da cooperação jurídica como instrumento de combate à corrupção transnacional insere-se na teoria da complementariedade institucional, segundo a qual as

²¹⁴ REACHSTEINER, Beat Walter. *Direito Internacional Privado - teoria e prática*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*. p. 300.

²¹⁵ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A cooperação jurídica internacional no novo código de processo civil. *Revista CEJ*, Brasília, ano XIX, n. 67, p. 18-34, set./dez. 2015. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2033/1963>. Acesso em: 8 ago. 2021. p. 21.

²¹⁶ VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. *Implementação da cooperação jurídica internacional vertical*. 2012. 272 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

instituições internacionais podem trazer recursos valiosos às instituições locais, que isoladamente não conseguiriam ter acesso sem o auxílio daquelas²¹⁷.

A propósito, poderiam restar frustradas a efetividade e a eficácia do procedimento administrativo e judicial em curso, se um Estado com interesse na responsabilização do infrator deixasse de promover uma investigação ou de propor uma ação judicial, em deferência a outro Estado, igualmente competente, para evitar o *bis in idem*, mas posteriormente se negasse a prestar auxílio a este quando demandado.

Em suma, a cooperação jurídica internacional é um instituto que juntamente com a cortesia internacional possibilita o exercício pleno dos poderes administrativos e jurisdicionais do Estado interessado. Portanto, a implementação conjunta de ambas permite alcançar atuação coordenada entre os Estados envolvidos.

6.2.1 Base normativa da cooperação jurídica internacional no Brasil

A cooperação jurídica internacional é regulada no Brasil por normas dispersas encontradas na Constituição Federal de 1988, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, no Código de Processo Civil, no regimento interno do Superior Tribunal de Justiça e Portarias Interministeriais, assim como acordos e tratados multilaterais e bilaterais dos quais o Brasil é signatário.

Inicialmente, o art. 4º, inc. IX, da CF/1988 arrola a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade como princípio que rege as relações internacionais. Esse preceito pode ser considerado como fundamento para a cooperação jurídica internacional. Além disso, indica tratar-se de um direito fundamental processual que permite o acesso à justiça em escala global.

Ainda a respeito do tratamento do tema no plano constitucional, está definida a competência do Superior Tribunal de Justiça para a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias e a atribuição aos juízes federais para a posterior execução. Também está prevista a competência do Supremo Tribunal Federal para analisar os pedidos de extradição.

O Código de Processo Civil de 2015, ao contrário do anterior, conferiu destaque à cooperação jurídica internacional, com a presença de normas veiculadoras de importantes

²¹⁷ DAVIS, Kevin E.; JORGE, Guilherme; MACHADO, Máira Rocha. Transnational Anticorruption Law in Action: Cases from Argentina and Brazil. *Law & Social Inquiry*, n. 40, issue 3, p. 664-699, June 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/269468700_Transnational_Anticorruption_Law_in_Action_Cases_from_Argentina_and_Brazil. Acesso em: 8 ago. 2020. p. 668.

mecanismos e instrumentos cooperativos, tais como o auxílio direto, regulado nos arts. 28 a 34, e a homologação de sentenças estrangeiras, nos arts. 960 a 965. Além disso, após determinar que a cooperação jurídica internacional será regida pelos tratados dos quais o Brasil faça parte, passou a arrolar alguns princípios a serem observados, entre eles, o respeito às garantias do devido processo legal no Estado requerente, a igualdade de tratamento entre estrangeiros e nacionais e a publicidade processual²¹⁸.

Os arts. 216-A a 216-X do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, regulamentam o procedimento de homologação de sentenças estrangeiras e concessão de *exequatur* às cartas rogatórias no âmbito da corte²¹⁹. Também disciplinam esses institutos os arts. 12, § 2º, e 15 da LINDB²²⁰.

A extradição é regulada pelos arts. 81 a 99 da Lei nº 13.445/2017. Ainda no âmbito criminal, essa mesma lei disciplina a transferência de execução de pena quando o condenado em território estrangeiro for nacional ou tiver residência habitual ou vínculo pessoal no Brasil, e desde que não haja óbice à extradição executória²²¹.

É importante destacar que a legislação pátria, em inúmeras oportunidades, ressalva a regulamentação do tema por meio de tratados e acordos bilaterais. Certamente, tais instrumentos constituem-se numa das fontes normativas mais importantes da cooperação

²¹⁸ “Art. 26. A cooperação jurídica internacional será regida por tratado de que o Brasil faz parte e observará:

I - o respeito às garantias do devido processo legal no Estado requerente;

II - a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros, residentes ou não no Brasil, em relação ao acesso à justiça e à tramitação dos processos, assegurando-se assistência judiciária aos necessitados;

III - a publicidade processual, exceto nas hipóteses de sigilo previstas na legislação brasileira ou na do Estado requerente;

IV - a existência de autoridade central para recepção e transmissão dos pedidos de cooperação;

V - a espontaneidade na transmissão de informações a autoridades estrangeiras.

§ 1º Na ausência de tratado, a cooperação jurídica internacional poderá realizar-se com base em reciprocidade, manifestada por via diplomática.

§ 2º Não se exigirá a reciprocidade referida no § 1º para homologação de sentença estrangeira.

§ 3º Na cooperação jurídica internacional não será admitida a prática de atos que contrariem ou que produzam resultados incompatíveis com as normas fundamentais que regem o Estado brasileiro.

§ 4º O Ministério da Justiça exercerá as funções de autoridade central na ausência de designação específica.” (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.)

²¹⁹ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Regimento Interno*. Ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Regimental n. 41, de 21 de setembro de 2022. Brasília, DF: STJ, 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Regimento/article/view/3115/3839>. Acesso em: 16 mar. 2023.

²²⁰ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

²²¹ BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 16 mar. 2023.

jurídica internacional²²², o que inclusive aponta para a natureza transnacional do instituto, marcado pelo enlace entre normas internas e aquelas derivadas de ajustes e organismos internacionais, cujos reflexos ultrapassam as fronteiras nacionais²²³.

6.2.2 Métodos tradicionais de cooperação jurídica internacional no âmbito da responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção transnacional

A perpetração da corrupção transnacional por pessoas jurídicas normalmente se desenvolve por meio de uma série de atos e condutas marcados pela confidencialidade e pelo sigilo, a fim de dificultar a descoberta do ilícito pelos órgãos estatais. Como exemplo, podem ser citados: manipulação dos balanços contábeis, elaboração de editais de licitação direcionados ou dispensa indevida do certame, superfaturamento de obras e serviços, abertura de empresas fictícias e contas bancárias em paraísos fiscais e doação fraudulenta de recursos a campanhas políticas.

Nota-se que a corrupção transnacional é geralmente praticada em conjunto com outros ilícitos, tanto na fase executória quanto após a sua consumação, com a finalidade de ocultar os prejuízos aos cofres públicos, bem como possibilitar que os recursos indevidamente desviados sejam fruídos pelos infratores.

A dinâmica da corrupção transnacional, portanto, demanda por parte dos órgãos de persecução a colheita de provas complexas, muitas das quais somente obtidas pela quebra de sigilos financeiros, fiscais, telefônicos e telemáticos. Além disso, a fim de garantir a recomposição dos danos provocados pela corrupção, isto é, a recuperação de ativos, tem sido comum a decretação de medidas cautelares, tais como bloqueio de valores depositados em contas bancárias ou sequestro de bens imóveis, as quais dependem da intervenção de outros Estados.

²²² Nádía de Araújo afirma que “é importante destacar que, logo de início, o art. 26 do CPC dá posição de destaque aos tratados aos quais o Brasil aderiu. Essa reiterada lembrança do papel dos tratados internacionais na seara da cooperação internacional é de todo pertinente, uma vez que ao longo dos anos solidificou-se extensa rede de obrigações de caráter bilateral e multilateral na área, a estabelecer o modo de convivência entre os Estados. O Brasil beneficiou-se desse movimento, já que carecia de uma legislação específica sobre o assunto.” (ARAÚJO, Nádía de. *Direito Internacional Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. *E-book*. p. 3.11.)

²²³ O termo “direito transnacional” inclui todo direito que regula ações e eventos que transcendem as fronteiras nacionais. Tanto o direito internacional público quanto o privado estão incluídos, bem como outras normas que não se enquadram perfeitamente em uma categoria padrão. JESSUP, Phillip C. *Transnational law*. New Haven: Yale University Press, 1956. p. 2.

Os atos cooperativos dessa natureza que facilitam a persecução do ilícito na fase instrutória ou executória integram a assistência jurídica internacional²²⁴, espécie de cooperação jurídica. Adiante, serão analisados os principais mecanismos relacionados a essa modalidade de cooperação jurídica internacional.

6.2.2.1 Assistência jurídica internacional por meio da carta rogatória

A carta rogatória constitui um instrumento de cooperação jurídica internacional clássico para a prática de atos ordinatórios, instrutórios e executórios²²⁵. Por meio dela, roga-se à autoridade estrangeira que promova o cumprimento, em sua jurisdição, de tais atos processuais no interesse de outro Estado, perante o qual tramita processo em cujo âmbito tais atos foram requeridos.

As cartas rogatórias endereçadas ao Brasil, antes de serem cumpridas no território nacional, são apreciadas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que exerce em juízo de deliberação, por meio do qual verifica a presença dos requisitos formais previstos na lei ou em tratados, bem como se o conteúdo do pedido rogado não ofende a ordem pública brasileira.

Assim, caso ambos os requisitos sejam satisfeitos, será concedido o *exequatur* à carta rogatória estrangeira pelo STJ. Em seguida, ela será encaminhada ao juízo federal de primeiro grau, para cumprimento da diligência. Por fim, será devolvida ao próprio STJ, que a encaminhará ao Ministério da Justiça, encarregado de tomar as últimas providências para a devolução pela via diplomática ou ainda pela autoridade central²²⁶.

Controvérsia de suma importância para o combate à corrupção transnacional girava em torno da possibilidade de concessão de *exequatur* em cartas rogatórias com pleitos executórios,

²²⁴ Na esfera penal, Denise Abade informa que a assistência jurídica consiste no conjunto de atos necessários para instituir ou facilitar a persecução de uma infração criminal, como envio de documentos ou colheita de provas. (ABADE, Denise Neves. Análise da coexistência entre carta rogatória e auxílio direto na assistência jurídica internacional. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. *Temas de cooperação internacional*. Brasília: MPF, 2015. p. 7-23. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/nacional/vitrine-virtual/publicacoes/temas-de-cooperacao-internacional-1a-edicao>. Acesso em: 10 jan. 2023. p. 7.)

²²⁵ Nádia de Araújo estabelece a distinção entre a) atos ordinatórios ou de comunicação processual: aqueles que se destinam à prática de citação, notificação e intimação das pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no território brasileiro; b) atos instrutórios: referentes à coleta de provas (materiais, documentais e testemunhais) situadas no território nacional para instrução de ação corrente no foro do Estado Rogante; e c) atos executórios (ou de caráter restritivo): solicitam a prática de atos tais como sequestro, o arresto ou a decretação de penhora dos bens situados nos território nacional. (ARAÚJO, Nádia de. *Direito Internacional privado: teoria e prática brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 281.)

²²⁶ ABADE, Denise Neves. Análise da coexistência entre carta rogatória e auxílio direto na assistência jurídica internacional. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. *Temas de cooperação internacional*. Brasília: MPF, 2015. p. 7-23. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/nacional/vitrine-virtual/publicacoes/temas-de-cooperacao-internacional-1a-edicao>. Acesso em: 10 jan. 2023. p. 10.

fundadas em tratado com essa permissão ou não. O Supremo Tribunal Federal (STF) tinha o entendimento de que medidas de caráter executório apenas poderiam ser deferidas caso houvesse sentença definitiva já submetida à homologação²²⁷. Essa posição restritiva impedia o cumprimento de inúmeras providências cautelares relacionadas primordialmente à recuperação de ativos.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, que transferiu a competência ao Superior Tribunal de Justiça, foi prevista na Resolução nº 9/2005 a possibilidade de concessão de *exequatur* a tais decisões. A controvérsia foi definitivamente superada pelo Código de Processo Civil de 2015, que passou admitir a execução de decisão que concede a medida de urgência²²⁸.

Conexo a essa questão, passou-se a discutir sobre a legitimidade para requerer o cumprimento da carta rogatória, especialmente quando veiculava providência de quebra de sigilo bancário. Isso porque no Brasil esse tipo de medida deve ser submetida ao crivo do Poder Judiciário, condição esta não existente em outros Estados, tais como a Itália²²⁹ e a Suíça. Assim, o entendimento era de que, inexistente decisão de órgão judicial fundamentada, não seria necessária a emissão do juízo de delibação.

²²⁷ Nessa linha, pode ser citada a Reclamação 717 no STF, em que se afirmou que “a celebração do Protocolo de Las Leñas em nada alterou essa regra constitucional de competência, mesmo porque os atos de direito internacional público, como os tratados e convenções internacionais, estão rigidamente sujeitos, em nosso sistema jurídico, à supremacia e à autoridade normativa da Constituição da República. [...] Mais do que isso, a própria concessão do *exequatur* – ainda que com fundamento no Protocolo de Las Leñas – não dispensa nem afasta a necessária intervenção do Presidente do Supremo Tribunal Federal, com exclusão, por efeito de expressa regra constitucional de competência, de quaisquer outros magistrados brasileiros. Num momento posterior, a jurisprudência evoluiu para a passar a admitir a concessão do *exequatur* apenas quando fundado em tratado ou acordo internacional com previsão específica.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Reclamação nº 717/RS. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em: 30.12.1997. *DJe*, Brasília, DF, 04.02.1998. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho82547/false>. Acesso em: 16 mar. 2023.)

Com a Emenda Constitucional n. 45/2004 que transferiu a competência ao Superior Tribunal de Justiça, foi prevista no Resolução n.º 9/2005 a possibilidade de concessão de *exequatur* a decisões.

²²⁸ “Art. 962. É passível de execução a decisão estrangeira concessiva de medida de urgência.

§ 1º A execução no Brasil de decisão interlocutória estrangeira concessiva de medida de urgência dar-se-á por carta rogatória.

§ 2º A medida de urgência concedida sem audiência do réu poderá ser executada, desde que garantido o contraditório em momento posterior.

§ 3º O juízo sobre a urgência da medida compete exclusivamente à autoridade jurisdicional prolatora da decisão estrangeira.

§ 4º Quando dispensada a homologação para que a sentença estrangeira produza efeitos no Brasil, a decisão concessiva de medida de urgência dependerá, para produzir efeitos, de ter sua validade expressamente reconhecida pelo juiz competente para dar-lhe cumprimento, dispensada a homologação pelo Superior Tribunal de Justiça.” (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.)

²²⁹ Uma síntese dessa posição pode ser extraída do voto do Ministro Gilson Dipp no julgamento do AgRg na Carta Rogatória n. 998.

Essa posição, em última análise, restringia a legitimidade de órgãos administrativos apenas às cartas rogatórias de “mero trâmite” e probatórias, que não implicassem análise judicial no Brasil, em manifesta afronta ao art. 12 da LINDB, que não distingue entre autoridades administrativas e judiciais²³⁰.

Esse descompasso foi sanado posteriormente por decisões do STF que reconheceram a legitimidade da autoridade administrativa competente para requerer quebras de sigilo por meio de carta rogatória, independentemente de decisão judicial prévia, em observância à legislação do Estado requerente²³¹.

6.2.2.2 As autoridades centrais e o auxílio direto

A referência da Constituição Federal de 1988 à competência do STJ para conceder o *exequatur* às cartas rogatórias poderia levar à conclusão de que todos os pedidos de assistência jurídica devem tramitar por essa via, ou mesmo que todas as sentenças são sujeitas à homologação²³².

Contudo, em razão do princípio da especialidade, nada impede que se delibere de forma diversa, por meio de tratados e acordos internacionais, inclusive com a utilização de novos

²³⁰ “Art. 12. [...] §2º A autoridade judiciária brasileira cumprirá, concedido o exequatur e segundo a forma estabelecida pela lei brasileira, as diligências deprecadas por autoridade estrangeira competente, observando a lei desta, quanto ao objeto das diligências.” (BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

²³¹ “CARTA ROGATÓRIA - ÓRGÃO DE ORIGEM - LEGITIMIDADE. Cumpre perquirir a legitimidade para expedição de carta rogatória, em processo penal, considerados os artigos 784 do Código de Processo Penal e 12, § 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil, no que versam a expedição por autoridade estrangeira competente, não exigindo, até mesmo ante tratado de cooperação jurídica em matéria penal, que o órgão expedidor esteja integrado ao Judiciário. EMBARGOS DECLARATÓRIOS - OMISSÃO. Uma vez constatada omissão, impõe-se o acolhimento do pedido formulado nos embargos declaratórios.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). HC 91002/RJ. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 24.03.2009. *DJe*, Brasília, DF, n. 094, 22.05.2009.)

Em idêntico sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). AgR no RE 862368. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em: 15.03.2016. *DJe*, Brasília, DF, n.072, 18.04.2016.

²³² Em interessante julgado, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que “[...] Não são inconstitucionais as cláusulas dos tratados e convenções sobre cooperação jurídica internacional (v.g. art. 46 da Convenção de Mérida - 'Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção' e art. 18 da Convenção de Palermo - 'Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional') que estabelecem formas de cooperação entre autoridades vinculadas ao Poder Executivo, encarregadas da prevenção ou da investigação penal, no exercício das suas funções típicas. A norma constitucional do art. 105, I, i, não instituiu o monopólio universal do STJ de intermediar essas relações. A competência ali estabelecida - de conceder exequatur a cartas rogatórias -, diz respeito, exclusivamente, a relações entre os órgãos do Poder Judiciário, não impedindo nem sendo incompatível com as outras formas de cooperação jurídica previstas nas referidas fontes normativas internacionais. [...]” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação nº 2645/SP. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Julgado em: 18.11.2009. *DJe*, Brasília, DF, 16.12.2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=7200524&nu_m_registro=200702549165&data=20091216&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 17 mar. 2023.)

métodos cooperativos. O CPC de 2015 não deixa dúvidas a esse respeito quando dispõe no art. 961 que a decisão estrangeira somente terá eficácia no Brasil após a homologação de sentença estrangeira ou a concessão do *exequatur* às cartas rogatórias, salvo disposição em sentido contrário prevista em tratado.

Um passo evolutivo tem sido a substituição da tramitação da assistência jurídica pela via diplomática para a tramitação por meio da autoridade central. Esse último modelo tem-se mostrado mais eficaz e célere, uma vez que o envio e o recebimento dos pedidos de cooperação ocorrem diretamente por meio de órgão técnico-especializado, em matérias específicas.²³³ Assim, há diminuição do número de interlocutores, de forma a favorecer a padronização das práticas relacionadas à cooperação.

No Brasil, o papel de autoridade central para cooperação jurídica internacional cabe ao Ministério da Justiça, que o exerce por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) e o Departamento de Estrangeiros (DEEST), ambos da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), nos termos do Decreto nº 4.991/2004, cujo texto encontra-se atualmente em vigor nos termos do Anexo ao Decreto nº 6.061/2007.

Ao DEEST cabe analisar e tramitar os pedidos de extradição e de transferência de pessoas condenadas, ao passo que ao DRCI compete analisar e tramitar as demais espécies de pedidos de cooperação jurídica internacional, nas matérias penal e civil.

No que concerne à cooperação jurídica internacional em matéria penal, existem, no entanto, duas exceções à regra, em que a Procuradoria-Geral da República funciona como Autoridade Central nas questões relativas ao Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República Federativa do Brasil (Decreto nº 1.320, de 30 de novembro de 1994) e ao Tratado de Assistência Mútua em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá (Decreto nº 6.747, de 22 de janeiro de 2009).

²³³ “Mediante especialização do seu corpo de servidores e das suas rotinas, a Autoridade Central confere maior celeridade à relação de cooperação, conformando a solicitação aos requisitos que podem variar de acordo com diferentes aspectos, dentre eles a medida que se solicita, o país destinatário e a base jurídica. O espectro de variantes pode ser enorme e o rol de requisitos a ser preenchido por cada solicitação é sempre peculiar. Cabe à Autoridade Central, conhecendo cada uma dessas peculiaridades, instruir as autoridades nacionais e estrangeiras de modo a tornar o intercâmbio entre os Estados o mais fluido e eficiente possível.” (SAADI, Ricardo Andrade; BEZERRA, Camila Colares. A autoridade central no exercício da cooperação jurídica internacional. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. *Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos: cooperação em matéria penal*. 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 21-27. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/pedido-de-cooperacao-1/manuais-de-atuacao-1/manual-de-atuacao-drci-materia-penal>. Acesso em: 10 mar. 2022. p. 23.)

Paralelamente à adoção da cooperação jurídica por meio de autoridades centrais, os tratados internacionais que buscam reprimir atos ilícitos no plano internacional passaram a prever o auxílio direto. No âmbito interno, o CPC de 2015 regulou essa modalidade nos arts. 28 a 34. Por meio dele, permite-se que a autoridade estrangeira solicite a realização de diligências no país, tal como ocorre no âmbito das cartas rogatórias. A principal diferença entre eles é o direito aplicável e a origem da decisão que enseja o pedido. Enquanto as rogatórias têm como fundamento decisão de autoridade estrangeira proferida de acordo com suas próprias leis, o pedido de auxílio direto não se fundamenta em uma decisão prévia, havendo necessidade de que a autoridade brasileira competente, judicial ou não (CPC/2015, art. 32), decida, de acordo com as leis brasileiras, sobre a viabilidade da diligência (CPC/2015, art. 28)²³⁴.

À vista de referida solicitação, o órgão nacional competente, normalmente a autoridade central designada em tratados, identificará a natureza da solicitação, o órgão interno detentor das competências para seu atendimento e os contornos do pedido, de tal forma que o ato a ser praticado no território nacional seja capaz de, minimamente, satisfazer as necessidades do Estado requerente.

No âmbito da repressão à corrupção transnacional, tanto a sistemática da tramitação da cooperação jurídica por meio de autoridades centrais, quanto o auxílio direto possuem ampla aplicação.

Inicialmente, a Convenção de Combate à Corrupção da OCDE de 1997 trouxe disposições a respeito da assistência jurídica recíproca apenas no artigo 9º, com três parágrafos, ao passo que a autoridade central é mencionada no artigo 11. A Convenção da OEA de 1999 também segue essa sistemática, ao disciplinar a assistência jurídica internacional basicamente nos artigos 14 a 18.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 trouxe notáveis avanços em relação aos dois tratados da década de 1990, dedicando um amplo rol de normas para regulamentar a cooperação jurídica internacional (artigos 43 a 50), inclusive no que tange aos pedidos de assistência relacionados a procedimentos nos âmbitos civil e administrativo, como é o caso do processo administrativo de responsabilização (PAR) de pessoas jurídicas pela prática de suborno transnacional.

O artigo 46, parágrafo 13, da referida Convenção estabelece que o Estado Parte designará uma Autoridade Central encarregada de receber solicitações de assistência judicial

²³⁴ DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. *Direito Internacional Privado*. Parte Geral e Processo Internacional. 12. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 619.

recíproca e permitida a dar-lhes cumprimento ou para transmiti-las às autoridades competentes para sua execução de forma célere²³⁵.

Nem mesmo a ressalva quanto à possibilidade de os Estados Partes poderem disciplinar de forma diversa a questão retirou a importância desse mecanismo, o qual já se encontra sedimentado também em outros tratados em matéria penal e civil.

O artigo 46, parágrafo 3º, arrola uma série de atos que podem ser praticados, mediante o auxílio direto, muitos cujo cumprimento não depende da intervenção do órgão jurisdicional, sendo enquadrados, portanto, como cooperação jurídica administrativa. Podem ser citadas a colheita da prova oral, a apresentação de documentos judiciais, inclusive resguardados pelo sigilo, e a realização de inspeções e perícias.

Disposições semelhantes são encontradas na Convenção da ONU contra o Crime Organizado, a exemplo do artigo 18, especialmente o parágrafo 13, que dispõe sobre as autoridades centrais, e o parágrafo 3º desse mesmo artigo que arrola algumas medidas a serem executadas por meio da assistência direta.

Não se pode deixar de mencionar a proeminência conferida por ambas as Convenções da ONU à assistência jurídica internacional em matéria de recuperação de ativos. A Convenção de Mérida dispõe que a restituição de ativos é um princípio fundamental do combate à corrupção e exorta os Estados Partes a prestarem a mais ampla cooperação e assistência entre si a esse respeito.

O artigo 53 estabelece três medidas para a recuperação direta de bens. De acordo com esse artigo, cada Estado Parte adotará as medidas julgadas necessárias com a finalidade de (a) facultar a outros Estados Partes o ajuizamento de uma ação civil objetivando determinar a titularidade ou a propriedade de bens adquiridos mediante prática delitiva; (b) facultar a seus tribunais ordenarem àqueles que tenham praticado o delito que indenizem ou ressarcam por danos e prejuízos a outro Estado Parte; (c) permitir a seus tribunais ou autoridades competentes, quando devam adotar decisões relativas ao confisco, que reconheçam o legítimo direito de propriedade do Estado Parte sobre os bens adquiridos mediante a prática delitiva.

Entre outros atos de natureza extraterritorial e cooperativo, prevê o compartilhamento de dados financeiros entre as autoridades dos Estados Partes. Também regula o modo como esses recursos serão restituídos ao Estado requerente. Nesse ponto, o artigo 57, parágrafo 3º,

²³⁵ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Legislative Guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*. 2nd rev. ed. New York: UN, 2012. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf. Acesso em: 21 ago. 2022. p. 142.

letra *b*, traz importante orientação de que o Estado requerente poderá renunciar à exigência de uma sentença definitiva do Estado requerido, quando haja elementos que evidenciem a propriedade anterior do requerente ou a existência de danos no seu território.

A assistência jurídica internacional, por meio do auxílio direto entre autoridades centrais, embora tenha simplificado o cumprimento de diversas medidas indispensáveis à investigação e aos processos que envolvem a corrupção transnacional, não é infensa a críticas.

Tratando-se de mecanismo de assistência formal e indireta²³⁶, há possibilidade de surgimento de conflitos quanto à lei processual a ser seguida no cumprimento da medida, especialmente quando as tradições jurídicas do requerente e requerido são diversas. Não só a realização da prova pode ser prejudicada, como a sua eficácia, a depender do modo como produzida pelo Estado requerido. Por exemplo, as provas transmitidas pelo Estado Parte requerido podem estar na forma prescrita por suas leis, mas podem ser inaceitáveis sob a lei processual do Estado Parte requerente.

A tendência moderna é permitir maior flexibilidade quanto aos procedimentos a fim de se alcançar a harmonia entre os ordenamentos jurídicos, um dos principais escopos da cooperação jurídica internacional. Assim, a noção de ordem pública deve incorporar esse prisma amplo, em que a ordem jurídica interna não se encontra vigorando de forma isolada das demais, mas em conjunto.

A Convenção de Mérida busca solucionar a questão no artigo 46, parágrafo 17, ao dispor que o cumprimento da solicitação será realizado de acordo com o ordenamento jurídico interno do Estado Parte requerido e, na medida em que ele não o contravenha e seja factível, em conformidade com os procedimentos especificados na solicitação²³⁷.

Essa orientação, no entanto, é genérica e carece de maiores esclarecimentos para sua eficácia, o que, de todo modo, pode ser sanado por acordos bilaterais ou ajustes entre as autoridades centrais antes do cumprimento da solicitação.

²³⁶ É relevante esclarecer que no auxílio direto, a assistência jurídica permanece sendo indireta, porque depende da intervenção da autoridade central. A cooperação ou assistência direta é aquela realizada por órgãos congêneres, sem passar pelas autoridades centrais dos países envolvidos, a exemplo do que ocorre na cooperação entre polícias, ministérios públicos, unidades de inteligência financeira e magistrados, no âmbito de uma investigação ou processo.

²³⁷ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Legislative Guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*. 2nd rev. ed. New York: UN, 2012. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf. Acesso em: 21 ago. 2022. p. 206.

6.2.3 As redes de cooperação jurídica internacional

As disposições da Convenção contra a Corrupção da ONU, além de descreverem inúmeros mecanismos de cooperação jurídica internacional, chamam a atenção para as condições econômico-políticas dos Estados Partes, especialmente daqueles em desenvolvimento²³⁸. A disparidade dos signatários quanto a esse aspecto pode constituir relevante obstáculo à eficácia da assistência jurídica recíproca e, em última medida, do acesso à justiça.

Em atenção a tais problemas, a Convenção da ONU, diversamente da Convenção da OCDE, busca estimular que o auxílio ocorra no plano material e logístico, com a disponibilização de recursos financeiros, de profissionais especialistas em determinada matéria, de meios tecnológicos investigativos, entre outros, que permitam que as diferenças de ordem econômica, política e social não constituam obstáculo ao combate à corrupção transnacional²³⁹. Tais medidas, se implantadas, visam equilibrar a atuação dos Estados Partes quando demandados a prestar a assistência jurídica internacional.

Essa realidade importa reconhecer que a cooperação não deve exaurir-se na tradicional via diplomática ou por meio da autoridade central. A base principal desse novo modelo passa a

²³⁸ É interessante notar que alguns autores criticam o chamado direito global ou transnacional, em razão de seu surgimento ocorrer num ambiente de predomínio do neoliberalismo econômico, cujos países mais ricos buscam manter o seu domínio frente àqueles em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, através de organismos e agências internacionais. Afirma-se que “a racionalidade predominante, em termos de globalização, é aquela que preza pelo primado do econômico sobre o social, característica do modelo de pensamento neoliberal, concorrencial e fortemente excludente. Além disso, a enorme concentração de poder econômico resultante dos processos econômicos de globalização desequilibra a balança no debate político transnacional”. (DISSENHA, Rui Carlo; INCOTT JUNIOR, Paulo Roberto. A internacionalização do poder punitivo: os riscos normativos e políticos da demanda por leis penais universais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 147, p. 813-848, set. 2018.)

²³⁹ O Capítulo VI da Convenção de Mérida dispõe sobre a assistência técnica e intercâmbio de informações. Após arrolar uma série de medidas a serem desenvolvidas pelos Estados Partes nessa temática, o parágrafo 2º do artigo 60 determina que, “na medida de suas possibilidades, os Estados Partes considerarão a possibilidade de prestar-se a mais ampla assistência técnica, **especialmente em favor dos países em desenvolvimento, em seus respectivos planos e programas para combater a corrupção, incluindo apoio material e capacitação nas esferas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo, assim como a capacitação e assistência e intercâmbio mútuo de experiências e conhecimentos especializados, o que facilitará a cooperação internacional entre os Estados Partes nas esferas da extradição e da assistência judicial recíproca.**” (destaque acrescido) Já a possibilidade de auxílio financeiro é mencionada no parágrafo 7º do mesmo artigo: “Os Estados Partes considerarão a possibilidade de estabelecer mecanismos voluntários com vistas a contribuir financeiramente com os esforços dos países em desenvolvimento e dos países com economias em transição para aplicar a presente Convenção mediante programas e projetos de assistência técnica.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Mérida, México, 31 out. 2003. In: BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020. Grifos nossos.)

ser o diálogo e o contato direto e ativo entre interessados²⁴⁰, e não mais o mero cumprimento formal das solicitações; tampouco a cortesia, da qual resulta normalmente um comportamento inerte de um Estado em favor de outro.

Sob esse novo paradigma, de forma mais ampla, as chamadas redes de cooperação²⁴¹ possuem a missão de fomentar o contato permanente entre autoridades nacionais na esfera administrativa ou judicial²⁴², com a finalidade de conduzir à compreensão das leis e da jurisprudência de cada país, formular propostas relacionadas aos canais já existentes de cooperação formal, trocar informações e experiências, transmitir documentos e produzir provas num Estado em favor dos outros integrantes²⁴³.

As redes de cooperação surgem como um meio de transpor as dificuldades de diversas naturezas que gravitam em torno da cooperação jurídica internacional, tais como a possibilidade de conflito de leis no cumprimento de determinada medida e a inexistência de aparato técnico e material para efetivá-la.

²⁴⁰ Em relação à atuação do Poder Judiciário na esfera internacional, Anne-Marie Slaughter desenvolve interessante abordagem em artigo intitulado *A global community of courts*, ao defender a necessidade cada dia mais premente de se estabelecer o diálogo entre juízes de diferentes países, o que pode ocorrer seja quando se faz remissão à jurisprudência estrangeira, seja por meio de interações cada vez mais diretas, tanto presenciais quanto eletrônicas. Portanto, essas interações contribuem para uma nascente jurisprudência global sobre questões específicas capaz de melhorar a qualidade de decisões nacionais, às vezes importando ideias e às vezes insistindo em uma abordagem nacional fundada em razões culturais, históricas ou políticas. (SLAUGHTER, Anne-Marie. *A Global Community of Courts*. *Harvard International Law Journal*, v. 44, n. 1, p. 191-219, Winter 2003. Disponível em: <https://slaughter.scholar.princeton.edu/document/203>. Acesso em: 16 jan. 2023.)

²⁴¹ Paula Soares Gubert destaca a natureza não hierárquica, porém interdependente das redes, assim como a informalidade e a confiança, como forma de se inaugurar um ambiente capaz de promover à justiça no plano global. (GUBERT, Paula Soares Campeão. *Combate à corrupção e cooperação jurídica global: redes transnacionais de cooperação jurídica na persecução criminal*. Curitiba: Juruá, 2019.)

²⁴² Mônica Sifuentes, ao comentar sobre a Rede de Juízes de Haia, aponta a forma de atuação daqueles que a integram na condição de pontos de contato. Sustenta que a função principal “é facilitar a realização de comunicações judiciais diretas. Consistem elas na possibilidade de, quando um conflito envolver duas ou mais jurisdições internacionais, os juízes entrarem em contato direto entre si, não apenas para tirar dúvidas sobre o sistema jurídico e os procedimentos jurídicos para resolução do caso no outro país, mas também para tomar conhecimento de provas e documentos que possam estar em poder de um deles. O documento elaborado pelo Escritório Permanente e endossado pela Comissão Especial (documento preliminar 3A) visa amparar essa comunicação de modo a munir de garantias não apenas os juízes envolvidos, como também as partes do processo”. (SIFUENTES, Mônica. *Comunicações judiciais diretas: a Rede Internacional de Juízes da Haia*. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. *Temas de cooperação internacional*. Brasília: MPF, 2015. p. 99-104. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/nacional/vitrine-virtual/publicacoes/temas-de-cooperacao-internacional-1a-edicao>. Acesso em: 17 jan. 2023.)

²⁴³ O desenvolvimento de projetos educacionais constitui uma importante forma de atuação das redes de cooperação. Essa iniciativa é estimulada pela Convenção da ONU de combate à corrupção, ao enunciar no artigo 60, parágrafo 6º, que “os Estados Partes considerarão a possibilidade de recorrer à organização de conferências e seminários sub-regionais, regionais e internacionais para promover a cooperação e a assistência técnica, e para fomentar os debates sobre problemas de interesse mútuo, incluídos os problemas e necessidades especiais dos países em desenvolvimento e dos países com economias em transição.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida)*. Mérida, México, 31 out. 2003. In: BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

No âmbito da União Europeia, foi criada a Rede Judicial Europeia, em cumprimento à recomendação do Plano de Ação para Combate ao Crime Organizado, com foco na luta contra a corrupção, tráfico de drogas e terrorismo. O funcionamento ocorre por meio de pontos de contato que são autoridades centrais, autoridades judiciais, autoridades policiais, entre outras designadas pelos integrantes e competentes para a persecução penal²⁴⁴.

Em outros termos, a cooperação pela Rede Judicial Europeia se dá primordialmente de forma direta entre autoridades competentes, sem necessidade de agentes intermediários, circunstância que agiliza o cumprimento dos atos e diligências.

Ainda no plano regional, pode ser mencionada a Rede Hemisférica de Intercâmbio de Informações para o Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal e de Extradicação, criada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e adotada na V Reunião de Ministros da Justiça daquela organização, realizada no ano de 2004.

Essa rede conta com uma página na internet (www.oas.org/juridico/mla) que reúne informações práticas, legislação e tratados sobre cooperação jurídica em matéria penal entre os Estados membros da OEA. Ademais, a Rede estabeleceu também um mecanismo de correio eletrônico seguro que possibilita a troca de documentos e o compartilhamento de espaços de trabalho destinados ao desenvolvimento conjunto de assuntos de interesse comum. Os pontos de contato integrantes do sistema são representantes das autoridades envolvidas na cooperação jurídica internacional e na extradicação, que também participam periodicamente das Reuniões de Autoridades Centrais e outros peritos em Cooperação Jurídica Internacional e Extradicação, da OEA²⁴⁵.

Exemplo de boa prática de cooperação internacional regional é o Fórum da África Austral contra a Corrupção (SAFAC). Atualmente, os membros do SAFAC são agências anticorrupção em Angola, Botswana, Lesoto, República Democrática do Congo, Malawi, Ilhas Maurício, Namíbia, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. O SAFAC permite que os envolvidos interajam, mediante implantação de medidas de apoio para superar os desafios no combate à corrupção regional e internacional, a exemplo do que ocorre com o Programa Regional Anticorrupção do SADAC. Outro exemplo é o Banco Asiático de

²⁴⁴ GUBERT, Paula Soares Campeão. *Combate à corrupção e cooperação jurídica global: redes transnacionais de cooperação jurídica na persecução criminal*. Curitiba: Juruá, 2019. p. 105.

²⁴⁵ BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. *Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos: cooperação em matéria penal*. 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 72.

Desenvolvimento – Iniciativa Anticorrupção da OCDE para a Ásia-Pacífico, envolvendo 28 países da região²⁴⁶.

No âmbito global, o Brasil faz parte da Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Portuguesa (Rede da CPLP) criada em novembro de 2005, sendo composta por mais sete países da CPLP. A Rede tem duas unidades distintas, sendo uma dedicada à área penal e outra às áreas civil e comercial. Além disso, foi previsto um sistema de informações jurídicas e práticas dos Estados membros e um atlas judiciário que conta com a identificação das autoridades competentes para receber e executar pedidos de auxílio jurídico em cada um dos Estados membros.

Importante organismo para o combate à corrupção e do qual o Brasil também faz parte, a Rede de Recuperação de Ativos do GAFISUD - RRAG foi criada na Plenária do Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento ao Terrorismo – GAFISUD (atual GAFILAT), em 22 de julho de 2010.

Ela é composta por dezessete membros do GAFILAT e pela Espanha, e tem como objetivo otimizar mecanismos para a identificação, localização e recuperação de ativos de origem ilícita. Para tanto, possui uma plataforma de tecnologia da informação para a troca segura de dados entre os pontos focais dos países, desenvolvida pelo Instituto Costarricense de Drogas e cedida pela Costa Rica, além de estabelecer reuniões periódicas a fim de fortalecer o intercâmbio de experiências e atualização jurídico-prática de cada país²⁴⁷.

A rede possui caráter informal e dinâmico, destinada à troca de informações como ferramenta prévia a um pedido formal de cooperação jurídica internacional, especialmente no intercâmbio voltado à identificação e rastreamento de bens e valores no exterior. Apesar da informalidade, a plataforma da rede garante a segurança e o sigilo dos dados, os quais são transmitidos de forma criptografada. Além disso, permite o acesso e consulta pelos pontos de contato²⁴⁸ a partir de qualquer computador ligado à internet.

²⁴⁶ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Legislative Guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*. 2nd rev. ed. New York: UN, 2012. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf. Acesso em: 21 ago. 2022. p. 143.

²⁴⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria de Cooperação Internacional. Redes de Cooperação Internacional: Rede de Recuperação de Ativos do GAFILAT (RRAG). *Informativo n° 9*, [Brasília, DF], out. 2018. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/informativo-sci/informativo-no-9-rede-de-recuperacao-de-ativos-do-gafilat-rrag/at_download/file. Acesso em: 6 jan. 2023.

²⁴⁸ No Brasil, os pontos focais estão localizados na Polícia Federal, no Ministério Público Federal e no Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, que integra a Secretaria Nacional de Justiça, órgão do Ministério da Justiça.

O art. 15 do Decreto nº 11.348/2023 traz a seguinte disposição: “Art. 15. Ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional compete: [...] VII - realizar o acompanhamento técnico dos foros e dos organismos internacionais nas áreas de que tratam os incisos I e II, e exercer as funções de ponto de contato,

Apesar dos inúmeros avanços trazidos pelas redes de cooperação, questionamentos quanto à sua atuação foram suscitados por alguns estudiosos. Aponta-se o possível domínio da agenda e ações das redes pelos países mais poderosos. Embora isso possa vir a suceder tal como nas demais formas de cooperação ou mesmo nas organizações internacionais, as características das redes tendem a mitigar a assimetria. Primeiro, porque não há uma estrutura hierarquizada e centralizada de poder. Além disso, as redes possuem atuação em áreas específicas, normalmente com interesses convergentes entre os integrantes, mesmo quando vivenciam conjunturas econômicas, políticas e sociais diversas. Essa realidade contribui para que as soluções sejam alcançadas pelo diálogo, sem que a negociação seja influenciada por fatores exógenos de pressão de um país sobre o outro.

Outro aspecto importante a ser enfrentado diz respeito à legalidade das medidas implantadas pelas redes²⁴⁹. O debate ocorre pelo eventual choque de deliberações da rede com o ordenamento jurídico doméstico dos integrantes. Assim, indaga-se até que ponto uma norma interna poderia ser afastada pela deliberação da rede.

Em relação à cooperação empreendida no plano material, tal como o mero encaminhamento de decisões judiciais e outros documentos públicos de uma autoridade a outra, o compartilhamento de meios tecnológicos para investigação, a realização de conferências e reuniões para troca de experiências, entre outros atos de apoio e suporte, não se vislumbra qualquer óbice à efetivação. Pelo contrário, as redes representam notável avanço em relação às demais modalidades cooperacionais. Além disso, podem beneficiar mais diretamente os países mais fragilizados que contam com estruturas de fiscalização e judiciais mais fracas, com reflexos no aparato tecnológico e informacional.

A preocupação, contudo, não pode ser descartada em relação àquelas medidas e providências cujo cumprimento exige a observância de formalidades, especialmente do país requerido, tais como a intervenção do Poder Judiciário ou a participação das partes interessadas para resguardar o contraditório. Nesse caso, a assistência jurídica direta e informal empreendida

enlace e similares nas redes de cooperação internacional e de recuperação de ativos". (BRASIL. Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição Especial, 1º jan. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11348.htm. Acesso em: 16 mar. 2023.)

²⁴⁹ A dúvida a respeito da legalidade advém da discricionariedade e maleabilidade das regras e práticas que as redes estabelecem, o que pode vir a se chocar com o Direito interno de cada país, assim como gerar condutas diversas. Em algum momento, essa variação pode prejudicar a eficácia das redes na promoção da coordenação, cooperação e conformidade com as normas internacionais. Importa, pois, pensar em estruturas jurídicas que consigam distinguir adequadamente entre a diversidade que é salutar e aquela que viola inadmissivelmente o direito internacional.

pelas redes de cooperação não pode constituir um meio para driblar garantias individuais e os requisitos legais das provas a serem produzidas²⁵⁰. Dito isso, em certas situações, é imperioso que se dê preferência aos mecanismos de assistência jurídica indireta e formal, tais como a carta rogatória ou auxílio direto por autoridades centrais, a fim de evitar que seja decretada a nulidade da prova produzida pelo mecanismo informal.

De qualquer modo, eventual dificuldade quanto a esse ponto também pode ser superada no âmbito da cooperação direta pela maior transparência e pela supervisão doméstica das redes. Isso aumenta a responsabilidade política de sua atuação, de modo a evitar que participantes de Estados mais fragilizados sejam indevidamente influenciados a minimizar as suas ações ou a mitigar de forma desproporcional a aplicação de suas normas jurídicas em favor daquelas estrangeiras²⁵¹. Assim, determinadas iniciativas ou projetos podem ser objeto de debates internamente antes de serem adotados pela rede de cooperação²⁵².

No âmbito do Poder Judiciário, as redes de cooperação estimulam a refletir sobre o papel do juiz no âmbito global ou regional e não meramente nacional. Na medida em que as decisões tomadas no seio de processos que envolvem casos internacionais podem tangenciar temas constitucionais, o controle é realizado internamente, por meio de recursos aos tribunais competentes. Também não se descarta o controle realizado por organismos internacionais

²⁵⁰ Esse ponto foi um dos mais controversos relacionados à investigação de práticas corruptas pela empreiteira Odebrecht S.A. Em algumas ocasiões, a transmissão de documentos, inclusive de dados bancários sigilosos, entre autoridades suíças e Procuradores da República ocorreu de forma direta, à revelia das autoridades centrais, no caso brasileiro a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério de Justiça, nos termos do Decreto nº 6.974/2009, e até mesmo fora do âmbito das redes de cooperação, por meio dos pontos de contato. Em que pese a justificativa de lentidão e possível interferência política junto aos órgãos oficiais de cooperação, a atuação das autoridades envolvidas na investigação não pode extrapolar os limites legais e abrir margem à decretação de nulidade das provas obtidas, especialmente aquelas em que necessária prévia decisão judicial. Outrossim, mesmo a cooperação direta e informal relacionada à produção probatória não se encontra à margem de qualquer disciplina legal. Para maiores detalhes sobre o caso, confira-se: VASCONCELLOS, Marcos de. Ministério Público driblou a lei para trazer documentos da Suíça na "lava jato". *Conjur*, 5 nov. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-05/documentos-trazidos-suica-mpf-colocam-lava-jato-risco>. Acesso em: 27 mar. 2023; e PIMENTA, Raquel de Mattos; VENTURINI, Otavio. International Cooperation and Negotiated Settlements for Transnational Bribery: A Study of the Odebrecht Case. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 1-35, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/85035>. Acesso em: 27 mar. 2023.

Em caso envolvendo apenas a cooperação relacionada à oitiva de testemunhas, o STJ confirmou a validade da prova produzida pelo Ministério Público brasileiro, sem a intervenção da autoridade central: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Notícias. Decisão. *STJ mantém acordo para troca de informações entre Lava Jato e a Suíça*. 26 abr. 2016. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portallp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2016/2016-04-26_13-34_STJ-mantem-acordo-para-troca-de-informacoes-entre-Lava-Jato-e-a-Suica.aspx. Acesso em: 27 mar. 2023.

²⁵¹ TURNER, Jenia Iontcheva. Transnational Networks and International Criminal Justice. *Michigan Law Review*. Dedman School of Law Legal Studies Research Paper n. 1, vol. 105, p. 985-1032, March 2007. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=940480>. Acesso em: 1º fev. 2023. p. 130.

²⁵² Como exemplo, os EUA, antes de aceitarem as recomendações do Comitê da Basileia, tomaram medidas através do Congresso, tais como a apresentação de pareceres de agências regulatórias e outros órgãos especializados.

governamentais ou não, tais como alianças globais de advogados ou ONGs que atuam na defesa de direitos humanos.

Nota-se, portanto, que as redes de cooperação internacionais, desde que adotadas determinadas salvaguardas pelos integrantes, constituem um poderoso instrumento de cooperação jurídica entre os Estados no combate à corrupção transnacional. É interessante perceber que aquelas mais avançadas, tal como a Rede Judicial Europeia, estimulam os Estados Partes a deliberarem sobre o local onde tramitará o processo, inclusive com a possibilidade de recurso a um órgão supranacional, em caso de não se alcançar consenso entre os envolvidos. Esse conjunto de atribuições permite concluir que, a um só tempo, a rede pode conjugar mecanismos de cortesia judicial, tanto na tradicional vertente negativa, quanto na vertente positiva, além de numa fase seguinte estimular a adoção de mecanismos de cooperação entre os Estados envolvidos.

6.2.4 Ações conjuntas no plano internacional

A possibilidade de atuação conjunta de dois ou mais Estados na fase investigativa e mesmo judicial para apuração e julgamento de determinado ilícito configura um mecanismo avançado e poderoso no combate à corrupção transnacional.

Um dos principais pontos positivos é o fato de se formar um procedimento único e, com isso, evitar discussões em torno da competência internacional e da multiplicidade de processos, com os inconvenientes aos investigados e réus e órgãos persecutórios e judiciais, já analisados anteriormente. Também há ganhos para os Estados envolvidos, que deixam de praticar atos inúteis, muitas vezes já efetivados em outro procedimento. Isso gera economia de recursos financeiros e maior coordenação e sinergia entre os órgãos de persecução, com reflexos no resultado da investigação ou do processo.

As redes de atuação conjunta, portanto, encontram-se num patamar mais avançado da mera assistência internacional, seja indireta ou direta, centrada na prática de atos de cooperação isolados, insuficientes, desse modo, de solucionarem, por si só, a questão da multiplicidade de processos na esfera internacional. Além dessa vantagem, tais redes são especialmente importantes e úteis para Estados que possuem capacidade limitada para processar e julgar delitos internacionais, entre eles o de corrupção transnacional, normalmente envolvendo sofisticados *modus operandi*.

Tais redes também não podem ser consideradas simples mecanismos de cortesia internacional, mormente porque não são direcionadas apenas à tolerância à prática de atos praticados num Estado, em que o outro, por exemplo, promove a suspensão de uma investigação

ou mesmo o seu encerramento em prestígio àquele. Tampouco visa à solicitação de um Estado a outro para que este abra um investigação ou processo em vista de determinado indício conhecido por aquele (cortesia positiva).

Por importar a prática de atos por autoridades de um Estado em país diverso, as redes de ação conjunta ainda não se desenvolveram tão intensamente quanto às redes de coordenação e apoio ou os tradicionais mecanismos de cooperação jurídica internacional — carta rogatória e assistência. Indubitavelmente, para o êxito dessa modalidade e o afastamento às críticas de lesão à soberania, é necessário que a implementação venha acompanhada de maior participação da sociedade e institucionalização pelos Estados, tais como debates prévios à regulamentação pelo Poder Legislativo ou decisão circunstanciada por autoridades do Poder Executivo.

Na fase pré-processual e administrativa, a Convenção de Palermo contra o Crime Organizado foi a primeira a prever a possibilidade de investigações conjuntas.²⁵³ Na sequência, a Convenção de Combate à Corrupção da ONU adotou o mesmo mecanismo no artigo 49, com redação praticamente idêntica à da Convenção de Palermo.

Em ambos os casos, é necessário que os Estados envolvidos firmem um acordo ou protocolo que regulamentará o funcionamento da Equipe de Cooperação internacional. São estabelecidos os objetivos da investigação, os limites e locais de sua atuação, o tempo de duração e as hipóteses de prorrogação, as funções e responsabilidades de cada agente estatal que integrará a equipe, para que o trabalho possa ser coordenado com eficácia e pleno respeito à legalidade. Ademais, o texto do acordo poderá dispor sobre outros aspectos relevantes, tais como o modo de funcionamento e os responsáveis pela coordenação da equipe, as restrições ao uso das informações e a proteção dos dados, o modo de custeio das despesas, entre outros²⁵⁴.

²⁵³ “Artigo 19. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou protocolos bilaterais ou multilaterais em virtude dos quais, com respeito a matérias que sejam objeto de investigação, processos ou ações judiciais em um ou mais Estados, as autoridades competentes possam estabelecer órgãos mistos de investigação. Na ausência de tais acordos ou protocolos, poderá ser decidida casuisticamente a realização de investigações conjuntas. Os Estados Partes envolvidos agirão de modo a que a soberania do Estado Parte em cujo território decorra a investigação seja plenamente respeitada.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo). Nova York, 15 nov. 2000. In: BRASIL. Decreto n° 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.)

²⁵⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria-Geral da República. Equipes Conjuntas de Investigação. *Informativo n° 11*, [Brasília, DF], jan. 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/informativo-sci/informativo-no-11-equipes-conjuntas-de-investigacao>. Acesso em: 6 jan. 2023.

Esse modelo segue a Decisão-Quadro sobre Equipes Conjuntas de Investigação estabelecido pelo Conselho Europeu, em julho de 2002, que se apoiou nos artigos 13.º, 15.º e 16.º da Convenção da União Europeia sobre Assistência Mútua em Matéria Penal de 2000 (o artigo 13 trata da constituição e funcionamento de uma equipe de investigação conjunta e os artigos 15 e 16 referem-se à responsabilidade penal e civil dos envolvidos).

No âmbito regional, foi adotado o Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a criação de Equipes Conjuntas de Investigação (Acordo de San Juan, de 2010), ratificado até o momento por Argentina, Equador, Uruguai e Brasil²⁵⁵. Nessa normativa, consta expressamente que “a Equipe Conjunta de Investigação terá faculdades para atuar dentro dos territórios das Partes que as criaram, conforme a legislação interna das Partes onde estiver atuando a Equipe”. O Acordo também prevê que as solicitações de criação de uma ECI serão tramitadas através das Autoridades Centrais designadas por cada Parte.

No Brasil, não se encontram questionamentos judiciais específicos sobre a formação das equipes conjuntas. No entanto, o Supremo Tribunal Federal já enfrentou tema conexo, qual seja, a participação de autoridades estrangeiras em oitiva de testemunha no Brasil. No HC 89171/RJ, a conclusão pela legalidade do ato teve como requisito a não interferência das autoridades estrangeiras na produção da prova, ou seja, a impossibilidade de se realizar perguntas à testemunha²⁵⁶.

Essa restrição não mais se coaduna com a evolução da cooperação internacional, por meio de ações conjuntas entre os Estados competentes. Cite-se como exemplo o Acordo de San Juan de 2010, que autoriza expressamente no artigo 17 a presença das autoridades indicadas na solicitação durante o cumprimento das diligências de cooperação, assim como permite a formulação de perguntas, segundo os procedimentos estabelecidos pelas leis do Estado

²⁵⁵ BRASIL. *Decreto Legislativo nº 162, de 2018*. Aprova o texto do Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, assinado em San Juan, Argentina, em 2 de agosto de 2010. Brasília, DF: Senado Federal, 19 out. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-162-19-outubro-2018-787257-acordo-156601-pl.html>. Acesso em: 8 ago. 2022.

²⁵⁶ “EMENTA Habeas corpus. Carta rogatória. Interrogatório. Exequatur deferido sem a prévia notificação do paciente. Possibilidade. Risco de frustração da diligência. Diligências, providências ou medidas que sejam decorrentes do próprio ato que se está praticando. Participação das autoridades suíças sem nenhuma interferência no ato praticado. Precedentes. 1. Há precedentes desta Suprema Corte validando a disciplina da Resolução nº 9, do Superior Tribunal de Justiça, em que se assentou ser legítima, em carta rogatória, a realização de diligência sem a prévia audiência e sem a presença do réu da ação penal, quando essas possam frustrar o resultado da diligência, isso sem prejuízo da possibilidade do que se chama de exercício pleno do direito de defesa diferido, através de embargos, cabendo agravo regimental da decisão desses embargos. 2. O deferimento do exequatur com a possibilidade da realização de medidas de investigação que se fizerem necessárias não caracteriza uma cláusula em aberto, porque pode haver diligências ou providências ou medidas que sejam decorrentes do próprio ato que se está praticando, além de estarem submetidas ao crivo do Juiz Federal brasileiro que está na direção do processo. 3. No plano da cooperação internacional, é possível a participação das autoridades estrangeiras, desde que não haja nenhuma interferência delas no curso das providências tomadas. 4. Habeas corpus denegado.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Acórdão no HC 89171/RJ. Relator Marco Aurélio. Julgado em: 24/03/2009, *DJe*, Brasília, DF, 07.05.2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2579604&ext=RTF>. Acesso em: 12 mar. 2023.)

requerido. Em idêntico sentido é o artigo 17, item 3, do Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal no Mercosul²⁵⁷.

No âmbito judicial, ainda são limitadas as hipóteses de processos com envolvimento de juízes de diferentes países. As iniciativas mais proeminentes estão relacionadas à instalação de tribunais híbridos em países com histórico recente de instabilidade política e conflitos armados internos com graves violações a direitos humanos, tais como Timor Leste, Serra Leoa e Bósnia Herzegovina. Nessa hipótese, os tribunais são integrados por juízes locais, e de outras nacionalidades escolhidos pela ONU, cuja competência normalmente recai sobre processos criminais relacionados a delitos graves.

De um lado, tais tribunais capacitam a Justiça local²⁵⁸, através da adoção de padrões internacionais de um julgamento justo, como o respeito a princípios processuais fundamentais²⁵⁹. De outro, fornecem suporte logístico capaz de proporcionar uma instrução probatória mais profunda de ilícitos complexos, sem a necessidade de se valerem, por exemplo, da cooperação jurídica internacional para a prática de atos isolados.

Embora esses tribunais até o momento tenham sido criados para atingir tais objetivos, a iniciativa pode revelar-se promissora em outros contextos. No âmbito dos ilícitos transnacionais, a existência de um único processo num tribunal híbrido, constituído por juízes dos países com competência para o julgamento, preveniria a ocorrência do *bis in idem*, tal como ocorre com a formação da equipe conjunta de investigação na fase preliminar.

No âmbito do combate à corrupção transnacional, grande entrave ao avanço dessa proposta diz respeito à frequente participação de forças políticas locais nos atos ilícitos, situação que dificulta a instalação do tribunal híbrido, cuja participação de juízes de outras

²⁵⁷ BRASIL. Decreto nº 3.468, de 17 de maio de 2000. Promulga o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, assinado em San Luis, República Argentina, em 25 de junho de 1996, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3468.htm. Acesso em: 8 out. 2022.

²⁵⁸ LIMA, Renata Mantovani de; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Responsabilização por violações de direitos humanos e humanitário: análise dos painéis especiais para o Timor-Leste. *Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 137-156, dez. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/download/18003/19262>. Acesso em: 2 fev. 2023.

²⁵⁹ A elaboração do estatuto de um tribunal híbrido geralmente envolve longas deliberações entre a comunidade internacional e as autoridades nacionais e a sociedade civil. Essas deliberações podem diminuir a velocidade e a eficiência com que o tribunal é criado, mas aumentam sua legitimidade política. A participação de promotores e juízes locais nos tribunais híbridos também significa que os julgadores nesses tribunais têm maior probabilidade de respeitar e entender os costumes e condições locais do que nos tribunais penais internacionais. (TURNER, Jenia Iontcheva. Transnational Networks and International Criminal Justice. *Michigan Law Review*. Dedman School of Law Legal Studies Research Paper n. 1, vol. 105, p. 985-1032, March 2007. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=940480>. Acesso em: 1º fev. 2023. p. 1018.)

nacionalidades pode trazer maior celeridade e efetividade ao julgamento, em contrariedade aos interesses de autoridades locais.

Somados aos obstáculos políticos, surge a dúvida sobre o local onde o tribunal híbrido seria instalado. A se considerar como critério prevalente de fixação de competência a territorialidade, isso significaria que uma gama considerável de processos seria julgada em países menos desenvolvidos. Sob esse aspecto, em similaridade ao que se nota nos tribunais híbridos de caráter humanitário, a atuação de atores estrangeiros pode vir a complementar e auxiliar os atores locais no combate à corrupção, caso se consiga superar o óbice político descrito anteriormente²⁶⁰.

Um possível passo anterior ao uso de tais tribunais no combate à corrupção transnacional seria a possibilidade de se admitir a intervenção de um Estado no processo administrativo ou judicial que tramita em outro, dado o interesse jurídico existente consistente no julgamento do ilícito. Essa intervenção poderia ocorrer sob os institutos do litisconsórcio ou assistência, seguindo a lei do Estado onde tramita o feito. Nesse caso, eventual condenação poderia considerar os interesses de todos os Estados competentes, inclusive na fase de fixação das penalidades, de modo a evitar processo semelhante noutra localidade.

Variante dessa última hipótese mais comumente constatada na prática diz respeito aos acordos internacionais firmados por mais de um Estado com competência para o julgamento do ilícito e as empresas ou indivíduos investigados ou réus. Nesse caso, contudo, diversamente do processo em conjunto, não se impede a existência de mais de um procedimento investigatório ou processo judicial, embora numa etapa posterior possa se chegar a um consenso que englobe o infrator e todos os órgãos administrativos ou judiciais. Em outros termos, assim como a compensação de penalidades, o acordo que englobe mais de um Estado é medida que não impede a multiplicidade de processos e, com isso, o *bis in idem* processual, embora atenua o efeito material imediato de sobreposição de penalidades.

Desse modo, é importante que, a partir desses mecanismos mais limitados que envolvem a atuação coordenada de jurisdições, evolua-se para a adoção de estruturas mais complexas, tais quais os tribunais híbridos ou mistos, também para o combate à corrupção transnacional, ainda que para essa finalidade sejam necessários ajustes e adaptações em relação àqueles já instalados.

²⁶⁰ “Enquanto em redes menos formais, as opiniões de juízes de países desenvolvidos podem predominar, os tribunais híbridos certamente darão voz às alegações de juízes dos países emergentes de conflitos, as quais, de outra forma, são sub-representadas na comunidade jurídica internacional. Especialmente se os juízes locais tiverem maioria em um tribunal híbrido, suas manifestações podem refletir com mais frequência no desenvolvimento do direito penal internacional.” (Id., *ibid.*, p. 1019.)

6.3 O ALCANCE DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL À LEI Nº 12.846/2013 NO COMBATE À CORRUPÇÃO TRANSNACIONAL

A despeito de a Lei nº 12.846/2013 possuir eficácia extraterritorial bastante abrangente, ela não disciplinou o uso da cooperação jurídica internacional, seja no âmbito do processo administrativo ou judicial. Apenas definiu que a Controladoria-Geral da União será o órgão responsável pelo julgamento dos processos administrativos que envolvam a corrupção praticada contra a Administração Pública estrangeira.

A omissão da legislação é suprida pelas normas internas já analisadas no item 6.2.1, bem como pela regulamentação da cooperação jurídica internacional por meio das Convenções da OCDE, da OEA e da ONU, todas em vigor no Brasil, também já estudadas alhures.

Uma característica interessante que merece ser destacada é o fato de os principais tratados de combate à corrupção alcançarem as pessoas jurídicas, independentemente da natureza da responsabilização por cada país signatário — penal ou administrativa. A esse respeito, o item 1 do artigo 43 da Convenção de Mérida, após dispor que os Estados Partes cooperarão em assuntos penais, prevê que eles considerarão a possibilidade de prestar-se assistência nas investigações e procedimentos correspondentes a questões civis e administrativas relacionadas com a corrupção. O artigo 46 da mesma Convenção, de maneira impositiva, complementa que será prestada a assistência judicial recíproca no maior grau possível, conforme as leis, tratados, acordos e declarações pertinentes do Estado Parte requerido com relação a investigações, processos e ações judiciais relacionados com os delitos dos quais uma pessoa jurídica pode ser considerada responsável no Estado requerente, tal como prevê o artigo 26.

A Convenção da OCDE, de igual modo, dispõe sinteticamente no artigo 12 que a assistência jurídica abrange processos criminais e não criminais instaurados pela parte requerente.

Tais dispositivos são importantes não só para evitar que a cooperação seja obstada ou dificultada, sob a alegação de que um Estado enquadrou a corrupção como ilícito administrativo e não penal, como também porque é comum que, conexo a um processo criminal proposto contra uma pessoa física, seja deflagrado outro de natureza meramente administrativa cujo objetivo é punir as pessoas jurídicas envolvidas na corrupção. Essa proximidade se reflete ainda na fase pré-processual em que as autoridades, num primeiro momento, normalmente investigam de forma conjunta pessoas físicas e jurídicas, independentemente da espécie de

responsabilidade. Em outros termos, mesmo a responsabilidade sendo administrativa, a investigação inicial pode ter origem num procedimento de natureza criminal e vice-versa²⁶¹.

As peculiaridades da responsabilidade administrativa das pessoas jurídicas por atos de corrupção transnacional, aliadas à orientação adotada nos tratados, recomendam que internamente a cooperação jurídica internacional para esse tipo de ilícito seja regida tanto pelas normas de processo civil, o que encontra fundamento no artigo 15 do CPC²⁶², quanto por aquelas de natureza penal. Essa conclusão é reforçada em razão de ambas as responsabilidades estarem abarcadas pelo direito sancionador e, desse modo, estarem albergadas por garantias processuais fundamentais similares.

Superada essa questão, o combate à corrupção transnacional no âmbito da Lei nº 12.846/2013 depende não só dos mecanismos tradicionais de cooperação, tais como a carta rogatória e mais recorrentemente o auxílio direto, mas também da adoção de técnicas mais modernas e avançadas de cooperação capazes de permitir a prática de diligências isoladas e mais simples, além daquelas complexas, muitas vezes dependentes de inúmeros atos, participação de vários agentes e uso de aparato tecnológico de custos elevados.

As redes de cooperação podem, desse modo, suprir essa carência. Em primeiro lugar, há ganho de experiência e conhecimento técnico entre os integrantes, ao compartilharem experiências e informações por canais tradicionais de comunicação ou participação em seminários, simpósios ou outros eventos organizados pelas redes. Ainda do ponto de vista material, o Brasil pode beneficiar-se com o suporte logístico para o cumprimento de diligências tanto internamente como no exterior²⁶³.

²⁶¹ Por outro lado, a Convenção permite a inclusão de processos administrativos relativos à corrupção no âmbito de suas disposições sobre cooperação internacional. Dessa forma, poderão ser aplicados mecanismos de assistência mútua não só em matéria e processo penal, mas também em processos de natureza administrativa relacionados com a corrupção. Tais procedimentos incluem, por exemplo, casos instaurados por autoridades administrativas relativos a atos puníveis pela legislação nacional dos Estados Partes requerente e requerido, nos quais a decisão a ser tomada pode dar origem a um processo perante um tribunal penal competente sobre crimes de corrupção. Isto é relevante quando se misturam atos criminosos e infrações/violações regulamentares ou quando uma pessoa coletiva passível de sanções administrativas está envolvida em infrações abrangidas pela Convenção. (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Legislative Guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*. 2nd rev. ed. New York: UN, 2012. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf. Acesso em: 21 ago. 2022. p. 140.)

²⁶² “Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.” (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.)

²⁶³ No tema sob estudo, destaca-se a já mencionada Rede de Recuperação de Ativos do Grupo de Ação Financeira da América Latina (RRAG/GAFILAT) e mais recentemente a Rede de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 2018, cujos objetivos são favorecer o intercâmbio de informações entre os Ministérios Públicos sobre legislações e iniciativas nacionais;

Na esfera jurídica, a atuação dos pontos de contato da rede tende a ser mais célere e extensa do que aquela empreendida na assistência direta. Nesse passo, se os mecanismos de cortesia internacional da notificação prévia ou consulta podem não ter a eficácia desejada, em razão de envolverem a inércia de uma das partes em favor de outra, e, por isso, dependerem de regulamentação mais minuciosa por acordo internacional ou tratados, as redes não encontram esse obstáculo. Isso porque sinalizam para uma postura ativa dos integrantes, não importando aqueles efeitos normalmente almejados na consulta.

É importante frisar que o artigo 42, parágrafo 5º, da Convenção de Mérida possui uma redação mais abrangente do que o artigo 4º da Convenção da OCDE, ao destacar que os Estados Partes competentes para o julgamento de uma mesma infração deverão coordenar as medidas, o que pode englobar a atuação da rede de cooperação, nos termos aqui propostos. Assim, pode-se vislumbrar a convergência de um mecanismo de cortesia internacional com a adoção da cooperação jurídica internacional. A consulta e a notificação prévia passam a ser encaradas também sob o viés positivo, sem, contudo, a marca da unilateralidade típica dessa modalidade.

Ao lado das redes de cooperação, é significativa a importância da atuação das equipes de investigação conjuntas no combate à corrupção transnacional no âmbito da Lei nº 12.846/2013, a fim de evitar procedimentos paralelos na fase investigatória.

Atualmente a maioria das equipes é constituída por membros do Ministério Público Federal e agentes de outros países. No entanto, não é possível afastar essa atribuição de outros órgãos administrativos, a exemplo da Controladoria-Geral da União, que possui a competência para a análise e julgamento dos casos de corrupção transnacional. Destaca-se que atualmente há propostas no Congresso que deixam expressa essa possibilidade, a exemplo do Projeto de Lei nº 882 de 2019, que, ao introduzir o artigo 3º-A na Lei nº 12.850/2013, prevê no § 1º que, “respeitadas as suas atribuições e competências, outros órgãos federais e entes públicos estaduais poderão compor as equipes conjuntas de investigação”²⁶⁴.

fomentar a estruturação de um quadro normativo e institucional para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro nos países da Comunidade; estabelecer pontos de contato e encontros periódicos no âmbito da Rede com o objetivo de discutir temas específicos.

²⁶⁴ "Art. 3º-A. O Ministério Público Federal e a Polícia Federal poderão firmar acordos ou convênios com congêneres estrangeiros para constituir equipes conjuntas de investigação para a apuração de crimes de terrorismo, crimes transnacionais ou crimes cometidos por organizações criminosas internacionais.

§1º Respeitadas as suas atribuições e competências, outros órgãos federais e entes públicos estaduais poderão compor as equipes conjuntas de investigação.

§2º O compartilhamento ou a transferência de provas no âmbito das equipes conjuntas de investigação devidamente constituídas dispensam formalização ou autenticação especiais, sendo exigida apenas a demonstração da cadeia de custódia.

§3º Para a constituição de equipes conjuntas de investigação, não se exige a previsão em tratados.

§4º A constituição e o funcionamento das equipes conjuntas de investigação serão regulamentados por meio de decreto." (CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 882 de 2019*. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7

Embora a CGU ainda não tenha integrado nenhuma equipe conjunta de investigação, o órgão tem aumentado o uso da cooperação direta e informal, isto é, aquela que não há intermediação de autoridades centrais. A esse respeito, a AGU elaborou o Parecer n. 00320/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU²⁶⁵, em que firmou o posicionamento de que essa atuação é legítima, não só porque é possível a adoção de meios de cooperação diversos do tradicionais, como também porque está embasada na segunda parte do § 1º do artigo 43 e no artigo 48 da Convenção da UNCAC, que fazem menção à cooperação direta no âmbito de procedimento administrativo, e no artigo 11 da Convenção da OCDE, que, ao fazer remissão à assistência jurídica recíproca, menciona genericamente que é atribuição das autoridades responsáveis e não apenas autoridades centrais.

O parecer ainda endossa a legitimidade da participação de agente público estrangeiro na colheita da prova oral em processos administrativos de responsabilização, desde que respeitadas as garantias e direitos fundamentais. Contudo, noutra direção, aponta que para a criação de equipes conjuntas de investigação no âmbito da CGU devem-se promover maiores estudos sobre os impactos no ordenamento jurídico interno.

De fato, a orientação contida no parecer revela-se a mais adequada, uma vez que a criação de tais equipes importa profundas alterações ao processo administrativo. É importante que se estabeleçam quais os poderes dos agentes estrangeiros e a forma de atuação com os servidores brasileiros. Chama a atenção que eventual concessão de poder decisório a agente estrangeiro no âmbito da equipe conjunta de investigação poderia transformar uma decisão simples em colegiada. Admitida a eficácia da decisão também externamente, o resultado seria similar ao obtido no âmbito de um tribunal judicial misto.

Nota-se que essa solução foi adotada internamente no âmbito da Lei do Processo Administrativo Federal, por meio da introdução do Capítulo XI-A pela Lei nº 14.210/2021 que regulamentou a decisão coordenada, quando exigida a participação de 3 (três) ou mais setores, órgãos ou entidades no processo administrativo.

de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 [...]. Apresentado em: 19/02/2019. Arquivado em: 04/12/2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712088&filename=PL%20882/2019. Acesso em: 17 mar. 2023.)

²⁶⁵ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Parecer n. 320/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU*. Brasília, DF: AGU, 27 out. 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67372/3/Parecer_320_2021_CONJUR_CGU_CGU_AGU.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

7 CONCLUSÃO

O movimento mundial de combate a corrupção transnacional foi desencadeado pelos Estados Unidos, que, após editarem lei interna em 1977 (FCPA) para punir a prática de atos de corrupção transnacional praticados tanto dentro quanto fora do seu território, atuaram junto à comunidade internacional para a elaboração de tratados que regulamentassem uniformemente a repressão a esse ilícito.

A ultrapassar a questão ética ou moral, a iniciativa teve em mira corrigir distorções econômicas e concorrenciais provocadas pelo pagamento de suborno a governos estrangeiros, sobretudo de países menos desenvolvidos na África, Ásia e América Latina, muitas vezes tolerado e até fomentado pelos países desenvolvidos.

O regime jurídico que se sedimentou na Convenção da OCDE foi centrado na extraterritorialidade das normas de combate à corrupção transnacional, de forma a legitimar a atuação de instituições estrangeiras para esse fim. Embora a justificativa apresentada seja verdadeira, já que normalmente os países onde se localizam as autoridades corruptas, em geral, não possuem órgãos administrativos e judiciais bem aparelhados, em decorrência da omissão das forças políticas locais, algumas adversidades desse regime tampouco devem ser ignoradas. Entre elas, pode ser citado o desincentivo ao aperfeiçoamento das instituições locais com atribuições relacionadas ao combate à corrupção, uma vez que esse papel seria assumido por órgãos estrangeiros ou internacionais. Na sequência, as soluções jurídicas fornecidas por instituições estrangeiras podem ser incompatíveis com os interesses e valores locais. Esse desconhecimento, mesmo que não comprometa a atuação isolada e imediata num ou noutro caso, a médio e a longo prazos, não traz benefícios ao Estado estrangeiro, por fornecer soluções desconectadas da realidade local e sem participação da comunidade diretamente atingida pelas medidas.

No que toca à disciplina normativa da extraterritorialidade, aspecto essencial para equalizar a atuação das instituições estrangeiras em detrimento das nacionais, a Convenção da ONU representou avanços em relação às demais. Apesar de não especificar quais atos desencadeados para a prática do ilícito no território do país signatário podem atrair a competência para julgamento, em referência à teoria dos efeitos territoriais, apresenta no artigo 4º importante limite a essa definição. Esse dispositivo impõe a observância dos princípios da integridade territorial e da não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, como garantia da soberania. O § 2º do referido artigo referenda essa orientação, ao dispor que nenhum preceito da Convenção delegará poderes a um Estado Parte para exercer, no território de outro

Estado, jurisdição ou funções que a legislação interna desse Estado reserve exclusivamente a suas autoridades. Esse mesmo dispositivo baliza a aplicação de outros princípios incorporados pela Convenção para a aplicação da lei penal no espaço, tais como o da personalidade ativa e passiva, o da proteção e o da representação.

Na esteira do movimento da ampliação da eficácia extraterritorial das normas de combate à corrupção transnacional, foi editada a Lei nº 12.846/2013. Comparada a outras leis domésticas, tais como o Código Penal ou a Lei de Improbidade Administrativa, a extraterritorialidade se mostra mais intensa.

Como analisado, essa característica está presente na Lei Anticorrupção quando menciona no art. 1º a administração pública estrangeira como sujeito passivo dos atos de corrupção. No art. 5º, é destacada a proteção ao patrimônio público estrangeiro e aos compromissos assumidos pelo Brasil no exterior contra atos corruptos. Em relação ao sujeito ativo do ilícito, prevê que as sociedades estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro são alcançadas pela responsabilidade pela prática de corrupção.

Ao lado de tais disposições, o art. 28 trata especificamente da eficácia extraterritorial da lei, ao determinar que ela é aplicada aos atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra administração pública estrangeira, ainda que cometidos no exterior.

O dispositivo alude a atos praticados por pessoas jurídicas brasileiras, o que permite concluir que estão excluídas as pessoas jurídicas estrangeiras. Essa limitação se justifica para evitar hipótese de jurisdição exorbitante. Na medida em que o vínculo desse infrator, muitas vezes possuindo apenas um escritório ou pequena filial no território nacional, com o Estado brasileiro revela-se tênue, o interesse na responsabilização pela prática de ato de corrupção no exterior contra a administração pública estrangeira é inexistente ou diminuto. Eventualmente, essa pode ocorrer no país da nacionalidade da pessoa jurídica ou com base no aspecto territorial. Evita-se, com isso, o desvirtuamento das atribuições das instituições nacionais em detrimento das estrangeiras a respeito de casos cujas consequências no território brasileiro são insignificantes.

Nota-se que a limitação do art. 28 não afasta a responsabilidade da pessoa jurídica estrangeira, com representação ou filial no Brasil, pelos atos de corrupção praticados internamente ou que tenham como sujeito passivo a administração pública nacional, mesmo cometidos no exterior, por força do disposto no art. 1º da Lei 12.846/2013.

Em razão desse regime jurídico formado pela lei interna e tratados e convenções internacionais, não se revela adequada a aplicação das disposições conflitantes do Código Penal a respeito da extraterritorialidade, especialmente as condições previstas no art. 7º, § 2º. Reforça

essa conclusão o fato de a Lei nº 12.846/2013 ser direcionada primordialmente a pessoas jurídicas e a responsabilidade ser de natureza administrativo-sancionatória. Além disso, percebe-se que a regulamentação do Código Penal nitidamente é direcionada à criminalidade comum, tais como os delitos contra a pessoa e contra o patrimônio, e não a ilícitos transnacionais de maior complexidade, tais como os de corrupção, lavagem de dinheiro, fraudes ao sistema financeiro e formação de carteis internacionais.

Quanto às divergências de qualificação dos institutos jurídicos mencionados na Lei nº 12.846/2013 e no ordenamento jurídico do país onde ocorreu o ilícito, inexistente disposição expressa em sentido diverso, deve ocorrer conforme a lei do foro.

Outro aspecto intimamente ligado à extraterritorialidade do regime de combate à corrupção transnacional diz respeito à possibilidade da deflagração de múltiplas investigações e processos sobre o mesmo fato.

A constatação de aumento desses casos decorre não só da natureza do ilícito, mas também da maior preocupação e engajamento da comunidade internacional em dissuadir o suborno internacional, reflexo da atuação das organizações internacionais governamentais e não governamentais. Além disso, contrasta com a atuação unilateral e praticamente isolada dos EUA por um longo período.

Em relação aos países menos desenvolvidos, contudo, esse regime jurídico extraterritorial amplo, em geral, não trouxe soluções concretas para a superação dos obstáculos de ordem administrativa, econômica e política a permitir a atuação de seus órgãos locais de repressão ao ilícito. Em outros termos, o incremento no número de investigações e processos relacionados à corrupção transnacional não ocorreu de forma uniforme. O caso da corrupção da Odebrecht S.A., abordado ao longo dessa pesquisa, exemplifica essa situação. Conquanto a empresa tenha cometido atos corruptos em dez países da América Latina e dois da África, registram-se condenações ou acordos de leniência em poucos deles, tais como no Brasil, no Peru e na República Dominicana.

A multiplicidade processual ainda apresenta como efeito negativo o dispêndio inútil de recursos financeiros pelos órgãos persecutórios e judiciais, decorrentes da prática de atos e diligências repetidas por mais de um Estado. Por parte dos infratores, essa mesma consequência também se faz sentir, em razão do custeio das despesas de mais de um processo. Contudo, o reflexo imediato mais gravoso do *bis in idem* processual é a possibilidade de cúmulo de sanções pela prática do mesmo ilícito ao infrator.

Apesar desse panorama, a maioria dos Estados não admite o acolhimento da exceção de litispendência internacional, especialmente na matéria criminal, em razão da prerrogativa

soberana de se exercer a jurisdição sobre o seu território e seus nacionais. O Brasil segue essa orientação, tal como se vê no art. 7º, § 1º, e no art. 8º, ambos do Código Penal, e, na esfera cível, conforme o disposto no art. 24 do Código de Processo Civil. Embora inexistente norma expressa a respeito do tema na Lei nº 12.846/2013, tais proibições inequivocamente alcançam os procedimentos administrativos sancionatórios instaurados no âmbito dessa mesma lei.

A proibição, contudo, não impede que se adotem estratégias e mecanismos tendentes a neutralizar o *bis in idem*, ou minimizar os seus efeitos negativos, assim como a equalizar a atuação de instituições estrangeiras e aquelas domésticas, sem que uma substitua ou anule a atuação da outra.

A primeira medida para alcançar esse objetivo é a delimitação dos princípios da territorialidade e da nacionalidade adotados nos tratados internacionais, mediante a apresentação de hipóteses mais claras de aplicação. Com isso, busca-se evitar a jurisdição exorbitante e a multiplicidade processual a partir de situações fáticas que normalmente não desencadeariam tais efeitos. Essa mudança no plano internacional tem ainda o condão de estimular os Estados a reverem regulamentações extremamente vagas e abrangentes relacionadas à responsabilidade por atos de corrupção praticados interna ou externamente sem conexão direta ou efeitos concretos no respectivo Estado.

Em idêntica direção, outra modificação salutar já constante em alguns acordos internacionais seria a imposição de hierarquia entre os critérios usados para a fixação da competência internacional. Desse modo, eventual conflito seria solucionado mediante a fixação da competência daquele Estado onde adotado o critério prevalente, com preferência sobre os demais foros.

A segunda proposta compreende iniciativas relativas à complementariedade institucional, teoria que vem sendo estudada por Kevin Davis, no contexto do combate à corrupção transnacional, primordialmente em países menos desenvolvidos. Segundo essa teoria, a atividade unidirecional dos Estados passa a dar lugar a iniciativas conjuntas, com prevalência da cortesia e da cooperação internacional. A natureza do ilícito, marcada pelo constante envolvimento de empresas multinacionais e agentes políticos do alto escalão de governo, pela circulação de recursos monetários por instituições financeiras localizadas em diversos países, e pela prática de complexos atos executórios para ocultar o delito e dissimular a origem de enormes quantias de propina sinalizam que o auxílio mútuo entre os países se revela imprescindível para se ter êxito na persecução do ilícito.

O modelo cooperativo ainda permite que eventuais dificuldades financeiras de um dos Estados com atribuições fiscalizatórias e jurisdicionais sejam minimizadas pelo auxílio

prestado por outro. O princípio da soberania se redesenha para que a preservação dos interesses que lhe são inerentes não signifique isolamento ou impedimento a que outro Estado possa exercer suas atribuições em litígio que também possui competência.

Essa tendência foi acertadamente encampada pela Convenção da ONU de combate à corrupção, que, em acréscimo, trouxe avanços em relação às anteriores, ao disciplinar de forma mais minuciosa a recuperação de ativos e a cooperação internacional. Apesar de muitos de seus dispositivos não serem dotados de imperatividade, a mudança de foco em relação à Convenção da OCDE sinaliza maior integração entre os países no combate à corrupção transnacional, característica ínsita à complementariedade institucional.

A cooperação e a cortesia internacional colaboram para que a repressão a esse ilícito ocorra de forma mais igualitária, com a disponibilização das técnicas investigativas mais avançadas e a produção de provas mais profundas, antes restritas a alguns países. Igualmente, a coordenação entre as ações e medidas traz benefícios para os Estados competentes, ao evitarem gastos desnecessários com a prática de atos repetidos, a prolação de decisões contraditórias e a imposição de penalidades em duplicidade e eventualmente desproporcionais. Esse espectro marcado pelo fortalecimento das instituições fiscalizatórias pode, outrossim, minimizar as influências internas de natureza política nos referidos órgãos, direcionadas a neutralizar investigações e ações de responsabilização por atos de corrupção.

A cortesia internacional possibilita a aplicação do Direito estrangeiro no foro ou o julgamento de determinado litígio com conexão por corte estrangeira, de modo a proporcionar maior integração da comunidade jurídica internacional. Para se evitar o *bis in idem*, defende-se o uso da cortesia de forma prospectiva, isto é, anteriormente à deflagração da investigação ou à abertura do processo no Estado estrangeiro. Dessa forma, os Estados, ao refletirem com antecedência sobre as consequências da abertura de investigações ou da propositura de processos judiciais em outros Estados, são incentivados ao diálogo e à cooperação.

No Brasil, embora a Lei nº 12.846/2013 não discipline a matéria, a compensação das penalidades aplicadas por outro Estado em processo movido no Brasil pode ser adotada no processo administrativo de responsabilização ou no processo judicial, tanto pela aplicação analógica do disposto no art. 8º do Código Penal, quanto pela autorização prevista expressamente para responsabilidade por atos de improbidade administrativa e em alguns tratados internacionais.

A adoção da consulta, por sua vez, decorre do art. 9º da Lei nº 12.846/2013 que determina a aplicação do artigo 4º da Convenção da OCDE, o qual estabelece que os Estados assim procedam quando verificada hipótese de jurisdição concorrente. Um dos seus objetivos

tem sido a definição da jurisdição mais adequada ou a atuação coordenada dos Estados interessados, o que pode abranger até mesmo o trancamento de uma investigação ou ação judicial por um deles para evitar a multiplicidade processual.

Não obstante esse louvável propósito, o tratado da OCDE se omite quanto ao modo de se exercer a consulta. Isso dificulta a sua implementação, por ficar na dependência de outro instrumento regulamentador. No caso brasileiro, a suspensão ou a extinção de determinado procedimento investigatório ou judicial, como exceções ao princípio da obrigatoriedade da ação penal ou ao dever legal de investigar e atuar quando a autoridade administrativa constata determinado ilícito, também configuram óbice à adoção do instituto.

Não sendo a cortesia internacional capaz de solucionar isoladamente todas as adversidades da jurisdição concorrente, o uso da cooperação jurídica internacional é indispensável para o combate à corrupção transnacional. Não bastasse a natureza do ilícito já apontar nessa direção, a cooperação jurídica internacional igualmente concretiza a complementariedade institucional. Assim, por exemplo, Estados menos desenvolvidos podem obter informações e documentos relacionados ao ilícito, mediante auxílio daqueles onde se encontram as sedes das empresas infratoras. Ademais, esse contato pode contribuir para o aperfeiçoamento de instituições locais administrativo-fiscalizatórias e a implementação de práticas capazes de fazer frente à corrupção transnacional. Por parte dos países desenvolvidos, a cooperação também se faz necessária, em virtude da necessidade de se colherem elementos probatórios que somente podem ser obtidos com o auxílio do país onde se encontram localizados.

A Convenção da ONU contra a Corrupção destacou um capítulo exclusivo à cooperação jurídica internacional, além de deixar expressa a possibilidade de sua utilização em relação aos pedidos de assistência em procedimentos nos âmbitos civil e administrativo, como é o caso do processo administrativo de responsabilização (PAR) de pessoas jurídicas pela prática de suborno transnacional.

Dada a magnitude desse tratado, que já conta com mais de uma centena de signatários, revela-se nítido que a cooperação internacional vem se consolidando como importante mecanismo de enfrentamento à corrupção transnacional, não só na fase investigativa ou instrutória, mas também na executória, tal como ocorre na recuperação de ativos. Além disso, a cooperação jurídica internacional promove o diálogo e a aproximação entre os Estados, de forma a sinalizar a possibilidade de superação de divergências na esfera política e econômica.

Apesar desses benefícios, a cooperação jurídica internacional, especialmente nas modalidades tradicionais de assistência jurídica, tampouco soluciona todos os problemas

decorrentes do regime extraterritorial do combate à corrupção transnacional, inclusive aquele delineado pela Lei nº 12.846/2013. Isso ocorre porque o auxílio mútuo entre os Estados não necessariamente impede que um deles possa iniciar a sua própria investigação e seu próprio processo, mesmo havendo outro em curso.

Para fazer frente a esses desafios, a cooperação jurídica internacional, além dos tradicionais mecanismos de auxílio direto e carta rogatória, tem evoluído com o surgimento de novos métodos que congregam elementos de cortesia internacional. Eles visam estimular a atuação coordenada de autoridades administrativas e judiciais de modo mais abrangente do que a mera prática de atos ou diligências isolados.

Atualmente, merecem destaque as redes de cooperação que objetivam fomentar o contato permanente entre autoridades de mais de um país na esfera administrativa ou judicial, com a finalidade de conduzir à compreensão das leis e da jurisprudência de cada país, formular propostas relacionadas aos canais já existentes de cooperação formal, trocar informações e experiências, transmitir documentos e produzir provas num Estado em favor dos outros integrantes.

As redes ostentam caráter dinâmico e se destinam tanto ao apoio logístico para o cumprimento de diligência e condução das investigações e processos quanto à assistência jurídica internacional de forma direta, isto é, sem intervenção da autoridade central, valendo-se apenas dos pontos de contato.

Entre outros aspectos positivos das redes de cooperação, pode ser citada a sua estrutura descentralizada, o que mitiga possível domínio de um país sobre o outro nas deliberações tomadas em seu âmbito. Adicionalmente, contribui para tanto o fato de as redes normalmente se formarem com propósitos específicos, cujos interesses dos integrantes são convergentes, mesmo quando vivenciam conjunturas econômicas, políticas e sociais diversas. Essa realidade permite que as soluções sejam alcançadas pelo diálogo, sem que a negociação seja influenciada por fatores exógenos de pressão de um país sobre o outro.

Quanto à compatibilidade das diligências tomadas nas redes de assistência jurídica com o ordenamento interno dos integrantes, é importante que não constituam um meio de ofensa a garantias individuais e aos requisitos legais das provas a serem produzidas.

Tomadas as devidas precauções, as redes internacionais podem ser adotadas com êxito no combate à corrupção transnacional, inclusive por meio da incorporação de mecanismos de cortesia internacional, como a consulta entre os pontos de contato para definição do país que se encarregará de investigar o ilícito e instaurar o processo, tal como já ocorre na Rede Judicial Europeia.

Outra modalidade de cooperação jurídica internacional, muitas vezes desencadeada por iniciativa das redes de cooperação, é a investigação conjunta promovida por agentes e órgãos de dois ou mais Estados para apuração de determinado ilícito. Nesse modelo, diversamente das demais formas de assistência jurídica internacional, há apenas um único procedimento do qual participam autoridades de mais de um país.

Além de evitar a multiplicidade de investigações autônomas, ela proporciona economia de recursos financeiros e maior coordenação e sinergia entre os órgãos de persecução, com reflexos no resultado da investigação ou do processo.

Tais equipes são especialmente importantes e úteis para Estados que possuem capacidade limitada para processar e julgar delitos internacionais, a exemplo da corrupção transnacional, normalmente envolvendo sofisticados *modus operandi*. Elas constituem um instrumento eficaz em que as instituições locais e estrangeiras atuam de modo complementar e convergente.

Ainda que essas redes de ação conjunta ainda não sejam tão utilizadas quanto as redes de coordenação e apoio ou os tradicionais mecanismos de cooperação jurídica internacional, inegavelmente representam um grande avanço em relação a eles. A sua adoção, contudo, recomenda que se tomem providências tendentes a afastar eventual ingerência abusiva de um Estado em outro, mediante a fragilização do princípio da não intervenção. Nessa linha, as Convenções da ONU contra o Crime Organizado e contra a Corrupção orientam que os Estados envolvidos firmem um acordo ou protocolo que regule o funcionamento da Equipe de Cooperação internacional, no qual se estabeleçam a duração, os agentes participantes, as atribuições, entre outros detalhes.

Iniciativa que guarda certa similitude com as equipes de investigação conjunta relaciona-se à instalação de tribunais formados por magistrados de mais de um Estado, entre aqueles competentes internacionalmente para o julgamento. A proposta tem em mira permitir que não só na fase investigatória, mas também na fase decisória, seja possível haver um só processo. O principal óbice à implementação diz respeito aos entraves internos de natureza política e estrutural, a exemplo do local de instalação e o modo de funcionamento. Ademais, a se considerar que o exercício da jurisdição envolve atribuições inerentes à soberania, a instalação de tais tribunais somente seria possível por meio de profunda reforma do ordenamento interno dos Estados envolvidos.

Em que pese a dificuldade de implementação no estágio atual, a ideia de complementariedade institucional se faz presente em tais cortes, e eventualmente no futuro, assim como ocorreu com os tribunais híbridos criados com auxílio da ONU, poderão constituir

uma alternativa intermediária entre a atuação dos tribunais nacionais e dos tribunais internacionais. Subjacente a essa proposta, iniciativas menos drásticas e disruptivas, tais como a possibilidade de se admitir a intervenção de um Estado no processo administrativo ou judicial em trâmite em outro Estado, contribuem para que se evite a multiplicidade processual. Nesse caso, eventual condenação poderia considerar os interesses de todos os Estados competentes, inclusive na fase de fixação das penalidades, de modo a evitar processo semelhante noutra localidade.

É interessante notar que os órgãos persecutórios têm aumentado o contato entre si em situações de processos paralelos, muitas vezes coordenando a celebração de acordos de leniência ou promovendo a compensação das penalidades, condutas que poderiam evoluir para a intervenção de um Estado no processo instaurado por outro.

O estudo dos métodos de cooperação internacional, em conjunto com as iniciativas relacionadas à cortesia internacional, permite concluir que constituem poderoso mecanismo para a repressão à corrupção transnacional.

É importante destacar que o Brasil, amparado em normas nacionais e internacionais, corretamente trilhou o caminho da adoção dos métodos de cooperação jurídica internacional, inclusive aqueles mais modernos, tais como a formação de equipes conjuntas de investigação e a participação em redes de cooperação.

A Lei nº 12.846/2013, embora não contenha dispositivos legais relacionados à cooperação jurídica internacional ou à cortesia internacional, determina expressamente a aplicação do artigo 4º da Convenção da OCDE, que regula a jurisdição em torno dos casos envolvendo a corrupção transnacional. Ademais, a ratificação das Convenções da OEA e da ONU contra a corrupção consolidam o modelo cooperativo e coordenado com outros países de combate à corrupção transnacional, aplicável também aos casos envolvendo pessoas jurídicas.

Entende-se, contudo, que, para se alcançarem todos os benefícios decorrentes da complementariedade institucional, o uso de tais mecanismos deve ser pautado pela transparência e pela supremacia do interesse público, de forma a evitar que se converta em instrumento de indevida ingerência de um país em assuntos internos de outro, ou seja utilizado em procedimentos pautados por interesses políticos ou meramente econômicos e arrecadatórios.

Além desse aspecto, a hipótese apresentada, visa preservar garantias e direitos fundamentais dos infratores, mediante a utilização de mecanismos que buscam evitar a instauração de múltiplas investigações e processos administrativos ou judiciais em torno do mesmo fato, ou ao menos minimizar os seus impactos, sem, no entanto, comprometer a efetividade do combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

- ABADE, Denise Neves. Análise da coexistência entre carta rogatória e auxílio direto na assistência jurídica internacional. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. *Temas de cooperação internacional*. Brasília: MPF, 2015. p. 7-23. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/nacional/vitrine-virtual/publicacoes/temas-de-cooperacao-internacional-1a-edicao>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Parecer n. 320/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU*. Brasília, DF: AGU, 27 out. 2021. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67372/3/Parecer_320_2021_CONJUR_CGU_CGU_AGU.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.
- ARAÚJO, Nádia de. *Direito Internacional Privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. *E-book*.
- ARAÚJO, Nádia de. *Direito Internacional privado: teoria e prática brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- ARGENTINA. *Ley 27401/2017*. Responsabilidad Penal. Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires, 1^o Dec. 2017. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27401-296846/texto>. Acesso em: 1^o set. 2022.
- BAPTISTA, Renata Ribeiro. Dilemas e boas práticas do modelo multijurisdicional no combate a ilícitos transfronteiriços: Algumas pautas para a aplicação da Lei n. 12.846/2019 In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (coord.). *Lei Anticorrupção e temas de compliance*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 103-119.
- BARROSO, Luís Roberto. *Ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim?* Palestra proferida na Brazil Conference. Harvard University, 21 abr. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>. Acesso em: 8 set. 2022.
- BEAN, Bruce W.; MACGUIDWIN, Emma H. Expansive reach-useless guidance: an introduction to the UK Bribery Act 2010. *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Forthcoming, MSU Legal Studies Research Paper n. 10-07, vol. 18, n. 2, April 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2037200_code411573.pdf?abstractid=2037200&mirid=1&type=2. Acesso em: 28 ago. 2022.
- BELLO Y VILLARINO, Jose Miguel. International Anticorruption Law, Revisited. *Harvard International Law Journal*, vol. 63, n. 2, Sept. 2022. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4212132. Acesso em: 20 fev. 2023.

BIEHLER, Anke et al. (ed.). *Freiburg Proposal on Concurrent Jurisdictions and the Prohibition of Multiple Prosecutions in the European Union*. Freiburg im Breisgau: Max-Planck-Institut, 2003. Disponível em: https://pure.mpg.de/rest/items/item_2501949_4/component/file_3014472/content. Acesso em: 28 dez. 2022.

BITTENCOURT, Sidney. *Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz et al. Exigências e benefícios da colaboração com as autoridades em temas anticorrupção. *Jota*, Análise, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/exigencias-e-beneficios-da-colaboracao-com-as-autoridades-em-temas-anticorruptao-31082020>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 out. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União. *Acordo de Leniência firmado entre a Controladoria Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e Technip Brasil - Engenharia, Instalações e Apoio Marítimo Ltda. e Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda.* Brasília, DF, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-firmados/TechnipBrasil.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 162, de 2018*. Aprova o texto do Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, assinado em San Juan, Argentina, em 2 de agosto de 2010. Brasília, DF: Senado Federal, 19 out. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-162-19-outubro-2018-787257-acordo-156601-pl.html>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.468, de 17 de maio de 2000. Promulga o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, assinado em San Luis, República Argentina, em 25 de

junho de 1996, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3468.htm. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jul. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm. Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição Especial, 1º jan. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11348.htm. Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 dez. 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2

ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência; Controladoria-Geral da União; Advocacia-Geral da União. *Acordo de Leniência firmado entre o Ministério da Transparência e a Controladoria Geral da União - CGU, a Advocacia-Geral da União - AGU e as empresas que integram o grupo econômico da Odebrecht*. Brasília, DF, 9 jul. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-firmados/odebrecht.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. *PA nº 1.25.000.001452/2018-11*. Relatora: Maria Iraneide Olinda Santoro Facchini. Brasília, DF, Brasília, 24 jul. 2019. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/institutos-consensuais/doc_acordos_votos/Voto_TECNHIP_1.25.000.001452-2018-11.pdf. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Termo de Acordo de Leniência entre o Ministério Público Federal e a Odebrecht S.A.* Curitiba, 1º dez. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordo-leniencia-odebrecht-mpf.pdfv>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Portal da Transparência. Controladoria-Geral da União. *Sanções*. [Set. 2022]. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes>. Acesso em 10 set. 2022.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. *Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos: cooperação em matéria penal*. 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). Acórdão no AgRg no REsp 1.316.522/RJ. Relatora Ministra Maria Isabel Gallotti. Julgado em: 19.05.2016. *DJe*, Brasília, DF, 30.05.2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=60659497&num_registro=201200604796&data=20160530&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). Acórdão no RHC 104.123/SP. Relator Ministro Rogério Schietti Cruz. Julgado em: 17.09.2009. *DJe*, Brasília, DF, 20.09.2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1865965&num_registro=201802679498&data=20190920&formato=PDF. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão monocrática). REsp 1.861.992/MG. Relator Ministro Ribeiro Dantas. Julgado em: 01.07.2020. *DJe*, Brasília, DF, 03.08.2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=107769444&tipo_documento=documento&num_registro=20200349148&data=20200803&formato=PDF. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação nº 2645/SP. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Julgado em: 18.11.2009. *DJe*, Brasília, DF, 16.12.2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=7200524&num_registro=200702549165&data=20091216&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 17. Quando o falso se exaure no estelionato, sem mais potencialidade lesiva, é por este absorvido. *Diário da Justiça*: Brasília, DF, p. 13963, 28 nov. 1990. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?livre=%2717%27.num.&O=JT>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Reclamação nº 770/RJ. Relator: Ministro Sydney Sanches. Julgado em: 07.08.2002. *DJe*, Brasília, DF, 15.08.2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1708211>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Acórdão no HC 89171/RJ. Relator Marco Aurélio. Julgado em: 24/03/2009, *DJe*, Brasília, DF, 07.05.2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2579604&ext=RTF>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). HC 91002/RJ. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 24.03.2009. *DJe*, Brasília, DF, n. 094, 22.05.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Reclamação nº 717/RS. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em: 30.12.1997. *DJe*, Brasília, DF, 04.02.1998. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho82547/false>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Acórdão no HC 171.118/SP. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 12.11.2019. *DJe*, Brasília, DF, 17.08.2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344022609&ext=.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). AgR no RE 862368. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em: 15.03.2016. *DJe*, Brasília, DF, n.072, 18.04.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Acórdão no HC 89171/RJ. Relator Marco Aurélio. Julgado em: 24/03/2009, *DJe*, Brasília, DF, 07.05.2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2579604&ext=RTF>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BITTENCOURT, Sidney. *Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013*. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BOUTROS, Andrew S.; FUNK, T. Markus. "Carbon Copy" Prosecutions: A Growing Anticorruption Phenomenon in a Shrinking World. *University of Chicago Legal Forum: Combating Corruption*, vol. 2012, issue 12, p. 259-269, 2012. Disponível em: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol2012/iss1/1>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRATSIK, Peter. A corrupção política na era do capitalismo transnacional. *Crítica Marxista*, Campinas, n. 44, p. 21-42, 2017. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo2017_10_01_17_45_53.pdf. Acesso em: 19 jul. 2022.

BREWSTER, Rachel; BUELL, Samuel W. The Market for Global Anticorruption Enforcement. *Law and Contemporary Problems*, vol. 80, n. 193, p. 193-228, April 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2947664_code394053.pdf?abstractid=2947664&mirid=1&type=2. Acesso em: 21 jul. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 882 de 2019*. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 [...]. Apresentado em: 19/02/2019. Arquivado em: 04/12/2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712088&filename=PL%20882/2019. Acesso em: 17 mar. 2023.

CARRINGTON, Paul D. Enforcing International Corrupt Practices Law. *Michigan Journal of International Law*, vol. 32, issue 1, p. 129-164, 2010. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=mjil>. Acesso em: 19 ago. 2020.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*.

CLERMONT, Kevin M.; PALMER, John R. B. Exorbitant Jurisdiction. *Maine Law Review*, vol. 58, n. 2, p. 474-505, Spring 2006. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=facpub>. Acesso em: 2 ago. 2022.

CLIFFORD CHANCE'S ASIA PACIFIC ANTI-CORRUPTION GROUP. *A Guide to Anti-Corruption Legislation in Asia Pacific*. 6th ed. Hong Kong: Clifford Chance, April 2019. Disponível em: <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2019/04/a-guide-to-anticorruption-legislation-in-asia-pacific-6th-edition.pdf>. Acesso em: 3 set. 2022.

COLANGELO, Anthony J. Double Jeopardy and Multiple Sovereigns: A Jurisdictional Theory. *Washington University Law Review*, vol. 86, n. 4, p. 769-857, 2009. Disponível em: <https://journals.library.wustl.edu/lawreview/article/3890/galley/20723/view/>. Acesso em: 17 mar. 2023.

COLANGELO, Anthony J. *Gamble*, Dual Sovereignty, and Due Process. *SMU Dedman School of Law Legal Studies Research Paper*, n. 431, p. 189-214, 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3455600_code754202.pdf?abstractid=3431288&mirid=1&type=2. Acesso em: 8 nov. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção sobre o Cibercrime (Convenção de Budapeste)*. Budapeste, Hungria, 23 nov. 2001. Disponível em: <https://rm.coe.int/16802fa428>. Acesso em: 16 mar. 2023.

COOLEY, Alexander; SHARMAN, Jason C. Blurring the line between licit and illicit: transnational corruption networks in Central Asia and beyond. *Central Asian Survey*, vol. 34, issue 1, p. 11-28, Febr. 23, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02634937.2015.1010799?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 13 jul. 2022.

CORRUPÇÃO no esporte: apostas ilegais somam US\$ 1,7 trilhão por ano, diz Unodc. *Nações Unidas*, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/12/1773182>. Acesso em: 20 maio 2023.

COUNCIL OF EUROPE. *Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173)*. Strasbourg, France, 27/01/1999. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=173>. Acesso em: 27 mar. 2023.

COUNCIL OF EUROPE. *Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174)*. Strasbourg, France, 04/11/1999. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=174>. Acesso em: 27 mar. 2023.

COUNCIL OF EUROPE. *European Convention on the International Validity of Criminal Judgments*. The Hague, 28.V.1970. Disponível em: <https://rm.coe.int/1680072d3b>. Acesso em: 17 mar. 2023.

COUNCIL OF EUROPE. *Resolution (97) 24. On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*. Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c>. Acesso em: 27 mar. 2023.

COUNCIL OF EUROPE. *Welcome to the GRECO website*. [2023]. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/greco/home>. Acesso em: 27 mar. 2023.

COUSSI, Olivier; MOINET, Nicolas. Extension du domaine de la prédation. La vente d'Alstom à Général Electric. *Revue Française de Gestion*, v. 8, n. 285, p. 211-227, 2019. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02498820/document>. Acesso em: 3 set. 2022.

CRAGG, Wesley; WOOF, William. The U.S. Foreign Corrupt Practices Act: A Study of Its Effectiveness. *Business and Society Review*, vol. 107, issue 1, p. 98-144, Dec. 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228147815_The_US_Foreign_Corrupt_Practices_Act_A_Study_of_Its_Effectiveness. Acesso em: 21 set. 2022.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó. *Lei anticorrupção empresarial: Lei 12.846/2013*. 3. ed., rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.

DAVIS, Kevin E. Does the Globalization of Anti-Corruption Law Help Developing Countries? *NYU Law and Economics Research Paper*, n. 09-52, Dec. 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1520553. Acesso em: 17 jul. 2020.

DAVIS, Kevin E.; JORGE, Guillermo; MACHADO, Máira Rocha. Transnational Anticorruption Law in Action: Cases from Argentina and Brazil. *Law & Social Inquiry*, n. 40, i. 3, p. 664-699, June 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/269468700_Transnational_Anticorruption_Law_in_Action_Cases_from_Argentina_and_Brazil. Acesso em: 8 ago. 2020.

DE LA TORRE, Mateo J. The Foreign Corrupt Practices Act: Imposing an American Definition of Corruption on Global Markets Notes. *Cornell International Law Journal*, vol. 49, i. 2, art. 5, p. 469-496, Spring 2016. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol49/iss2/5>. Acesso em: 8 ago. 2021.

DE LEÓN VILLALBA, Francisco Javier. *Acumulación de sanciones penales y administrativas: sentido y alcance del principio "ne bis in idem"*. Barcelona: Bosch, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DISSENHA, Rui Carlo; INCOTT JUNIOR, Paulo Roberto. A internacionalização do poder punitivo: os riscos normativos e políticos da demanda por leis penais universais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, vol. 147, p. 813-848, set. 2018.

DODGE, William S. International Comity in the Fourth Restatement. In: STEPHAN, Paul B.; CLEVELAND, Sarah A. (ed.). *The Restatement and Beyond: The Past, Present, and Future of U.S. Foreign Relations Law*. New York, Oxford Academic, 2020. Disponível em: <https://doi-org.peacepalace.idm.oclc.org/10.1093/oso/9780197533154.003.0015>. Acesso em: 28 dez. 2022.

DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado: Parte Geral*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*.

DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado. Parte Geral e Processo Internacional*. 12. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DUNAHOE, Alexandra White. Revisiting the cost-benefit calculus of the misbehaving prosecutor: Deterrence economics and transitory prosecutors. *N.Y.U. Annual Survey of American Law*, vol. 61, p. 45-57, May 2005. Disponível em: http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/ecm_pro_064626.pdf. Acesso em: 10 dez. 2022.

ESTADOS UNIDOS. *Cláusulas Anti-Suborno e sobre Livros e Registros Contábeis da Lei Americana Anti-Corrupção no Exterior [The Foreign Corrupt Practices Act — FCPA]*. Atualizada até a Lei de Direito Público Pub. L. 105-366 (10 de novembro de 1998). [Em 22 de julho de 2004]. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-portuguese.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.

FÉRES, Marcelo Andrade; LIMA, Henrique Cunha Souza. Compliance Anticorrupção: Formas e Funções na Legislação Internacional, na Estrangeira e na Lei Nº 12.846/2013. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 145-174.

FORBES, Evan. Extraterritorial Enforcement of the Foreign Corrupt Practices Act: Asserting U.S. Interest or Foreign Intrusion? *Southern California Law Review*, vol. 93, p. 109-126, April 2020. Disponível em: <https://southerncalifornialawreview.com/wp-content/uploads/2020/04/Forbes-Final.docx.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.

FRANCE. Assemblée Nationale. *Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013*. Code général des collectivités territoriales: TITRE II: SOCIÉTÉS D'ÉCONOM (Articles L1521-1 à L1525-3). Paris: Assemblée Nationale, 2013. Modifié par ORDONNANCE n°2014-1543 du 19 décembre 2014 - art. 30. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_1c/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006149213/#LEGISCTA000006149213. Acesso em: 1º set. 2022.

FRANCE. Assemblée Nationale. *Rapport d'information n. 4082*. Déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Affaires Étrangères et la Commission des Finances en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 3 février 2016 (1) sur l'extraterritorialité de la législation américaine. Paris: Assemblée Nationale, 5 octobre 2016. Disponível em: <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4082.asp>. Acesso em: 1º set. 2022.

FRANCE. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. *Le guide des sociétés d'économie mixte locales*. Paris: La Documentation Française, 2007. Disponível em: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/Guide_des_SEML_Documentation_francaise.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil* – estudos de casos e lições para o Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GARCEZ, Júnior da Silva. Por que falar em processos penais multijurisdicionais? *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 26, n. 6754, 28 dez. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/95654>. Acesso em: 11 nov. 2022.

GEORGE, Barbara Crutchfield; LACEY, Kathleen A.; BIRMELE, Jutta. The 1998 OECD Convention: An Impetus for Worldwide Changes in Attitudes Toward Corruption in Business Transactions. *American Business Law Journal*, vol. 37, ed. 3, 2000. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1150374_code242209.pdf?abstractid=1150374&mirid=1. Acesso em: 20 fev. 2023.

GIMENES, Erick. Valor que República Dominicana tem a receber da Odebrecht não integra RJ. *JOTA*, Brasília, 16 set. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/valor-que-republica-dominicana-tem-de-receber-da-odebrecht-nao-integra-rj-16092021>. Acesso em: 20 maio 2023.

GOMES, Marlos Corrêa da Costa. *Incidência da FCPA (FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT) sobre as empresas brasileiras – Análise dos Acordos Celebrados pelo Departamento de Justiça Norte-Americano*. 2021. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/40734/5/Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20Marlos%20Gomes%20UFMG%2001%2004%202022.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

GUBERT, Paula Soares Campeão. *Combate à corrupção e cooperação jurídica global: redes transnacionais de cooperação jurídica na persecução criminal*. Curitiba: Juruá, 2019.

HEIMANN, Fritz; DELL, Gillian; MCCARTHY, Kelly. *Progress Report 2011: Enforcement of OCDE Anti-Bribery Convention*. 4th ed. [S. l.]: Transparency International, 2011. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/2011_OECDReport_EN.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei Anticorrupção: Lei nº 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HOLTMEIER, Jay. Cross-border corruption enforcement: a case for measured coordination among multiple enforcement authorities. *Fordham Law Review*, vol. 84, i. 2, art. 7, p. 493-523, 2015. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol84/iss2/7>. Acesso em: 10 nov. 2022.

HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Tradução de Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *GERMANY v. ITALY: GREECE intervening*. Judgment of 3 February 2012. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/143/143-20120203-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2023.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. A corrupção em uma perspectiva internacional. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 64, p. 29-56, jan.-fev. 2007.

JESSUP, Phillip C. *Transnational law*. New Haven: Yale University Press, 1956.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

KÄMMERER, Jörn Axel. Comity. In: PETERS, Anne; WOLFRUM, Rüdiger(ed.). *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Cary, NC; New York, NY: Oxford University Press, nov. 2020. vol. 1. p. 375. Disponível em: <https://opil-ouplaw-com.peacepalace.idm.oclc.org/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e691?rsk=eyZ8Vu&result=1&prd=MPIL>. Acesso em: 28 mar. 2023.

KOEHLER, Mike. The Story of the Foreign Corrupt Practices Act. *Ohio State Law Journal*, vol. 73, n. 5, p. 929-1013, Dec. 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2185406_code1191864.pdf?abstractid=2185406&mirid=1&type=2. Acesso em: 21 jul. 2022.

KUYVEN, Fernando. Aplicação ultraterritorial da lei anticorrupção. *Revista de Direito Empresarial*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 263-280, jul-ago. 2014.

LEIBOLD, Annalisa. Extraterritorial Application of the FCPA under International Law. *Willamette Law Review*, n. 225, p. 225-267, Sept. 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2489675. Acesso em: 8 ago. 2022.

LESSA, Bárbara Alencar Ferreira. *O discurso anticorrupção: uma análise a partir da teoria das virtudes*. 2018. 414 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_LessaBA_2.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

LIMA, Renata Mantovani de; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Responsabilização por violações de direitos humanos e humanitário: análise dos painéis especiais para o Timor-Leste. *Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 137-156, dez. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/download/18003/19262>. Acesso em: 2 fev. 2023.

LUZ, Reinaldo Diogo; LARA, Fabiano Teodoro de Rezende. Análise do Programa de Leniência da Lei Anticorrupção brasileira: características e efetividade. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 119-144.

MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição Brasileira de 1988. *Boletim Científico*, Brasília, ano 4, n. 16, p. 11-75, jul./set. 2005. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/download/196/176>. Acesso em: 20 out. 2021.

MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 196-236.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria-Geral da República. Equipes Conjuntas de Investigação. *Informativo nº 11*, [Brasília, DF], jan. 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/informativo-sci/informativo-no-11-equipes-conjuntas-de-investigacao>. Acesso em: 6 jan. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria de Cooperação Internacional. Redes de Cooperação Internacional: Rede de Recuperação de Ativos do GAFILAT (RRAG). *Informativo nº 9*, [Brasília, DF], out. 2018. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/noticias/informativo-sci/informativo-no-9-rede-de-recuperacao-de-ativos-do-gafilat-rrag/at_download/file. Acesso em: 6 jan. 2023.

MOTTA, Fabrício; ANYFANTIS, Spiridon Nicofotis. Comentários ao art. 5º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 81-114.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 2º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21-46.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Country monitoring of the OECD Anti-Bribery Convention*. [2022]. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countrymonitoringoftheoecdanti-briberyconvention.htm>. Acesso em: 1º set. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. OECD/LEGAL/0378. Adopted on: 5/11/2009. Amended on: 25/11/2021. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>. Acesso em: 15 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Mérida, México, 31 out. 2003. In: BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo). Nova York, 15 nov. 2000. In: BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo. Adotada pela Assembléia-Geral da ONU, em 9 de dezembro de 1999. In: BRASIL. Decreto Legislativo nº 5.640, de 26 dez. 2005. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5640.htm. Acesso em: 16 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. In: BRASIL. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, Caracas, Venezuela, 1996. In: BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 out. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Paris: 17 dez. 1997. In: BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 9 jun. 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. *E-book*.

PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. In: BRASIL. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

PAUL, Joel. R. Comity in International Law. *Harvard International Law Journal*, vol. 32, n. 1, p. 1-79, Winter 1991. Disponível em: https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1624&context=faculty_scholarship. Acesso em: 20 dez. 2022.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. A cooperação jurídica internacional no novo código de processo civil. *Revista CEJ*, Brasília, ano XIX, n. 67, p. 18-34, set./dez. 2015. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2033/1963>. Acesso em: 8 ago. 2021.

PERLINGEIRO, Ricardo. Cooperação Jurídica Internacional. In: TIBÚRCIO, Carmen; BARROSO, Luís Roberto (org.). *O Direito Internacional Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 797-810.

PIMENTA, Raquel de Mattos; VENTURINI, Otavio. International Cooperation and Negotiated Settlements for Transnational Bribery: A Study of the Odebrecht Case. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 1-35, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/85035>. Acesso em: 27 mar. 2023.

PIMENTEL FILHO, André. Comentários aos artigos 1º a 4º da Lei Anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (coord.). *Lei Anticorrupção e temas de compliance*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. x-y.

POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot. O combate global à corrupção e o direito internacional privado: primeiros esforços de uma sistematização necessária. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Corrupção e Seus Múltiplos Enfoques Jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 289-311.

PRINCIPATO, Daniel. Defining the “Sovereign” in Dual Sovereignty: Does the Protection Against Double Jeopardy Bar Successive Prosecutions in National and International Courts? *Cornell International Law Journal*, vol. 47, p. 767-785, 2014. Disponível em: <https://ww3.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Principato-final.pdf>. Acesso em: 8 out. 2022.

RAINHO, Renata Vaz Marques Costa. *Cláusulas anticorrupção em contratos privados e administrativos*. 2020. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/35809/8/DISSERTACAO%20-%20DEPOSITO.pdf>. acesso em: 8 ago. 2022.

REACHSTEINER, Beat Walter. *Direito Internacional Privado - teoria e prática*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil – uma história, séculos XVI a XVIII*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press, 2016. *E-book*.

SAADI, Ricardo Andrade; BEZERRA, Camila Colares. A autoridade central no exercício da cooperação jurídica internacional. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. *Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos: cooperação em matéria penal*. 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 21-27. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/pedido-de-cooperacao-1/manuais-de-atuacao-1/manual-de-atuacao-drci-materia-penal>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SALBU, Steven R. Bribery in the Global Market: A Critical Analysis of the Foreign Corrupt Practices Act. *Washington and Lee Law Review*, vol. 54, i. 1, art. 6, p. 229-289, Winter 1997. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol54/iss1/6>. Acesso em: 10 ago. 2022.

SIFUENTES, Mônica. Comunicações judiciais diretas: a Rede Internacional de Juízes da Haia. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. *Temas de cooperação internacional*. Brasília: MPF, 2015. p. 99-104. Disponível em: <https://memorial.mpf.mp.br/nacional/vitrine-virtual/publicacoes/temas-de-cooperacao-internacional-1a-edicao>. Acesso em: 17 mar. 2023.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. O princípio do *ne bis in idem* e sua vertente substancial na repressão ao ilícito fiscal. *Revista Internacional de Direito Tributário*, Belo Horizonte, v. 7, p. 173-194, jul./ago. 2007.

SLAUGHTER, Anne-Marie. A Global Community of Courts. *Harvard International Law Journal*, v. 44, n. 1, p. 191-219, Winter 2003. Disponível em: <https://slaughter.scholar.princeton.edu/document/203>. Acesso em: 16 mar. 2023.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. A Lei anticorrupção e a análise dos atos lesivos no âmbito das parcerias da administração pública com o terceiro setor. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (coord.). *Lei Anticorrupção e temas de compliance*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 121-147.

STANFORD LAW SCHOOL. *Foreign Corrupt Practices Act Clearinghouse: a collaboration with Sullivan & Cromwell LLP. Total and Average Sanctions Imposed on Entity Groups per Year*. [S. l.: s. n.], c2023c. Disponível em: <https://fcpa.stanford.edu/statistics-analytics.html?tab=2>. Acesso em: 5 abr. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Notícias. Decisão. *STJ mantém acordo para troca de informações entre Lava Jato e a Suíça*. 26 abr. 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2016/2016-04->

26_13-34_STJ-mantem-acordo-para-troca-de-informacoes-entre-Lava-Jato-e-a-Suica.aspx. Acesso em: 27 mar. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Regimento Interno*. Ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Regimental n. 41, de 21 de setembro de 2022. Brasília, DF: STJ, 2022. Disponível em:
<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/Regimento/article/view/3115/3839>. Acesso em: 16 mar. 2023.

TILLIPMAN, Jessica. Foreign Corrupt Practices Act Fundamentals. *Briefing Papers*, n. 08-10, p. 1-23, Sept. 2008. Disponível em:
https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1923190_code810317.pdf?abstractid=1923190&mirid=1&type=2. Acesso em: 27 mar. 2023.

TORCHIA, Bruno Martins; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A Necessidade de Harmonização das Esferas do Poder Punitivo Estatal (Administrativa e Penal) no Combate à Corrupção. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 205-229.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. Disponível em:
https://images.transparencycdn.org/images/2009_GCR_PT.pdf. Acesso em: 13 jul. 2022.

TURNER, Jenia Iontcheva. Transnational Networks and International Criminal Justice. *Michigan Law Review*. Dedman School of Law Legal Studies Research Paper n. 1, vol. 105, p. 985-1032, March 2007. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=940480>. Acesso em: 1º fev. 2023.

UNIÃO AFRICANA. *Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção (Convenção da UA)*. Aprovada na Segunda Sessão Ordinária da Conferência da União, realizada em Maputo, Moçambique, em julho de 2003. Disponível em:
https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_p.pdf. Acesso em: 16 mar. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro 2009/948/JAI do Conselho, de 30 de Novembro de 2009, relativa à prevenção e resolução de conflitos de exercício de competência em processo penal. In: UNIÃO EUROPEIA. Actos aprovados ao abrigo do Título VI do Tratado EU. *Jornal Oficial da União Europeia*, 15 dez. 2009. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009F0948&from=HU>. Acesso em: 6 jan. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. *Documento 62004CJ0436*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 9 de Março de 2006. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A62004CJ0436>. Acesso em: 9 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n. 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de dezembro de 2012 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial. *Jornal Oficial da União Europeia*, 20 dez. 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0001:0032:pt:PDF>. Acesso em: 8 out. 2022.

UNITED KINGDOM. Ministry of Justice. *The Bribery Act 2010 – Guidance*. [S. l.: s. n.], March 2011. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

UNITED KINGDOM. UK Parliament. *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*. London: UK Parliament, 14 December 2001. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>. Acesso em: 16 mar. 2023.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Legislative Guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*. 2nd rev. ed. New York: UN, 2012. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf. Acesso em: 21 ago. 2022.

UNITED STATES. Department of Justice. *Agreement between the government of the United States of America and the European Communities on the application of positive comity principles in the enforcement of their competition laws*. Washington D.C., June 4, 1998. Disponível em: <https://www.justice.gov/atr/agreement-between-united-states-and-european-communities-application-positive-comity-principles>. Acesso em: 28 mar. 2023.

UNITED STATES. *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*. [1987]. Disponível em: <https://iow.eui.eu/wp-content/uploads/sites/28/2016/04/EU-15-Scott-Third-Restatement.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.

UNITED STATES. U. S. Department of Justice. Office of the Deputy Attorney General. [Letter]. From the Deputy Attorney General to Heads of Department Components United States Attorneys CC to DOJ Working Group on Corporate Enforcement & Accountability. Subject: Policy on Coordination of Corporate Resolution Penalties. Washington D.C.: May 9, 2018. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/speech/file/1061186/download>. Acesso em: 10 nov. 2022.

UNITED STATES. United States Court of Appeals (Eleventh Circuit). *No. 03-11880*. Ursula UNGARO-BENAGES, Judge, as heir of Lili Berliner nee Orenstein, Plaintiff-Appellant, v.

DRESDNER BANK AG, Deutsche Bank AG, Defendants-Appellees. Decided: August 3, 2004. Disponível em: <https://caselaw.findlaw.com/us-11th-circuit/1380057.html>. Acesso em: 28 dez. 2022.

VAN ALSTINE, Michael. Treaty Double Jeopardy: The OECD Anti-Bribery Convention and the FCPA. *Ohio State Law Journal*, vol. 73, n. 5, p. 1321-1352, 2012. Disponível em: https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2297&context=fac_publications. Acesso em: 8 ago. 2021.

VASCONCELLOS, Marcos de. Ministério Público driblou a lei para trazer documentos da Suíça na "lava jato". *Conjur*, 5 nov. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-05/documentos-trazidos-suica-mpf-colocam-lava-jato-risco>. Acesso em: 27 mar. 2023.

VERGUEIRO, Luiz Fabrício Thaumaturgo. *Implementação da cooperação jurídica internacional vertical*. 2012. 272 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

VIAPIANA, Tábata. Technip fecha acordo de leniência no Brasil e nos EUA e pagará R\$ 1,1 bilhão. *Conjur*, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-25/technip-fecha-acordo-leniencia-brasil-eua>. Acesso em: 27 mar. 2023.

WEBB, Philippa. The United Nations Convention against corruption: Global achievement or missed opportunity? *Journal of International Economic Law*, vol. 8, n. 1, p. 191-229, March 2005. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2557193. Acesso em: 25 ago. 2022.

WOUTERS, Jan; RYNGAERT, Cedric; CLOOTS, Ann Sofie. The international legal framework against corruption: achievements and challenges. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14, n. 1, p. 1-76, June 2013. Disponível em: http://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/1687445/08Wouters,-Ryngaert-and-Cloots1.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020.