

ARTIGOS / ARTICLES

A PAUTA ANTICORRUPÇÃO NA OEA E O FUNDAMENTO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO PENAL

THE ANTICORRUPTION AGENDA IN THE OAS AND THE BASIS FOR THE INTERNALIZATION OF CRIMINAL LAW

ANA JULIA POZZI ARRUDA*
FERNANDO ANDRADE FERNANDES **

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar as iniciativas da OEA (Organização dos Estados Americanos) na promoção da política anticorrupção no âmbito da América Latina, notadamente quanto aos fundamentos de legitimidade das instituições multilaterais no que tange ao estabelecimento de obrigações jurídico-criminais. Elegeu-se como paradigma a Convenção Interamericana contra a Corrupção, bem como as discussões promovidas pelo seu respectivo mecanismo de implementação (MESICIC), os quais permitem observar como se deu este processo de internacionalização e, consequente, internalização de tais obrigações. Tendo em vista o contexto de globalização, as iniciativas internacionais devem proporcionar instrumentos para que os Estados lidem conjuntamente com os problemas que se apresentam no cenário internacional, de forma a unir esforços na preservação das respectivas instituições democráticas. Justifica-se a importância da análise no âmbito jurídico-penal, pois a questão apresenta-se ainda mais sensível, uma vez que as demandas internacionais e imediatistas da sociedade contemporânea podem contrapor-se aos princípios de política criminal fundados na dignidade da pessoa humana. Conclui-se que a ponderação entre os fatores universalismo e soberania é fundamental no processo de definição de agenda política, para favorecer a integração supranacional bem como proteger as bases axiológicas do Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

This article aims to analyze the initiatives of the OAS (Organization of American States) in promoting anti-corruption policies in Latin America, particularly regarding the legitimacy of multilateral institutions in establishing legal and criminal obligations. The Inter-American Convention against Corruption was chosen as a paradigm, along with the discussions promoted by its respective implementation mechanism (MESICIC), which allow for an observation of how the process of internationalization and subsequent internalization of such obligations has unfolded. In the context of globalization, international initiatives should provide tools for states to jointly address problems that arise on the international stage, thereby uniting efforts to preserve their respective democratic institutions. The importance of this analysis within the criminal law framework is justified, as the issue is particularly sensitive, given that the immediate and international demands of contemporary society may conflict with the principles of criminal policy grounded in human dignity. It is concluded that balancing the factors of universalism and sovereignty is crucial in the process of defining political agendas, to promote supranational integration as well as protect the axiological foundations of the Democratic Rule of Law.

* Doutoranda em Direito pela UNESP. *E-mail:* ana.arruda@unesp.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7021-7983>.

** Pós-doutor em Direito pela Universidade de Salamanca (2011). Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra (2000). Professor Assistente da Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho (UNESP). *E-mail:* fernando.a.fernandes@unesp.br.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6801-3356>.

PALAVRAS-CHAVE: OEA. Convenção Interamericana contra a Corrupção. Direito Penal. Política Criminal.

KEYWORDS: OAS. *Inter-American Convention against Corruption. Criminal law. Criminal policy.*

1. INTRODUÇÃO

Com o fenômeno da globalização e da mundialização financeira, os Estados passaram a se unir em Blocos Regionais de forma a se colocarem como mais competitivos no mercado internacional. Entretanto, além da perspectiva econômica, a globalização, paralelamente, também proporcionou uma expansão de problemas sociais de modo que transpassassem as fronteiras dos Estados, havendo a necessidade de que sejam planejadas ações coordenadas e conjuntas para lidar com tais questões.

Nesse sentido, as instituições multilaterais apresentam iniciativas supranacionais, por meio de documentos e tratados que vinculam a atuação dos países-membros, de forma a promover um marco comum e integrado de desenvolvimento, que abarque tanto a perspectiva econômica quanto social das relações no cenário internacional. Todavia, diversas críticas questionam a legitimidade das instituições supranacionais, sua forma de organização, bem como as políticas públicas por elas estruturadas, o que coloca em xeque as intervenções propostas aos Estados e a construção de uma política global consistente para enfrentar problemas que ultrapassam a esfera do Estado Nacional.

No âmbito da corrupção, pela estreita relação da temática com o Direito Penal, é imprescindível analisar a legitimidade de tais iniciativas, visto que os instrumentos internacionais podem apresentar conflitos com as instituições democráticas de cada país. Dessa forma, para que a política internacional anticorrupção levada a cabo no âmbito da OEA seja coerente é preciso que perasse pelo fortalecimento do Estado Democrático de Direito e respeito à soberania dos países-membros.

2. GLOBALIZAÇÃO E ESTADO NACIONAL

A partir do final do século XX, o fenômeno da globalização foi intensificado sobremaneira em razão das novas tecnologias da comunicação, as quais possibilitaram o encurtamento das dimensões espaço-tempo em escala inimaginável. Trata-se de um processo de integração que teve suas origens na relação econômica, sobretudo no que tange às trocas comerciais entre os diferentes países, mas que reformulou inclusive aspectos políticos, sociais e culturais que marcaram de modo muito evidente as relações entre Estado, mercado e sociedade.

A constituição de uma ordem global fundamentada na integração econômica e expansão das relações comerciais concedeu enorme importância para as

grandes corporações transnacionais, as quais fragmentaram a cadeia de produção, deslocando-se para países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, com baixa regulamentação trabalhista e fiscal, de forma a maximizar as taxas de lucratividade. Além disso, como ressalta Giddens, a desmonetarização da economia favoreceu o processo de acúmulo de capital e permitiu que surgissem novas zonas de interação financeira no âmbito dos países e instituições privadas.

O volume do comércio externo de hoje é superior ao de qualquer período anterior e abrange uma gama muito mais extensa de bens e serviços. Mas a maior diferença registra-se a nível financeiro e nos movimentos de capitais. Alimentada pelo dinheiro eletrônico – isto é, dinheiro que só existe como informação digital nos discos dos computadores – a economia do mundo atual não tem paralelo com as épocas anteriores. Na nova economia eletrônica global, gestores de fundos, bancos, empresas, sem esquecer milhões de investidores a título pessoal, podem transferir grandes somas de capitais com o simples carregar num botão¹.

A partir da enorme importância conquistada pelos mercados, sobretudo no cenário transnacional, verificou-se o aprofundamento da relação entre poder político e poder econômico, de modo que, muitas vezes, os Estados em posição de maior vulnerabilidade cedem às pressões do mercado financeiro. As influências no âmbito político são de tal forma que restringem a autonomia e a soberania estatal em nome dos interesses particulares das grandes corporações privadas, até mesmo pela condição de dependência cada vez mais intensa entre a economia dos países e os investimentos externos.

Assim, a mobilidade de capital promovida pela globalização exige uma convergência de políticas que protejam os interesses dos proprietários dos recursos financeiros, de forma que recebam as mesmas garantias e retorno em todos os locais em que invistam seus recursos, gerando uma clara intervenção na esfera de soberania dos Estados-nação, devido à imposição de padrões uniformes globais para a maximização de seus lucros².

Tais fatores, invariavelmente, provocam um acirramento na competição econômica internacional, que acaba por orientar muitas das políticas nacionais, diminuindo a capacidade do Estado para cumprir com os respectivos objetivos sociais constitucionais. As demandas de saúde, educação, segurança, moradia, saneamento, entre outras, são transferidas para as iniciativas privadas e efetivadas a partir de uma contraprestação financeira por parte do usuário do serviço, reafirmando uma lógica individualista, na medida em que restringe o acesso aos serviços às pessoas que possuem condições de arcar financeiramente com tais custos.

É possível argumentar que esta configuração, em que se verifica a predominância mercadológica sobre aspectos sociais, afeta as condições de legitimidade

1 GIDDENS, 2007, p. 21

2 CONTIPELLI, 2018, p. 281

ção das instituições democráticas e da própria função do Estado pois, incapazes de garantir a prestação e proteção de direitos, legitimam-se apenas a partir da observância a aspectos procedimentais e lógico-formais de sua organização³.

Evidentemente que tal contexto produz reflexos na estrutura do Estado Nação, a qual fora pensada a partir do paradigma liberal-racional do século XIX, tendo em vista a mudança na gama de fatores que até então orientava o arranjo político-institucional dos países. Nesse sentido, Habermas apresenta a construção do Estado Moderno, pós Revolução Francesa, a partir das seguintes premissas:

O Estado moderno surgiu, nomeadamente, como um **Estado administrador/fiscal** e como um **Estado territorial provido de soberania** que se pôde desenvolver no âmbito de um **Estado nacional** no sentido de um **Estado democrático de direito e social** (*grifo nosso*)⁴.

O advento da globalização, em razão das novas – e mais amplas – zonas de interação econômica, política e social, provocou impactos em todos estes aspectos sobre os quais o Estado moderno fora construído. Portanto, verifica-se um cenário de anacronismo entre as instituições estatais (dentro do contexto para o qual foram desenhadas) e a atual conjuntura globalizada, que repercute nos mais diversos âmbitos da vida em sociedade, inclusive para além dos limites fronteiriços dos países, atingindo a comunidade global. E, paralelamente à crescente complexidade das estruturas contemporâneas, há a exigência de um arsenal normativo que seja capaz de conferir certeza e segurança jurídica a estas novas relações.

Assim, muitos dos organismos internacionais inicialmente pensados para atuarem na manutenção da paz ou impulsionar as trocas comerciais entre os Estados, passaram a ter um papel importante em também lidar com as contradições da globalização, a partir de diferentes iniciativas pensadas no sentido de promover governança a nível global. São mecanismos e agendas políticas que visam dar um tratamento relativamente homogêneo a diversas questões sociais e econômicas que podem afetar tanto a comunidade local quanto a internacional. Dessa forma, o pluralismo jurídico – diferentes normativas aplicáveis a mesma situação – é a tônica da legislação contemporânea no que se refere aos impactos da sociedade mundializada e integrada, na medida em que surgem espaços de interlegalidade entre as normativas locais e supranacionais.

3 Bauman, 2013, p. 19. O autor também ressalta o perigo da legitimação verificada unicamente a partir da via procedural, tendo em vista que governos ditatoriais e políticas autoritárias podem apresentar altas percentagens de apoio popular nas urnas, em detrimento de governos comprometidos com a proteção de liberdades e garantias fundamentais constitucionalmente previstas.

4 HABERMAS, 2001, p. 80

2.1. INICIATIVAS DE GOVERNANÇA GLOBAL

A governança global é caracterizada pela conjugação de esforços entre Estados e organizações não-governamentais, em instituições multilaterais que atuam por meio de um mecanismo de tomada de decisão, para tentar lidar com as questões que transcendem o âmbito do Estado Nação e afetam a comunidade internacional. Nesse sentido, é importante levar em consideração os interesses nacionais e internacionais que possam influenciar o processo de tomada de decisão, administrando-os de forma harmônica para conciliar as decisões globais com a soberania estatal.

Tais iniciativas são de fundamental importância no sentido de fazer frente aos problemas sociais e às consequências negativas da globalização, sobretudo no que tange à exclusão social, acirramento da competição a nível internacional, liberalização das economias, relativização da soberania estatal e desregulamentação das empresas multinacionais. Há uma gama de questões sociais que fogem ao controle dos Estados, fazendo-se necessário uma abordagem conjunta, integrada e coordenada para o enfrentamento efetivo de tais problemas.

O surgimento e fortalecimento de organizações internacionais, bem como o desenvolvimento de instrumentos normativos internacionais, contribuíram para a consolidação de uma complexa rede de interdependência pautada em arranjos regulatórios e de colaboração. (...) O fortalecimento da capacidade de os países formularem e executarem políticas públicas consistentes, e com vistas à promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico também em âmbito internacional, passou a fazer parte da agenda global⁵

Nesse sentido, o aumento das problemáticas a nível transnacional e de questões cada vez mais especializadas motivou o surgimento de esferas multicêntricas de governança, sobretudo para além dos limites fronteiriços estatais. Verifica-se a formação de uma rede integrada de Estados e organizações para controlar o risco advindo de diversas áreas – economia, criminalidade, meio ambiente, entre outras – de forma que, pela importância atribuída ao direito internacional, condiciona de maneira decisiva o processo político de tomada de decisão local⁶.

A atuação das organizações internacionais é pautada no estabelecimento de diretrizes que possam orientar as políticas nacionais em torno de um objetivo internacional, definindo padrões mínimos a serem seguidos pelos Estados. Apesar da existência de posições discordantes, a delegação de poder na esfera internacional e a consequente submissão aos padrões internacionais podem ser instrumentos que fortalecem a democracia, pela adesão do Estado aos mecanis-

5 DAIBERT; PERES, 2014, p. 222-223

6 HELD, 2004

mos de avaliação e participação em esferas de influências recíprocas, de forma a aprimorar o controle democrático sobre políticas que afetem os cidadãos⁷.

No contexto de globalização financeira, este aspecto é fundamental para maior controle dos mercados e da expansão do poder econômico de forma desenfreada. Muitos países sofrem com altos índices de corrupção e suborno, sendo que tais práticas podem inclusive estar difundidas dentro da estrutura institucional, fazendo-se importante que os organismos internacionais promovam políticas de transparência e *accountability* para os Estados⁸.

Ao se tratar sobre as estratégias de governança, há diversas formas de organização institucional que favorecem a integração entre os países, tanto no plano regional quanto global, a depender das finalidades de cada agrupamento. No presente artigo destaca-se a atuação da OEA (Organização dos Estados Americanos) no plano regional, notadamente no que tange a definição da agenda política, econômica e jurídica anticorrupção na América Latina, a partir da perspectiva brasileira.

No que tange à governança supranacional em matéria jurídico-criminal, analisar a legitimidade das organizações internacionais é fundamental para entender as iniciativas propostas, especialmente pela sensibilidade democrática do conteúdo penal e pelos reflexos na proteção de direitos e garantias fundamentais que podem acarretar. Assim, Anabela Miranda Rodrigues ressalta “a matéria penal é extremamente sensível às forças de integração/ intergovernamentalidade. Diria mesmo que a segurança, hoje um valor absolutizado e sacralizado, é demasiado integrador ou federalizador”⁹. De plano, ressalta-se que os procedimentos externos de criação normativa – seja no sentido de criminalização expressa de algumas condutas ou estabelecimento da obrigação de criminalizar determinada prática – fundam-se e valorações jurídicas tidas por uniformizadas, em que pese as diferentes realidades dos países¹⁰.

Além disso, há uma alteração no paradigma clássico da decisão orientada pelo parlamento quanto à produção legislativa e às principais decisões de política criminal, tendo em vista que, apesar de serem adotadas dentro dos limites fronteiriços e soberanos de cada Estado, o fundamento de tais decisões advém de instâncias supranacionais, como Estados dominantes, empresas transnacionais ou organizações internacionais¹¹. Assim, diante da evidente perda da total autonomia dos órgãos legislativos nacionais frente às demandas internacionais, tal como se evidenciava na concepção clássica do Estado Moderno, questiona-

7 KEOHANE; MACEDO; MORAVCSIK, 2009

8 Nesse sentido, sobre o papel das organizações internacionais no enfrentamento à corrupção, cf. ROSE-ACKERMAN, 1999.

9 RODRIGUES, 2011, p. 104

10 MACHADO, 2004

11 NAVARO DOLMESTCH, 2004

-se como tais reivindicações podem ser introduzidas na ordem jurídica nacional, preservando-se as instituições democráticas e soberanas.

2.2. LEGITIMIDADE SUPRANACIONAL: REPRESENTATIVIDADE X FUNCIONALIDADE

A forma de se pensar a legitimidade das organizações internacionais, bem como seu processo político de tomada de decisão, é um dos principais pontos do debate atual, porque implica na relativização ou na concessão de parte da soberania estatal a um terceiro envolvido, o que pode, em um primeiro momento, parecer nocivo às premissas do Estado Democrático de Direito. Todavia, ao se investigar o fenômeno de forma mais abrangente, verifica-se que, se orientado e estruturado a partir de princípios democráticos coletivos, pode, inclusive, aumentar a capacidade política dos Estados Nacionais e melhorar o nível de organização institucional em torno de problemas globais comuns.

No cenário internacional, os aspectos políticos e econômicos são moldados por relações de poder, as quais possuem potencial para influenciar e, consequentemente, enfraquecer a soberania estatal e a capacidade de organização das autoridades políticas no plano interno e externo. Sendo assim, o trabalho das instituições de governança deve ser orientado no sentido de fortalecer, de forma legítima, a paridade e equidade representativa entre os atores envolvidos, em termos qualitativos e quantitativos, de forma que promova o desenvolvimento em diferentes Estados através da democratização das relações internacionais. Invariavelmente é um aspecto fundamental relacionado ao pressuposto da legitimidade, na medida em que “se as instituições internacionais forem mais representativas dos interesses dos países menos desenvolvidos, tornam-se mais legítimas as decisões tomadas no seu interior”¹².

Entretanto, as diversas críticas giram em torno do déficit democrático das organizações por não contarem com um sistema de representação popular na sua estrutura, culminando, muitas vezes, em uma agenda política elitista e tecnocrática. Esta perspectiva eleva a representatividade popular e sua observância lógico-formal à categoria de principal requisito atinente à legitimidade e democratização das instituições. Contudo, na dimensão da democracia constitucional, segundo a qual se preserva também a consecução dos objetivos sociais constitucionalmente definidos, respeitando-se os limites impostos pelo ordenamento jurídico, verifica-se que as instituições internacionais podem atuar de forma a colaborar e fortalecer tanto a democracia quanto a soberania estatal¹³.

Independentemente da perspectiva adotada quanto a legitimização – seja por representatividade popular ou por competência técnica de decisão que fa-

12 REZENDE, 2008, p. 117

13 KEOHANE; MACEDO; MORAVCSIK, 2009

voreça objetivos constitucionais – há um consenso de que a democratização deve ser fomentada no âmbito das instituições internacionais, principalmente como forma de se garantir os interesses dos Estados menores em face do poder econômico. O relatório de Desenvolvimento Humano, produzido pela ONU, no ano de 2002, reconhece a dificuldade de democratização das instituições multilaterais em razão do poder econômico de alguns Estados, que são resistentes em abrir mão de parte de sua soberania e interesses em nome da governança global (ONU, 2002).

No contexto de uma ordem globalizada fundada majoritariamente no capitalismo, é fundamental que a atuação das grandes corporações multinacionais e dos países desenvolvidos – os quais representam o próprio poder econômico no cenário internacional – seja regulamentada e submetida a mecanismos de transparência e *accountability* de forma a garantir a representatividade de diversos interesses. Talvez o maior desafio das organizações internacionais seja o de pensar em formas democráticas de articulação interna e externa que, ao mesmo tempo, promovam princípios democráticos nos diferentes Estados, justamente para que se construa relações integradas que possam ir além da questão econômica, preservando a soberania de cada país.

Entretanto, a primazia do poder econômico internacional é uma condição histórica dos países da América Latina, que sempre foram submetidos à exploração comercial em nome de interesses externos. As práticas colonialistas marcam o início deste cenário, mas trata-se de uma circunstância que permanece no tempo e é inserida na dinâmica de funcionamento das instituições nacionais e internacionais. Nesse sentido, Archibugi e Cellini demonstram que a OEA (Organização dos Estados Americanos) por muito tempo foi abertamente um instrumento político utilizado na defesa de interesses econômicos estadunidenses em detrimento do fortalecimento democrático na região.

Unfortunately, the US was keener to get reliable allies rather than democratic partners, up to the point to very often support dictatorships against elected governments. (...) In other words, since the only two OAS democratic members were not willing (in the case of US) or not able (in the case of Costa Rica) to foster democracy in the region, the OAS has not used by any means the potential offered by the method of positive conditionality.¹⁴

No início dos anos 90, evidencia-se uma modificação legal desta postura por parte dos EUA¹⁵ pela introdução da cláusula democrática na Carta da

14 ARCHIBUGI; CELLINI, 2017, p. 73. Tradução livre: Infelizmente, os EUA estavam mais propensos a ter aliados confiáveis do que parceiros democráticos, até o ponto de frequentemente apoiar ditaduras contra governos eleitos. (...) Em outras palavras, já que os únicos dois membros democráticos da OEA não estavam dispostos (no caso dos EUA) nem aptos (no caso da Costa Rica) a promover a democracia na região, a OEA não utilizou de forma alguma o potencial oferecido pelo método da condicionalidade positiva.

15 É evidente que tal mudança está relacionada a fatores políticos representados pela dissolução

Organização dos Estados Americanos, por meio do Protocolo de Washington, em 1992, segundo a qual se restringia o acesso à Organização se os governos democraticamente eleitos fossem depostos pela força.¹⁶ Entretanto, verificar o processo de fortalecimento das democracias realizado por instituições supranacionais requer questionamentos referentes ao plano prático da respectiva atuação, transpondo a mera previsão formal.

Nesse sentido, muitas das ações da OEA buscam fomentar discussões relativas a pautas que fortalecem a democracia nos Estados, bem como a integração regional entre os países-membros. Uma das vertentes de grande importância que está sendo desenvolvida nesse âmbito trata-se da pauta anticorrupção, que ganhou notoriedade no debate internacional principalmente a partir dos anos 90 e tem como expoente inicial, no contexto regional, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, firmada em março de 1996.

3. CORRUPÇÃO

Não há dúvidas de que a corrupção seja tão antiga quanto a própria civilização humana, sendo que a própria origem etimológica da palavra remonta ao latim: *corruptione*, que significa “ação ou efeito de corromper; decomposição; desmoralização”¹⁷. Entretanto, o debate e as preocupações internacionais acerca do tema ganharam maior notoriedade após o fim da Guerra Fria e pela intensificação do processo de globalização, que permitiu a movimentação de altos fluxos financeiros para além do Estado, consolidando a expansão e hegemonia capitalista.

Além da inovação tecnológica, a globalização também produziu efeitos na esfera jurídico-criminal, especialmente no que tange a crimes econômicos, tendo em vista a mundialização financeira que intensificou trocas comerciais e de investimentos. Assim, as dimensões do delito de corrupção excederam a perspectiva tradicional de desmoralização da administração pública pela incorporação de fatores que o tornaram mais complexo, sobretudo com relação a internacionalização da economia, permitindo que o delito ultrapassasse os limites fronteiriços dos Estados.

Nesse sentido, Joachim Vogel fala sobre o paradigma da criminalidade transnacional – em detrimento da criminalidade global – na medida em que as possibilidades de integração tecnológica alteraram a causalidade física do

da União Soviética em 1991, bem como a ascensão e consolidação do capitalismo, o que se alinha com os interesses em expansão do mercado econômico.

16 “Artigo 9. Um membro da Organização, cujo Governo Democraticamente constituído seja deposto pela força, poderá ser suspenso do exercício do direito de participação nas sessões da Assembleia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das Conferências Especializadas, bem como das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos que tenham sido criados.” (BRASIL, 1998).

17 MICHAELIS, 2002

resultado, dispersando-o na rede do *ciberespaço* e na abrangência de diversas localidades:

En la medida en que la globalización va acompañada de libertad de movimientos global de personas y cosas, es probable que los hechos con conexión en el extranjero sean más frecuentes ahora. De modo especial cabe afirmar que los hechos a distancia, en los que el lugar de acción y el del resultado (al igual que los respectivos momentos temporales) se encuentran muy alejados entre sí, serán más frecuentes que antes¹⁸

Os reflexos econômicos e sociais também são de fundamental relevância neste aspecto, principalmente porque contribuem de maneira significativa para a maior magnitude das consequências do delito. A dimensão internacional do problema forneceu potencial à corrupção para deslegitimar governos democráticos e desestabilizar a economia mundial, fazendo-se necessário a construção de normativas e iniciativas supranacionais que auxiliem na integração entre os países para enfrentar este fenômeno de forma conjunta, como demonstram Ignacio Berdugo Gómez de la Torre e Fabián Caparrós:

Si se pretende sintetizar las características claves que hoy presenta la corrupción, se ha de tomar como punto de partida el hecho innegable que las conductas que incluimos dentro de este término no afectan sólo al bien jurídico que constituye el normal funcionamiento de la Administración pública, sino que, en sus manifestaciones más graves, sus efectos sobre las relaciones económicas la llevan al ámbito de la delincuencia socio-económica y que, por otra parte, la dimensión internacional de algunos de estos comportamientos lleva a que el interés de su prevención transcienda a los Estados individualmente considerados y vaya a la comunidad internacional.¹⁹

Sendo assim, dois principais fatores inter-relacionados no tempo e no espaço impulsionaram a construção da política criminal anticorrupção, o primeiro, de ordem econômica, segundo o qual era preciso estabelecer regras de competição para o comércio internacional; e o segundo, de ordem político-institucional, relacionado à proteção das instituições democráticas e ao seu processo de consolidação.

-
- 18 VOGEL, 2005, p. 115. Tradução livre: Na medida em que a globalização é acompanhada de liberdade de locomoção global de pessoas e coisas, é provável que os fatos com conexão ao estrangeiro sejam mais frequentes agora. De modo especial, cabe afirmar que os fatos a distância, em que o lugar da ação e do resultado (igual aos respectivos momentos temporais) encontram-se muito afastados entre si, serão mais frequentes que antes.
- 19 BERDUGO GÓMES DE LA TORRE; FABIÁN CAPARRÓS, 2009, p. 18-19. Tradução livre: Se se pretende sintetizar as características chaves que a corrupção apresenta hoje, é preciso tomar como ponto de partida o fato inegável de que as condutas que incluímos nesta terminologia não afetam apenas o bem jurídico que constitui o normal funcionamento da Administração Pública, mas sim que, em suas manifestações mais graves, seus efeitos sobre as relações econômicas a conduzem ao âmbito da delinquência socioeconômica e que, por outro lado, a dimensão internacional de alguns destes comportamentos leva a que o interesse de sua prevenção transcenda os Estados individualmente considerados e chegue a comunidade internacional.

Quanto ao primeiro fator, é evidente que o crescimento da atividade econômica a níveis exponenciais é acompanhado, paralelamente, por um aumento da criminalidade econômica. O primeiro esforço legislativo, de importância fundamental para desencadear o desenvolvimento da política internacional anticorrupção, tratou-se da lei aprovada nos Estados Unidos em 1977, denominada *Foreign Corruption Practices Act (FCPA)*, destinada a combater o suborno de funcionários públicos no exterior. A partir de então, o capital financeiro dos Estados Unidos estava em posição de desvantagem na competição econômica internacional, na medida em que as empresas de outros países faziam uso de práticas corruptas para atingir fins privados, enquanto que as empresas norteamericanas estavam sujeitas a um processo se empreendessem tal conduta²⁰.

Dessa forma, em razão de pressões dos investidores estadunidenses no sentido de equiparar as condições de concorrência do mercado, a discussão anticorrupção atingiu o patamar das instituições internacionais, resultando em diversos documentos que tentaram coibir tal prática tanto no âmbito transnacional quanto interno de cada país (Gephart, 2009). Nesse sentido, podemos citar a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996), a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (1997), a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (2000) e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003).

No âmbito da América Latina, o contexto histórico de redemocratização pelo qual a região passava favoreceu a alta receptividade desta política, tendo em vista que a implementação de mecanismos contra a corrupção é um aspecto fundamental no processo de fortalecimento da democracia. Para o Estado Democrático de Direito recém-consolidado e inserido na economia globalizada era de extrema importância que se apresentasse como instituição apta a promover o bem comum para a população, fomentando práticas de transparência e fiscalização.

Nesse sentido, assim como as questões econômicas, o fator político-institucional também está relacionado a intensificação do processo de globalização e dos fluxos financeiros internacionais, os quais possuem potencial para afetar significativamente a credibilidade das democracias e dos governos instituídos.

En la *esfera política*, la corrupción deteriora las instituciones democráticas. Así, cuando el soborno se convierte en una constante en los intercambios entre la Administración Pública y los ciudadanos, éstos perciben que las decisiones que les afectan no se toman atendiendo al interés general. En consecuencia, la confianza del ciudadano en las instituciones democráticas desaparece, y la

20 GEPHART, 2009

legitimidad del Estado se socava, desapareciendo de este modo el fundamento sobre el que ha de asentarse el Estado democrático y de Derecho²¹

Tendo em vista os fatores que transformaram a corrupção em uma preocupação internacional, é possível inseri-la na categoria dos riscos de grande magnitude que emergiram junto ao processo de globalização e que transpassam o alcance do desenho institucional clássico do Estado-Nação, demandando esforços conjuntos internacionais para abordar a questão. Nesse sentido, a utilização do direito penal, entendido como instrumento de maior austeridade do ordenamento jurídico, como principal mecanismo de combate a corrupção revela o imediatismo e a urgência de se tentar controlar tal manifestação delitiva na sociedade contemporânea.²²

Portanto, é inquestionável a influência desta configuração socioeconômica na política criminal dos Estados, em processos de harmonização legislativa que nem sempre passam por discussões políticas no parlamento nacional. Em muitos casos, há diretivas supranacionais vinculantes que são incorporadas à legislação nacional sem revisão quanto a seu conteúdo, o que denota o aspecto gerencial – e unilateral – do Direito Penal globalizado²³.

Consequentemente, a legitimidade democrática da instituição proponente de medidas anticorrupção é imprescindível e não diz respeito somente ao aspecto político da ordem social, mas também à própria legitimização das normas, sobretudo tendo em vista a repercussão em aspectos jurídico-criminais. O Direito Penal, cuja aplicação pode culminar em uma pena que restringe a liberdade do indivíduo, necessita de um alto nível de legitimação, visto que diz respeito a direitos e garantias fundamentais²⁴.

4. OEA E MESICIC

No âmbito supranacional, a OEA foi a primeira organização supranacional a promover uma política anticorrupção de forma a estabelecer diretrizes que preservassem as instituições democráticas e promovessem relações éticas e transparentes no âmbito da economia. O preâmbulo da Convenção Interame-

21 BENITO SÁNCHEZ; PEREZ CEPEDA, 2013, p. 18. Tradução livre: Na *esfera política*, a corrupção deteriora as instituições democráticas. Assim, quando o suborno se converte em uma constante nos intercâmbios entre Administração Pública e os cidadãos, estes percebem que as decisões que lhes afetam não são tomadas atendendo ao interesse geral. Em consequência, a confiança do cidadão nas instituições democráticas desaparece, e a legitimidade do Estado é prejudicada, desaparecendo desse modo o fundamento sobre o qual deve se assentar o Estado Democrático de Direito.

22 Nesse sentido, cf. MACHADO, 2005.

23 VOGEL, 2005.

24 Anabela Miranda Rodrigues (2001) aponta este processo de expansão com relação ao evidenciado na UE pela pretensão de se construir um direito penal europeu.

ricana Contra a Corrupção, firmada em 29 de março de 1996, consagra esta preocupação a partir dos seguintes enunciados:

OS ESTADOS MEMBROS DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, CONVENCIDOS de que a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos; CONSIDERANDO que a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício; PERSUADIDOS de que o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social²⁵.

No que tange a corrupção, principalmente a corrupção transnacional, por ser um fenômeno que influencia o mercado global, estabelecendo condições injustas de competição, e enfraquece as bases dos governos democráticos, é importante que a governança global seja orientada por critérios específicos de cada realidade. Nesse sentido, o papel das instituições multilaterais é o de fomentar o debate e reformas organizacionais adequadas e capazes de conter a atuação do poder econômico e das grandes corporações internacionais, de acordo com a proximidade política, jurídica, social e cultural de cada país.

Todavia, é importante que se tenha cuidado ao fazer a transposição de institutos de outros sistemas legislativos e culturas jurídicas para o ordenamento local, tendo em vista as incompatibilidades políticas, sociais ou econômicas que podem surgir no processo de homogeneização jurídico-legislativa. Nesse sentido, Kahn-Freund alerta para os riscos de se utilizar o direito comparado como mecanismo de reformas legislativas e institucionais:

In most cases one must ask what chances there are that the new law will be adjusted to the home environment and what are the risks that it will be rejected. The chance and, inversely, the risk, may be smaller or larger, and the magnitude of this chance and of this risk determine the point on the scale at which we have to place the foreign law. Are there any criteria, any yardsticks, designed to help the lawmaker in this enterprise? Are there any principles which may assist us in measuring the degree to which a foreign institution can be “naturalized”? Can we do something to trace the line which separates the use of the comparative method in lawmaking from its misuse?²⁶

25 OEA, 1996.

26 Kahn-Freund, 1974, p. 6. Tradução livre: Na maioria dos casos, é preciso perguntar quais são as chances de que a nova lei será adaptada ao ambiente local e quais os riscos de ser rejeitada. A chance e, inversamente, o risco, podem ser menores ou maiores, e a magnitude desta chance e deste risco determina o ponto na escala em que devemos colocar a lei estrangeira. Há algum critério, alguma medida, desenhada para auxiliar os legisladores nesta empreitada? Há algum princípio que pode nos ajudar a mensurar o grau em que uma instituição estrangeira pode ser ‘naturalizada’? Nós podemos fazer algo para traçar a linha que separa o uso do método comparativo no processo legislativo de sua má utilização?

No âmbito jurídico-penal, a Convenção Interamericana contra a Corrupção não é um diploma legislativo que prevê condutas delitivas e as respectivas sanções. O documento trata de orientar a ação dos Estados quanto a esforços anticorrupção, estabelecendo mecanismos de prevenção e obrigações de criminalizar algumas condutas. No Brasil, tal Convenção foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto nº 4.410 em 7 de outubro de 2002, a ser executada e cumprida integralmente, com ressalva ao disposto no artigo XI, parágrafo 1º, inciso “c”²⁷.

No âmbito da OEA, a implementação da CICC pelos países-membros é acompanhada por um mecanismo de avaliação, denominado MESICIC (*Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción*), o qual conta com 33 dos 34 estados-membros para analisar a evolução dos países com relação a observância dos dispositivos previstos na Convenção. Além de monitorar a implementação do documento, por promover uma avaliação particularizada, o MESICIC é importante para verificar a adequação dos dispositivos previstos na CICC à legislação de cada país, de forma a garantir maior eficácia das políticas propostas.

O MESICIC²⁸ é composto por dois órgãos: o primeiro, o órgão de representação política, trata-se da Conferência dos Estados Parte, que é formada por representantes dos países, com atribuição de dar efetividade ao mecanismo; o órgão de representação técnica, por sua vez, é formado por um comitê de especialistas designados pelos Estados-membros, responsável por analisar, de maneira técnica, os informes anticorrupção dos Estados-membros e verificar em que medida se deram os avanços legislativos e institucionais e se estão sendo efetivos em sua finalidade de prevenção e combate à corrupção.

Em cada rodada de análise, o comitê seleciona alguns dispositivos da CICC para serem objeto de análise e os Estados recebem recomendações de políticas a serem implementadas que possam auxiliar na efetivação da Convenção, além de serem submetidos a revisões periódicas para verificar o aperfeiçoamento das recomendações e disposições já implementadas. Além disso, o MESICIC também realiza visitas *in situ* para se reunir com autoridades dos Estados e entidades da sociedade civil de forma a levantar informações específicas do país analisado e elaborar um parecer com recomendações específicas anticorrupção, considerando características históricas, econômicas e políticas próprias do local.

27 Artigo XI, CICC. I. A fim de impulsionar o desenvolvimento e a harmonização das legislações nacionais e a consecução dos objetivos desta Convenção, os Estados Partes julgam conveniente considerar a tipificação das seguintes condutas em suas legislações e a tanto se comprometem: c. toda ação ou omissão realizada por qualquer pessoa que, por si mesma ou por interposta pessoa, ou atuando como intermediária, procure a adoção, por parte da autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilicitamente, para si ou para outrem, qualquer benefício ou proveito, haja ou não prejuízo para o patrimônio do Estado;

28 Todas as informações relativas ao MESICIC podem ser obtidas através do site: <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/default.asp>

Outro ponto importante refere-se ao “intercâmbio de boas práticas”, o qual, desde março de 2018, permite que os países troquem informações e compartilhem conhecimentos considerados úteis em termos de política anticorrupção, possibilitando que outros Estados avancem na temática. Para facilitar e estimular a cooperação entre os países, a secretaria técnica do MESICIC elabora modelos de leis para orientar os países nas respectivas alterações legislativas, de modo que estimule a adoção de um marco jurídico homogêneo entre os membros da Organização.

Para que os Estados apresentem as práticas por eles adotadas no sentido de compartilhá-las com a organização, o MESICIC impõe a observância de uma metodologia específica de apresentação e compilação dos dados relativos a prevenção e repressão à criminalidade econômica, sobretudo à corrupção. A metodologia é, então, organizada nas seguintes fases: a) apresentação; b) compilação pela Secretaria Técnica; c) difusão em meio eletrônico; d) promoção de sua utilização.

No que tange a promoção da utilização, nas reuniões do Comitê de Especialistas é aberto um espaço para que os Estados possam apresentar os resultados obtidos com a prática adotada de forma mais específica e detalhada, bem como para que outros países apresentem as experiências e o aproveitamento que obtiveram com a adoção da referida prática em suas próprias instituições.

Tendo em vista as novas fronteiras dogmáticas e criminológicas evidenciadas no fenômeno da corrupção, o intercâmbio de informações é fundamental por permitir cooperação informal e direta entre órgãos e países, de forma a auxiliar os Estados a lidarem com as novas manifestações do delito²⁹. Há um evidente a preocupação por parte das iniciativas de governança global no sentido de formular diretrizes para construção um conhecimento homogêneo, que fortaleça a efetividade das intervenções conjuntas da política anticorrupção, sobretudo no que se refere à sua manifestação transnacional.

4.1. PROPOSTAS BRASILEIRAS

Dessa forma, é importante destacar as propostas brasileiras de boas práticas apresentadas nas reuniões do Comitê de Especialistas, para verificar como o país tem se portado quanto ao compartilhamento de informações, as estratégias tidas como importantes e o que isto revela acerca da realidade nacional, ou seja, quanto disso reporta à política brasileira em matéria de corrupção e o quanto pode ser encampado por outras instituições de forma a promover a integração regional. Como as reuniões ocorrem duas vezes por ano, a apresentação de propostas se deu em três momentos, na seguinte cronologia: a) segundo semestre de 2018; b) primeiro semestre de 2019; e d) segundo semestre de 2019.

29 OLMOS, 2013.

A primeira refere-se a “Metodologia de Avaliação de Nível de Maturidade dos Sistemas de Integridade das Empresas Estatais”, uma metodologia de auditoria das empresas estatais, que estabelece programas de integridade baseados em condutas e padrões de atuação para evitar a ocorrência de fraude ou corrupção. Em que pese sua importância no que tange a probidade administrativa das empresas estatais, serão objeto de análise mais profunda as duas outras propostas, por terem relação direta com a corrupção e delitos conexos.

Nesse sentido, a prática compartilhada na reunião do primeiro semestre de 2019 refere-se a Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003 pelo Ministério da Justiça, para aprimorar a coordenação e integração entre instituições públicas e privadas na prevenção da corrupção. É uma entidade importante que fomenta discussões especializadas entre os diferentes órgãos, de forma a orientar, posteriormente, políticas públicas de enfrentamento à criminalidade econômica a partir de um critério técnico e atualizado.

A tentativa de articular as diversas instâncias, incluindo a sociedade civil, para promoção de práticas anticorrupção é uma forma dar efetividade à discussão e publicidade às tendências verificadas em outros setores, estruturando diretrizes uniformes e homogêneas para as instituições. Atualmente, os principais resultados evidenciados com a ENCCLA estão relacionados à área de capacitação, produção do conhecimento, integração e sistematização de dados, atos normativos e estruturação dos órgãos³⁰. Esses resultados estão em consonância com a finalidade quando a criação da Estratégia, conforme aponta Araújo:

Até a gestão de casos, individualmente considerados, era demasiadamente complexa. Os casos eram sensíveis demais, com um volume muito grande de evidências e de dados coletados de quebras de sigilo. Na tentativa de se criar uma instância que gerenciasse, acompanhasse e prestasse auxílio técnico às forças-tarefa interagências que começavam a surgir, percebeu-se que não adiantava apenas um ou alguns dos atores do sistema de justiça criminal desenvolver aptidões adequadas ao regime da AML - *Anti-money laundering*³¹.

Verifica-se, assim, uma tentativa de lidar com a questão da complexidade das relações políticas e econômicas em matéria de corrupção, de forma que a integração entre diversas instituições surge neste contexto de fragmentação da atividade desempenhada por cada uma, para a efetivação de uma abordagem completa sobre o tema. Além disso, a ENCCLA também promove softwares e bancos de dados que auxiliam na promoção da transparência e fiscalização da atividade pública. Dessa forma, é possível afirmar que a iniciativa responde às

30 OEA, 2019a.

31 Araújo, 2012, p. 64

previsões no Artigo III da CICC³², o qual estabelece a necessidade de que os países signatários da Convenção mantenham sistemas institucionais integrados, de forma a exercer controle efetivo sobre os gastos públicos e possibilitar o compartilhamento de informações entre as agências do sistema penal.

Com relação a apresentação do segundo semestre de 2019, o Brasil compartilhou os avanços obtidos com o sistema de responsabilidade das pessoas jurídicas e acordos de leniência, sendo que ambos fazem referência aos artigos VI e VIII da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, relativos a atos de corrupção e suborno transnacional. A promulgação da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/13) no governo da ex-presidenta Dilma Rousseff foi responsável pela introdução no sistema jurídico brasileiro de importantes institutos utilizados na prevenção e repressão à corrupção.

Logo no art. 1º a Lei n. 12.846/13 consagra a responsabilidade objetiva civil ou administrativa da pessoa jurídica que atentar contra a administração pública, tanto a nível nacional quanto estrangeiro³³. Trata-se de um mecanismo para compreender o fenômeno da corrupção também pela lógica do corruptor, em observância aos compromissos internacionais assumidos pelo país. Outro ponto fundamental no referido diploma legislativo, trata-se dos acordos de leniência, que permitem que as empresas investigadas tenham sanções attenuadas ou extintas quando da colaboração substancial com a investigação, ou processo civil e administrativo³⁴.

Entretanto, é de fundamental importância que tais considerações sejam analisadas em consonância com determinados objetivos político-criminais e orientadas por valores constitucionais do respectivo país, para que as iniciativas internacionais possam ser legitimadas de modo que não afrontem condições essenciais relativas à soberania dos Estados. Nesse sentido, especificamente sobre o instituto na legislação brasileira, Aires e Fernandes trazem importantes contribuições:

(...) a colaboração premiada se apresenta como um instrumento de política criminal, surgindo como um influxo relativo à necessidade de maior eficiência no cumprimento das funções do Sistema Jurídico-Criminal. No entanto, este influxo deve respeitar a irrenunciável tradição garantista do processo penal contemporâneo, sobretudo tratando-se de um modelo de Estado Democrático de Direito. Mas que isso, tendo em vista este paradigma, tal instrumento deve obedecer ao valor fundamental da tutela da dignidade da pessoa humana³⁵.

32 OEA, 1996.

33 Para uma crítica à referida legislação, cf. BOTTINI; TAMASAUSKAS, 2014, em que os autores demonstram os desenhos de responsabilidade da pessoa jurídica como se próximo à responsabilidade penal objetiva das empresas.

34 OEA, 2019b.

35 AIRES; FERNANDES, 2017, p. 255.

Mas, para além do acordo de leniência em si, importa inserir estas inovações do sistema jurídico-penal, que inclusive são debatidas a nível supranacional, dentro do direito penal da globalização, porque são introduzidos na ordem jurídica a partir de demandas da sociedade contemporânea globalizada, o que se torna muito evidente a partir da pauta de atuação dos organismos internacionais. Além da mundialização, as necessidades econômicas e imediatistas, representativas da sociedade contemporânea, determinam muitos aspectos da intervenção jurídico-penal, a qual, muitas vezes, é realizada dando primazia às necessidades mercadológicas, em detrimento dos efetivos princípios de política criminal.

De forma a ratificar tal constatação, Fernando Fernandes afirma “(...) o sentido da relação existente entre modelo de estado, institucionalização de uma determinada organização social, e respectivo modelo de Direito Penal é de interferência recíproca”³⁶. Justamente por tal configuração, nota-se evidente a dificuldade das estruturas institucionais, ordenadas sob o paradigma clássico do Estado-Nação, abarcar as novas formas de relações sociais e econômicas, as quais se dão em espaços, tempos e velocidades descompassados com relação à atuação estatal. Na tentativa de fazer frente a este problema, Navaro Dolmestch aponta que o direito penal da globalização será caracterizado por ser um direito penal flexível e em expansão:

El derecho penal de la globalización flexible se caracterizará porque paulatinamente se irá blandiendo el rigor de la estricta legalidad del paradigma liberal clásico a través de la incorporación de tipos penales cada vez más abiertos, de tipos penales en blanco, del recurso cada vez más frecuente a los delitos de peligro abstracto y aun a importancia de la omisión como conducta penalmente relevante no por la vía tipificadora, sino que a través de los delitos improprios de omisión³⁷

Ao mesmo tempo que o tema da corrupção surge como um instrumento de integração a nível regional no continente americano, sobretudo no âmbito da OEA, verifica-se, no âmbito nacional, a ausência de diretrizes concretas que possam homogeneizar as diferentes iniciativas. Nesse sentido, ressurge a problemática da legitimidade das iniciativas de governança global, que aparece como difusa, orientada por um critério abstrato e imediatista para promover o enfrentamento à criminalidade transnacional organizada, em detrimento de fundamentos políticos e democráticos. Evidentemente, isto repercute nos Esta-

36 FERNANDES, 2003, p. 58.

37 NAVARO DOLMESTCH, 2004, p. 163. Tradução livre: O direito penal da globalização flexível se caracterizará porque paulatinamente se irá aplacando o rigor da estricta legalidade do paradigma liberal clásico através da incorporação de tipos penais cada vez mais abertos, de tipos penais em branco, do recurso cada vez mais frequente aos delitos de perigo abstracto e a uma importância da omissão como conduta penalmente relevante não pela via tipificadora, mas através dos delitos impróprios de omissão.

dos, sobretudo na formulação de políticas públicas que tentam responder aos compromissos assumidos internacionalmente, ainda que em situação desalinhada com a legislação nacional.

Há um tensionamento dos limites democráticos para incorporação de tendências internacionais, que afetam a racionalidade jurídica de cada sistema, especialmente no que tange ao direito penal, quando da introdução de perspectivas da sociedade contemporânea no ordenamento jurídico, sem maiores ponderações de ordem político-criminal. Apesar de não ser uma característica exclusiva do regime internacional anticorrupção, manifesta-se de forma substancial nesta área em razão da sensibilidade política do tema, bem como pela contradição entre sua complexidade e o imediatismo das demandas mercadológicas.

De qualquer forma, a mera articulação de uma política criminal por meio de medidas de natureza ou finalidades administrativas já denuncia um estado de complexidade que apresenta percalços para a teoria jurídica notadamente no contexto da administrativização e da expansão do Direito Penal, em um sintoma de amalgamação entre direito e risco, e de preocupações ao mesmo tempo punitivas e preventivas. Estas características do que denominados complexidade são percebidas pela teoria jurídica atual, também, em outras áreas temáticas da atividade humana (meio ambiente, economia, saúde pública) e problematizadas, especialmente no que toca ao Direito Penal, como um esvaziamento de sua racionalidade e de seus princípios tradicionais³⁸.

A legitimidade das iniciativas internacionais é construída justamente neste ponto, pela capacidade de auxiliar os Estados a incorporar tendências contemporâneas, mas deve fazê-lo em harmonia com os princípios da integração regional e respeitando-se os limites da soberania estatal. Se o MESICIC tem, como uma de suas atribuições, promover maior eficácia à Convenção Interamericana contra a Corrupção ao monitorar a adequação dos dispositivos do referido documento à legislação de cada país, é importante que o faça a partir de um critério específico de cada realidade. Assim, que sejam levados em consideração os aspectos relativos à política criminal e ao respectivo modelo de Estado, preservando-se a racionalidade interna de cada ordenamento, bem como garantindo a dimensão material da democracia contemporânea.

Nesse sentido, apresenta-se como interessante a posição de Delmas-Marty no que tange a construção de uma ordem de governança global que consiga promover, ao mesmo tempo, a universalização de demandas e a soberania dos Estados, no que a autora denomina de soberania universalizada ou universalismo contextualizado³⁹. A questão do tempo presente reside na articulação de tais instâncias como tentativa para limitar as relações de poder, promovendo a

38 ARAÚJO, 2012, p. 61

39 DELMAS-MARTY, 2020.

horizontalidade na integração e desenvolvimento supranacionais em respeito aos fundamentos axiológicos do Estado Democrático de Direito.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os organismos internacionais possuem papel primordial na sociedade globalizada para integração entre os países no cenário mundial. Em um contexto em que os problemas sociais transcendem as fronteiras estatais é incontestável a importância de que haja uma instância de coordenação regional, apta a promover a união entre os Estados em torno de desenvolvimento dos objetivos comuns.

No âmbito da OEA, apesar de inicialmente parecer que as relações de poder exercem uma influência reduzida pela promoção do debate horizontal entre os países da América Latina, a ausência de uma coordenação efetiva pode enfraquecer a democracia, uma vez que os países acabam incorporando tendências internacionais sem adequação aos sistemas legais de forma a corresponder às demandas urgentes de mercado.

O tema da corrupção e como isto se manifesta no âmbito da política criminal é particularmente interessante porque as relações econômicas alcançaram uma importância fundamental na sociedade contemporânea no mundo globalizado, chegando-se a falar, inclusive, em “delinquência transnacional”. Em termos jurídico-criminais, o surgimento de um direito penal da globalização caracterizado como “direito penal flexível e expansão” é uma evidente consequência de como as estruturas sociais estão organizadas, e isto pode ser observado em fóruns internacionais de discussões.

Nesse sentido, o fundamento de legitimidade das organizações internacionais ao promoverem discussões em torno da pauta anticorrupção deve ser orientado para fazer frente ao poder econômico, de forma que promova a integração entre os países e fortaleça as instituições que caracterizam o regime democrático, sobretudo nos países emergentes pela posição de maior vulnerabilidade em que se encontram.

Há uma evidente necessidade de harmonização entre as esferas nacional e internacional para construção de uma rede de enfrentamento a questões sociais fortificada e coesa, razão pela qual a proposta de Delmas-Marty da soberania universalizada traz importantes questionamentos e perspectivas de adequação entre ambos os cenários.

REFERÊNCIAS

AIRES, Murilo Thomas; FERNANDES, Fernando Andrade. A colaboração premiada como instrumento de política criminal: a tensão em relação às garantias fundamentais do réu colaborador. *Revista Brasileira de Direito Processual Pe-*

nal, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 253-284, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v3i1.46>. Acesso em 13 out. 2020

ARAÚJO, Felipe Dantas de. Uma análise da Estratégia Nacional Contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) por suas diretrizes. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 53-82, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.5102.rbpp.v2i1.1649>. Acesso em 16 out. 2020.

ARCHIBUGI, Daniele; CELLINI, Marco. The Internal and External Levers to achieve Global Democracy. *Global policy journal*, v. 8, p. 65-77, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. *Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BENITO SÁNCHEZ, Demelsa. PEREZ CEPEDA, Ana Isabel. La Política Criminal Internacional contra la Corrupción. In: BECHARA, Ana Elisa Liberatore S.; GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo (Coord.). *Estudios sobre la Corrupción: una reflexión hispano brasileña*. Salamanca: Universidad de Salamanca, Centro de Estudios Brasileños, 2013.

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; CAPARRÓS, Eduardo A. Corrupción y derecho penal: nuevos perfiles, nuevas respuestas. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 17, n. 81, p. 7-35., nov./dez. 2009.

BRASIL. Decreto nº 2.760, de 27 de agosto de 1998. Promulga o Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos, “Protocolo de Washington”, assinado em Washington, em 14 de dezembro de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2760.htm Acesso em 25 set 2020.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz; TAMASAUSKAS, Igor. A controversa responsabilidade objetiva na Lei 12.846/13. *Revista do Advogado*, São Paulo, v. 34, n. 125, p. 125-130, dez. 2014.

CONTIPELLI, Ernani. Constitucionalismo Climático Global. *Revista Justiça do Direito*, Brasil, v. 32, n. 2, p. 278-300, 24 out. 2018.

DAIBERT, Letícia de Souza; PEREZ, Ana Luisa Soares. Governança global e a Organização Mundial do Comércio: desafios impostos pelo novo mandato de desenvolvimento. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2014 p. 217-238.

DELMAS-MARTY, Mireille. Governing Globalisation through Law. *European Journal of Risk Regulation*, Cambridge University Press, v. 11, n. 2, 2020, p. 195-201. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/err.2020.31>. Acesso em 16 out. 2020.

FERNANDES, Fernando Andrade. Sobre uma opção jurídico-política e jurídico-metodológica de compreensão das ciências jurídico-criminais. In: *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*. Coimbra: Coimbra, 2003.

GEPHART, Malte. *Contextualizing conceptions of corruption: challenges for the international anti-corruption campaign*. GIGA Research Programme – Working papers: Power, Norms and Governance in International Relations. Hamburg: GIGA – German Institute of Global and Area Studies, nº 115, December 2009.

GIDDENS, Anthony. *O Mundo na Era da Globalização*. Tradução: Saul Barata. 6 ed. Lisboa: Editorial Presença, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *A Constelação Pós-Nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HELD, David. Democratic accountability and political effectiveness from a cosmopolitan perspective. *Government and Opposition*, v. 39, n. 2, p. 364-391, 2004.

KAHN-FREUND, Otto. On Uses and Misuses of Comparative Law. *Modern Law Review*, Vol. 37, pp. 1-27, 1974.

KEOHANE, Robert O.; MACEDO, Stephen; MORAVCSIK, Andrew. Democracy-Enhancing Multilateralism. *International Organization*, vol. 63, no. 1, 2009, pp. 1-31.

MACHADO, Maíra Rocha. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. *Sociedade do risco e Direito Penal: uma avaliação de novas tendências político-criminais*. São Paulo: IBCCRIM e Editora Método, 2005. v. 01.

MICHAELIS. *Dicionário Escolar Língua Portuguesa*. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2002.

NAVARO DOLMESTCH, Roberto. “Reconfiguración” del sistema de fuentes del derecho penal y “amenaza de crisis” del principio de legalidad: la incorporación del derecho internacional convencional y el fenómeno de la globalización. In: BANDARIZ GARCÍA, José Ángel; PUENTE ABA, Luz María (coord.). *Nuevos retos del derecho penal en la era de la globalización*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004.

REZENDE, Maria José. As Nações Unidas e a questão democrática hoje. *Polít. Cult.*, México, n. 30, p. 91-118, janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a5.pdf>. Acesso em 13 out 2020.

OEA – Organização dos Estados Americanos. **Formulário de Buenas Práticas: Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENC-CLA).** Washington D.C.: Comité de Expertos, 2019a. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/bp2019_sem1_bra_form_cooptec.pdf. Acesso em 13 out. 2020.

OEA – Organização dos Estados Americanos. **Formulário de Buenas Práticas: Sistema de responsabilidade jurídica da pessoa jurídica e acordos de leniência.** Washington D.C.: Comité de Expertos, 2019b. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/bp2019_sem2_bra_formc.pdf. Acesso em 13 out. 2020.

OLMOS, Eduardo Alonso. **Recuperación de Activos en casos de corrupción: cooperación civil internacional.** 2013. Tesis (Master en Corrupción y Estado de Derecho) – Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Relatório do Desenvolvimento Humano: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado.** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2002. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-RDH-pt-2002.pdf>. Acesso em 24 set. 2020.

RODRIGUES, Anabela Miranda. O direito penal europeu emergente. In: SOUZA, Artur de Brito Gueiros (Org.). **Inovações no Direito Penal Econômico:** contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corrupción y economía global. En **Revista de Teoría y Filosofía del Derecho**, núm. 10, abril, 1999, pp. 51-82.

VOGEL, Joachim. Derecho penal y globalización. **Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid**, n. 9, 2005, p. 113-126.

Recebido em: 05/03/2025

Aprovado em: 10/12/2025

