



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
Curso de Graduação em Direito

MATHEUS DE SOUZA DEPIERI

**OS AGENTES “ESQUECIDOS” DO COMBATE À CORRUPÇÃO INTERNACIONAL:
A ESTRUTURA E OS APERFEIÇOAMENTOS NECESSÁRIOS NO SISTEMA DE
SANÇÃO DOS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO**

BRASÍLIA

2021



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
Curso de Graduação em Direito

MATHEUS DE SOUZA DEPIERI

**OS AGENTES “ESQUECIDOS” DO COMBATE À CORRUPÇÃO INTERNACIONAL:
A ESTRUTURA E OS APERFEIÇOAMENTOS NECESSÁRIOS NO SISTEMA DE
SANÇÃO DOS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília -
UnB, como requisito parcial para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Ana de Oliveira
Frazão

BRASÍLIA

2021

MATHEUS DE SOUZA DEPIERI

**OS AGENTES “ESQUECIDOS” DO COMBATE À CORRUPÇÃO INTERNACIONAL:
A ESTRUTURA E OS APERFEIÇOAMENTOS NECESSÁRIOS NO SISTEMA DE
SANÇÃO DOS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília -
UnB, como requisito parcial para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Brasília, 3 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

ANA DE OLIVEIRA FRAZÃO – Orientadora

Doutora

JOSÉ ALEXANDRE BUAIZ NETO

LLM

ADRIANA DANTAS

Doutora

BRASÍLIA

2021

Do morro escuro, subiram os primeiros foguetes dos festejos oficiais. A cidade saudou-os com uma longa e surda exclamação. Cottard, Tarrou, aqueles e aquela que Rieux tinha amado e perdido, todos, mortos ou culpados, estavam esquecidos. O velho tinha razão, os homens eram sempre os mesmos. [...] Na verdade, ao ouvir os gritos de alegria que vinham da cidade, Rieux lembrava-se de que essa alegria estava sempre ameaçada. Porque ele sabia o que essa multidão eufórica ignorava e se pode ler nos livros: o bacilo da peste não morre nem desaparece nunca, pode ficar dezenas de anos adormecido nos móveis e na roupa, espera pacientemente nos quartos, nos porões, nos baús, nos lenços e na papelada. E sabia, também, que viria talvez o dia em que, para desgraça e ensinamento dos homens, a peste acordaria seus ratos e os mandaria morrer numa cidade feliz (CAMUS, 2019)

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos foram a parte mais difícil dessa monografia. Tenho tanto a agradecer e tantas pessoas para mencionar como co-responsáveis por essa conquista, que seria impossível colocar todos em poucas linhas (ou páginas). Apesar das dificuldades dessa parte do trabalho, que me fez reviver os últimos anos da minha vida e lembrar tantos momentos de felicidade, farei algumas breves menções na tentativa de, de forma singela, reconhecer pessoas importantes na minha trajetória.

Em primeiro lugar, tudo o fui, tudo o que sou e tudo o que serei devo à minha família. À minha mãe, Cristina, ao meu pai, Cleber, ao meu irmão, Arthur, ao meu padrasto, Gustavo, aos meus avós, Eda, Glênio, Tomas, Magdalena, Erval e Maria Alice, às minhas irmãs, Manoella, Maira e Rebecca, aos meus tios, Lísia, Adriana, Mauro e Glauco, e a todos os primos, obrigado por acreditarem em mim (mais do que eu mesmo, na maioria das vezes), por me motivar e por me dar razões para superar obstáculos todos os dias.

Academicamente, não poderia deixar de agradecer minha orientadora, prof. Ana Frazão. Além de ser uma das maiores referências profissionais e acadêmicas para qualquer aluno que tenha o privilégio de tê-la como professora já no começo da faculdade, ela foi uma orientadora excepcional. Além disso, muito do que aprendi na faculdade também devo aos meus (muitos) orientadores de PIBIC: Prof. Daniela Moraes, Prof. Juliano Zaiden, Prof. Cláudia Roesler, Prof. Ana Cláudia Farranha, Prof. Isaac Reis, Prof. Benedito Cerezzo e Prof. Fabiano Hartman, nas pessoas de quem agradeço a todos os professores e funcionários da FD/UnB que marcaram profundamente a minha trajetória.

Também não poderia deixar de registrar meus agradecimentos a todos os meus amigos e a todas as pessoas que me acompanharam na Advocatta e na RED|UnB. Agradecimento especial ao Pedro Gonet – afinal, 3 anos de muito trabalho e de muita amizade à frente da RED, fazendo o impossível dia após dia, não é pouca história.

Profissionalmente, a lista de agradecimentos também é extensa, já que tive a honra e o privilégio de aprender e de tentar seguir os passos dos maiores profissionais do país. Agradeço ao Guilherme Coelho, meu primeiro chefe, que acreditou em mim e me acolheu ainda no início da faculdade no Sérgio Bermudes. Agradeço ao Pedro Felipe, que me deu a oportunidade de

desenvolver minha paixão pelo direito constitucional ao me permitir estagiar em gabinete de Ministro no Supremo Tribunal Federal, e que sempre compartilhou comigo grandes reflexões, motivações e exemplos de vida. Por fim, agradeço a toda a equipe de Pinheiro Neto, nas pessoas do José Alexandre, Vicente, Mário, Daniel, Lívia, Lucas, Laís e Isabella, por todos os aprendizados diários – tenho o enorme privilégio de aprender todos os dias e de trabalhar lado a lado com os maiores advogados do país, pessoas em quem me espelho na tentativa de ser um profissional cada vez melhor.

Enfim, estou feliz por estar concluindo uma fase importante e animado pelos próximos passos da minha vida e da minha carreira. E que nas próximas aventuras eu consiga ter a maturidade de valorizar as coisas importantes e de lutar pelos meus sonhos, afinal, como diz a música, “já me fiz a guerra por não saber; que esta terra encerra meu bem-querer; e jamais termina meu caminhar; só o amor me ensina onde vou chegar”.

RESUMO

Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento possuem um papel fundamental no fomento e na disponibilização de investimentos para promover o desenvolvimento econômico e social, especialmente em países em desenvolvimento. Apesar desse papel crucial, um dos principais desafios dessas instituições multilaterais é a garantia de que esses recursos sejam empregados de maneira adequada e que não sejam desviados por condutas ilícitas, como a corrupção. A fim de garantir a utilização dos recursos por eles disponibilizados de forma íntegra, os bancos multilaterais desenvolveram, nas últimas duas décadas, mecanismos de investigação e de responsabilização por condutas ilícitas, criando o seu próprio sistema de sanção responsável pela condução de um processo administrativo sancionador. Considerando que os bancos multilaterais se consolidam cada vez mais como importantes agentes no cenário internacional anticorrupção, este trabalho terá como objetivo realizar um estudo das bases empregadas nessa instância administrativa internacional, com uma análise das principais normas internas e acordos multilaterais que versam sobre a matéria, especialmente as normas relativas ao *World Bank Group* e ao *Inter-american Development Bank*. Ao final, também será realizado uma análise crítica sobre o sistema de sanção dos bancos multilaterais, destacando três dos principais gargalos que devem ser endereçados para se garantir um processo justo, imparcial e que atenda aos princípios do estado democrático de direito, sendo eles: **(i)** o significativo problema da transparência dos bancos multilaterais, especialmente no âmbito do IDB, uma vez que as decisões e acordos nem sempre são integralmente publicizados; **(ii)** o baixo engajamento de pequenas e médias empresas no sistema de sanção; e **(iii)** a falta de padronização e a baixa utilização de sanções pecuniárias nos sistemas de sanção.

Palavras-chave: Banco Multilateral de Desenvolvimento; Sistema de Sanção; Banco Mundial; Banco Interamericano de Desenvolvimento.

ABSTRACT

Multilateral Development Banks play a fundamental role in fostering and promoting economic and social development, especially in developing countries. Despite this crucial role, one of the main challenges of these multilateral institutions is to guarantee that these resources are used properly and that they are not diverted by illegal conduct, such as corruption. In order to ensure the correct use of the resources made available by them, multilateral banks have developed, in the last two decades, mechanisms to investigate and to punish those that commit illegal conducts, creating their own sanction system responsible for conducting an administrative procedure. Considering that multilateral banks are increasingly consolidating themselves as important players in the international anti-corruption scenario, this work will aim to carry out a study of the legal framework used in these international administrative procedures by analyzing the main internal rules and multilateral agreements, especially those used by the World Bank Group and by the Inter-American Development Bank. At the end, a critical analysis of the sanction system of multilateral banks will also be carried out, highlighting three of the main issues that must be addressed to ensure a fair and impartial adjudication that complies with the principles of the rule of law, namely: **(i)** the issue of transparency of multilateral banks, especially within the scope of the IDB, since decisions and agreements are not always fully publicized; **(ii)** the low engagement of small and medium companies in the sanction system; and **(iii)** the lack of standardization and the low use of monetary sanctions in the sanction systems.

Keywords: Multilateral Development Banks; Sanctions System; World Bank Group; Inter-American Development Bank

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quadro comparativo das sanções dos BMDs	36
Tabela 2: Comparativo da transparência dos sistemas sancionatórios dos BMDs	51

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O Sistema de Sanção do WBG	24
Figura 2: Processo sancionatório do IDB <i>Group</i>	27
Figura 3: Sanções aplicadas pelo SO do IDB (2017-2020)	39
Figura 4: Sanções aplicadas pelo Sanctions Committee do IDB (2017-2020)	39
Figura 5: Extensão das exclusões impostas pelo SDO do WBG (2016-2020)	40
Figura 6: Extensão das exclusões impostas pelo Sanction Board do WBG (2016-2020)	40

LISTA DE ABREVIATURAS

AfDB - *African Development Bank*

AMEDD - Acordo para Execução Mútua de Decisões de Exclusão (*Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions*)

AsDB - *Asian Development Bank*

BMDs – Bancos Multilaterais de Desenvolvimento

EBRD - *European Bank for Reconstruction and Development*

ECHR - Convenção Europeia de Direitos Humanos

EIBG - *European Investment Bank*

ICO - *Integrity Compliance Office* do *World Bank Group*

IDB - *Inter-American Development Bank*

IFM - *International Monetary Fund*

OII - *Office of Institutional Integrity* do *Inter-American Development Bank*

INT - Vice-Presidência de Integridade do *World Bank Group*

ONU – Organização das Nações Unidas

OSD - *Office of Suspension and Debarment* do *World Bank Group*

FIR - Relatório Final de Investigação

SAE - Declaração de Acusações e Provas

SDO - *Chief Suspension and Debarment Officer* do *World Bank Group*

SO - *Sanctions Officer* do *Inter-American Development Bank*

WBG - *World Bank Group*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 - O QUE SÃO E COMO ESTÃO ESTRUTURADOS OS SISTEMAS DE SANÇÃO DE BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO?	18
1.1. Um panorama geral dos sistemas de sanção: o caso do <i>World Bank Group</i> e do <i>Inter-American Development Bank Group</i>	19
1.1.1 O sistema de sanções do <i>World Bank Group</i>	20
1.1.2 O sistema de sanções do <i>Inter-American Development Bank Group</i>	24
1.2 As fontes do direito utilizadas no processo sancionador dos BMDs	28
1.3 Os limites do poder sancionador dos Bancos Multilaterais De Desenvolvimento ..	30
1.3.1 As práticas sancionáveis e o escopo dos sistemas de sanção	30
1.3.2 Os possíveis respondentes e a extensão da sanção para as demais entidades do grupo econômico	33
1.3.3 As sanções potencialmente aplicáveis pelos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e as circunstâncias agravantes e atenuantes	35
1.4 Os mecanismos de <i>enforcement</i> das penalidades aplicadas nos sistemas de sanção	40
1.4.1 Acordo para Execução Mútua de Decisões de Exclusão (<i>Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions - AMEDD</i>)	42
1.4.2 Os acordos de resolução negociados no âmbito dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.....	44
CAPÍTULO 2 - A ESTRUTURA DO SISTEMA DE SANÇÃO DOS BMDs GARANTE UM JULGAMENTO JUSTO E IMPARCIAL? QUAIS SÃO OS APRIMORAMENTOS NECESSÁRIOS?	47
2.1 A necessidade de adequação dos sistemas de sanção aos princípios gerais do direito internacional e do administrativo global	47

2.2	Sistemas de Sanção: muito avanço nos últimos anos, mas ainda com necessidade de aprimoramentos	50
2.2.1	O problema da transparência nos BMDs e as consequências no contraditório e na ampla defesa.....	50
2.2.2	O baixo engajamento das pequenas e médias empresas nos sistemas de sanção dos BMDs.....	54
2.2.3	Os problemas das sanções pecuniárias e a necessidade de padronização e harmonização de diretrizes.....	58
2.3	A imunidade jurisdicional dos bancos e as possíveis consequências nos tribunais locais	61
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

INTRODUÇÃO

A pandemia do COVID-19 se mostrou um dos maiores desafios globais enfrentados no último século. De maneira geral, a crise sanitária gerou enormes perturbações em todos os setores da sociedade, colapsando os sistemas de saúde mais desenvolvidos do mundo, acarretando em milhões de mortes, provocando uma grave recessão econômica mundial e entrando para a história como um dos maiores desafios enfrentados por países e pela sociedade internacional.

Para fazer frente a essa enorme problemática foi necessária, mais do que nunca, a cooperação de diversos entes e entidades nacionais e internacionais. No Brasil, a pandemia só foi (ou seria) adequadamente enfrentada por meio da união e da cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios. No contexto internacional, foi (ou seria) necessária a participação ativa de diversas entidades internacionais e multilaterais, além, é claro, da cooperação e da colaboração bi ou multilateral entre as nações.

Considerando a necessidade de cooperação como condição de superação dos desafios, é de se destacar que um dos grandes atores que buscaram contribuir com países em desenvolvimento na obtenção de recursos para o enfrentamento da pandemia foram os bancos multilaterais de desenvolvimento (coletivamente “BMDs” ou, individualmente, “BMD”). Como destacado por Fleiss (2021), dados preliminares indicam que os BMDs, combinados, aprovaram, aproximadamente, US\$ 50 bilhões em novos recursos para a América Latina em 2020, o que representaria um aumento de 25% em relação a 2019 e um aumento de 45% em comparação com 2008, primeiro ano da crise financeira mundial.

Nesse contexto de aumento de disponibilização de recursos, as autoridades dos sistemas de sanção dos BMDs, em relatórios anuais, reconheceram os desafios gerados pela pandemia e destacaram a importância do suporte fornecido pelos respectivos bancos no enfrentamento da calamidade pública. Como exemplo, Shaolin Yang, *Managing Director* e *Chief Administrative Officer* do Grupo Banco Mundial (“WBG”), destacou que o ano de 2020 demandou do Banco Mundial uma resposta rápida para garantir que os países possuíssem os recursos necessários para enfrentar as dificuldades decorrentes da pandemia. (WORLD BANK GROUP, 2020).

De maneira similar, Laura Profeta, chefe do *Office of Institutional Integrity*, consignou que o Grupo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (“IDB”) também buscou enviar esforços

significativos para aumentar e reposicionar empréstimos para países e para o setor privado a fim de garantir investimentos em áreas prioritárias que tiveram demandas urgentes em função da crise sanitária. (*INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK*, 2020a). Tais investimentos foram e serão fundamentais no processo de retomada econômica dos países latino-americanos, especialmente quando se considera o fato de que a região entrou na pandemia “já tendo acumulada uma série de seis anos de crescimento fraco - 0,3% em média entre 2014 e 2019 e apenas 0,1% no último desses anos”, como destaca a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (BÁRCENA; CIMOLI; GARCÍA-BUCHACHA; TITELMAN, 2021, p. 11).

Apesar da patente necessidade de disponibilização de recursos aos países em desenvolvimento e de todos os esforços dos BMDs para atender à demanda, uma enorme preocupação dessas instituições é a garantia de que tais investimentos sejam destinados às finalidades corretas e que todos os esforços envidados não sejam prejudicados por práticas de corrupção. Tal preocupação é ainda mais relevante em períodos emergenciais, na medida em que, “durante as crises, os riscos de fraude e corrupção aumentam, à medida que empréstimos, processos de aquisição e as transações financeiras são aceleradas para tornar os recursos disponíveis em tempo hábil” (*INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK*, 2020a, p. 5).

Tendo em vista esta preocupação, o sistema de sanção do WBG e do IDB já manifestaram posições fortes de intolerância com qualquer prática reprovável praticada em projetos por eles financiados. Yang (*WORLD BANK GROUP*, 2020), do WBG, destacou que será essencial garantir que os recursos de desenvolvimento sejam usados para os fins pretendidos e que a corrupção e a fraude nas operações sejam enfrentadas com firmeza, tendo em vista que “fundos de desenvolvimento desviados podem levar à perda de vidas e de meios de subsistência” (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 2). Laura Profeta, do IDB, também aproveitou a oportunidade do relatório anual do sistema de sanção para destacar que “é mais importante do que nunca defender nosso compromisso com a transparência, garantir que os recursos de projetos sejam usados para os seus objetivos e adotar medidas para mitigar riscos de integridade e reputação” (*INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK*, 2020a, p. 5).

Assim, considerando especialmente **(i)** o aumento de disponibilização de recursos para países latino-americanos no período da pandemia, **(ii)** os riscos aumentados de condutas reprováveis em situações emergenciais e **(iii)** a manifestação dos BMDs no sentido de sempre

adotarem condutas firmes na busca pela integridade, este trabalho terá como principal objetivo realizar uma análise dos sistemas de sanção dos BMDs, instância de investigação e de adjudicação administrativa com capacidade de aplicar sanção em caso de prática de corrupção, fraude, colusão ou outras condutas sancionáveis em projetos por eles financiados.

Para fins desse trabalho serão abordados, principalmente, o sistema de sanção do WBG e do IDB na medida em que ambos os bancos **(i)** possuem enorme relevância para a realidade brasileira, sendo esses os BMDs que mais disponibilizaram recursos para a América Latina nos últimos anos; **(ii)** possuem exemplos concretos de grandes empresas brasileiras que foram sancionadas no âmbito do sistema de sanção dos referidos bancos, a exemplo da *Odebrecht*¹² e da *Andrade Gutierrez*³; e **(iii)** constam como signatários do Acordo para Execução Mútua de Decisões de Exclusão (*Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions*, a seguir apenas referenciado como “AMEDD”).

Ademais, vale mencionar que, apesar de os sistemas de sanção dos BMDs serem uma área rica para pesquisa acadêmica, não se pretende, nesta oportunidade, exaurir as discussões sobre o poder sancionador dessas entidades privadas de direito internacional. Em vez disso e considerando a escassez de doutrina em Língua Portuguesa objetiva-se apenas a realização de estudos básicos das principais características e desafios dos sistemas de sanção para que pesquisas futuras, partindo das premissas e informações ora levantadas, possam ser aprofundadas.

Para isso, este trabalho será dividido em dois principais capítulos. O primeiro capítulo buscará analisar, em linhas gerais, o que são e como estão estruturados os sistemas de sanção dos bancos multilaterais de desenvolvimento. Para a realização dessa pesquisa inicial sobre a estrutura geral do sistema sancionador serão discutidos temas como a estrutura geral do sistema de sanção do Grupo Banco Mundial (“WBG”) e do Grupo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (“IDB”), as fontes do Direito utilizadas no processo de tomada de decisão, os limites do poder sancionador dos BMDs e os mecanismos de *enforcement* que se encontram à disposição de tais instituições.

¹ Informação disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/01/29/world-bank-group-announces-settlement-with-brazilian-subsiary-of-odebrecht>. Acesso em 17 out. 2021.

² Informação disponível em: <https://www.iadb.org/en/news/odebrecht-reaches-settlement-agreement-idb-group-resulting-sanctions-0>. Acesso em 17 out. 2021.

³ Informação disponível em: <https://www.iadb.org/en/news/gutierrez-engenharia-reaches-settlement-agreement-idb-group-resulting-sanctions>. Acesso em 71 Out. 2021.

Na sequência, o segundo capítulo, partindo dos pressupostos abordados no primeiro, empreenderá uma análise crítica de alguns institutos ou de algumas lacunas atualmente existentes nos sistemas de sanção dos bancos multilaterais. Apesar de a análise crítica não ser exaustiva de todas as possíveis dificuldades enfrentadas pelos bancos ou por qualquer pessoa física ou jurídica por eles investigada, foram trazidos alguns dos pontos mais críticos que merecem atenção por parte dos BMDs, especialmente no que tange à limitada transparência promovida nos bancos multilaterais (principalmente no IDB), ao baixo engajamento das pequenas e médias empresas nos sistemas de sanção dos BMDs e à ausência de padronização e de clareza quanto às sanções pecuniárias potencialmente aplicadas.

Apesar de atualmente os BMDs já contarem com um sistema robusto e sofisticado de adjudicação administrativa, que, de maneira geral, garante um julgamento justo a todos os investigados, o objetivo desse trabalho, ao se levantar pontos carecedores de melhorias nos sistemas de sanção dos BMDs é provocar debates sobre as alterações que devem ser implementadas para que esse regime sancionatório administrativo possa se adequar cada vez mais aos padrões internacionais de julgamento e para que sejam garantidos direitos fundamentais a toda e qualquer pessoa ou entidade investigado nessa instância internacional.

CAPÍTULO 1 - O QUE SÃO E COMO ESTÃO ESTRUTURADOS OS SISTEMAS DE SANÇÃO DE BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO?

Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, de maneira geral, “são projetados para financiar investimentos que promovam o desenvolvimento econômico e social global”. (BRESSER-PEREIRA; BECHELAINE, 2019, p. 755). Não obstante tais objetivos, entende-se que um dos principais obstáculos para o cumprimento das funções desenvolvimentistas dos bancos consiste na prática de condutas fraudulentas ou corruptas que desviem as finalidades de projetos por eles financiados.

Não desconhecendo que alguns autores defendem a dificuldade de se demonstrar, claramente, a relação entre crescimento econômico e corrupção⁴, Hostetler (2011, p. 236-237) alegou que a corrupção em projetos financiados por bancos multilaterais de desenvolvimento atrapalha a agenda de desenvolvimento de três maneiras diferentes: **(i)** “a corrupção influencia, negativamente, a produtividade econômica de um país, a estabilidade de suas instituições políticas e da democracia e o desenvolvimento social” (tradução livre); **(ii)** corrupção em grandes projetos de infraestrutura pode vir a criar um ambiente de impunidade que pode acabar favorecendo uma concepção pública equivocada de que a corrupção é aceitável; e **(iii)** a utilização de meios corruptos para ganhar projetos financiados por BMDs poderia distorcer gastos governamentais e a agenda de desenvolvimento, uma vez que o oferecimento de propinas ou qualquer outra prática ilícita de favorecimento obstará a escolha da proposta que poderia trazer os melhores retornos à sociedade.

Apesar de todas as consequências negativas de práticas corruptas ou fraudulentas para o atingimento dos objetivos centrais dos BMDs, Madir (2019, p. 22) destacou que os bancos apenas passaram a envidar esforços para efetivamente combater tais práticas ilícitas em meados da década de 1990, uma vez que, antes desse período, inexistiam, nos BMDs, políticas de penalização de agentes que participassem de corrupção, muito em função da relutância das instituições internacionais em interferir nos assuntos internos de países soberanos.

Progressivamente, no entanto, os BMDs passaram por uma mudança de mentalidade com relação aos problemas decorrentes da fraude e corrupção para que, aos poucos, pudessem estruturar

⁴ Nesse sentido, SINDZINGRE, A. N.; MILELLI, C. The uncertain relationship Between corruption and growth in Developing countries: threshold effects and state effectiveness. **Economix**, Université Paris Ouest, 2010.

mecanismos internos de controle e um sistema de sanção próprio. Esse sistema estruturado teria como principais objetivos, além da proteção dos BMDs contra aqueles que, comprovadamente cometeram ilícitos em projetos por eles financiados, a garantia de que (i) os recursos destinados ao desenvolvimento sejam empregados de forma adequada, e (ii) a externalização de desestímulos a potenciais infratores (MADIR, 2019).

Após mais de 20 anos transcorridos desde o início do desenvolvimento dos sistemas de sanção de bancos multilaterais de desenvolvimento, muitas alterações foram sendo progressivamente implementadas a fim de desenvolver e aprimorar os mecanismos existentes de investigação, julgamento e penalização de entidades envolvidas em práticas sancionáveis. Apesar de ainda haver espaço para aprimoramentos, como será algo oportunamente explorado ao longo deste trabalho, são diversos os procedimentos internos, acordos de cooperação e documentos multilaterais que fornecem as bases para os processos investigativos e sancionadores nos bancos multilaterais.

Esses acordos multilaterais em muito corroboram com a delimitação da jurisdição e do escopo sancionador dos BMDs. Isso porque, tendo em vista a estrutura própria dos sistemas de sanções, os BMDs possuem uma série de limitações inerentes à condição de agente de direito internacional privado, especialmente pelo fato de o sistema sancionador possuir natureza administrativa e por não terem os BMDs o poder coercitivo do Estado-Juiz. Como uma das consequências da atuação limitada dos BMDs, Madir (2019, p. 7-8) destacou que nenhum dos bancos adotou ampla gama de regras, procedimentos e sanções características das jurisdições nacionais, optando, muitas vezes, por linguagens abertas nos procedimentos internos para dar margem à interpretação e construção de soluções em casos concretos. Nesse contexto, este primeiro capítulo terá como objetivo mapear, em linhas gerais, como estão estruturados os sistemas de sanção destes importantes agentes internacionais do combate à corrupção.

1.1. Um panorama geral dos sistemas de sanção: o caso do *World Bank Group* e do *Inter-American Development Bank Group*

Antes de abordar os contornos e limites teóricos do poder sancionador dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento entende-se relevante fazer uma breve descrição de como o sistema de sanção do WBG e do IDB estão estruturados. Iniciar o trabalho com exemplos concretos

e com uma descrição prática de como esses bancos estruturam os seus sistemas sancionadores é uma importante ferramenta didática que corroborará com a compreensão futura dos limites teóricos existentes no sistema de sanção dos BMDs, bem como dos pontos merecedores de aprimoramento para a busca de um julgamento justo e imparcial.

1.1.1 O sistema de sanções do *World Bank Group*

O Sistema de Sanções é uma estrutura relativamente recente no WBG. Apesar de a origem do Banco remontar ao ano de 1944, o início da estruturação do sistema anticorrupção deu-se em 1998, quando foi fundado um Comitê de Sanções para “revisar as alegações de fraude e corrupção e recomendar sanções a serem aplicadas às empresas” para o Presidente do WBG (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 9). Apesar do tempo transcorrido entre a criação do banco e o início da estruturação do sistema sancionatório, Madir (2019) destaca que o WBG foi o pioneiro e o primeiro BMD a implementar, formalmente, um sistema de sanção.

A partir de 2002, o Grupo iniciou uma série de reformas internas do sistema de sanção com o apoio de Richard Thornburgh, ex-subsecretário-geral da Organização das Nações Unidas (“ONU”) e ex-procurador-geral dos Estados Unidos (*WORLD BANK GROUP*, 2020). O relatório de Thornburgh é tido por diversos especialistas como um marco no sistema de sanção do WBG, na medida em que as observações feitas levaram à reformulação dos processos então existentes e ao estabelecimento de um regime que, ainda hoje, perdura (MADIR, 2019).

Nos anos subsequentes, uma série de mudanças foram empreendidas com base nas recomendações de Thornburg. A partir de 2006, além da implementação do sistema com um duplo-grau de julgamento administrativo, foram adotadas medidas para assegurar um julgamento justo e transparente, podendo-se citar, a título exemplificativo, que o WBG, em 2007, “substituiu o *Sanctions Committee* controlado pela administração por um *Sanctions Board* independente que funcionaria como o segundo nível de revisão do sistema de sanções” (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 10).

Na sequência, o WBG, a partir de 2009, passou a ter mais casos e investigações e continuou a desenvolver a estrutura do sistema de sanção. Como destacado pelo Relatório Anual do Sistema de Sanções do WBG (*WORLD BANK GROUP*, 2020), as principais mudanças desse período

poderiam ser sintetizadas como **(i)** alterações relacionadas com a independência do *Sanctions Board* e a estruturação de um secretariado independente para auxiliar o órgão julgador; **(ii)** a emissão de *guidelines* sobre o sistema sancionador, estabelecendo definições e penalidades base; **(iii)** a assinatura do AMEDD com outros quatro bancos multilaterais de desenvolvimento, possibilitando o *cross-debarment* entre as instituições.

Considerando a evolução histórica do sistema de sanções do WBG que demonstra o interesse do grupo em, constantemente, adotar políticas de aprimoramento dos mecanismos internos, é essencial compreender como o sistema está atualmente estruturado.

Para se compreender a estrutura de governança corporativa vigente deve-se considerar que o sistema de sanções do WBG, além de objetivar investigar, apurar e responsabilizar as práticas sancionáveis produzidas por empresas ou por indivíduos envolvidos em projetos financiados pelo banco multilateral, também almeja atuar na prevenção e na busca pelo fortalecimento da integridade em entidades potencialmente investigadas. Conforme narrado por Yang, em carta de apresentação do relatório do Sistema de Sanções do Banco Mundial (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 2), o sistema de sanções do WBG busca “não apenas apoiar o Grupo Banco Mundial para que esteja mais bem preparado para impedir a fraude e a corrupção, mas, também, melhorar as práticas comerciais nos países” em que o grupo atua. Para atingir tal objetivo, o sistema de sanção tem como funções:

(i) **investigar** se há evidências suficientes para se buscar a aplicação de sanções; (ii) **julgar** se há evidência suficiente para punir uma empresa ou indivíduo e definir qual deve ser a sanção adequada e (iii) **interagir** com empresas e indivíduos sancionados para ajudá-los na implementação de programas de conformidade de integridade. (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 12).

O primeiro papel desempenhado pelo sistema sancionatório do WBG, o investigativo, costuma ser conduzido pela Vice-Presidência de Integridade (“INT”). A INT busca investigar a prática das condutas sancionáveis e possui, como fonte primária de informação, as denúncias recebidas de várias fontes e de vários locais do globo, especialmente de funcionários (*operational colleagues*) envolvidos na supervisão de contratos financiados pelo WBG (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 21).

Recebidas as denúncias, a INT verifica se a prática narrada pode ser enquadrada nas condutas sancionáveis e, após análises preliminares dos indícios, inicia uma investigação, caso entenda pela necessidade de uma revisão mais minuciosa da acusação (*WORLD BANK GROUP*,

2020, p. 12). Após realizada a investigação e caso se tenha achado evidências suficientes da prática de uma conduta sancionável, a INT elabora um Relatório Final de Investigação (“FIR”) e poderá, na sequência, pleitear a aplicação de sanções contra as empresas e indivíduos envolvidos, “seja preparando uma Declaração de Acusações e Provas (“SAE”) ou negociando um acordo com a empresa ou indivíduos, submetendo esse documento à primeira camada de julgamento no sistema de sanções” (WORLD BANK GROUP, 2020, p. 12).

Fato relevante é que a INT oferece a todas as empresas e a todos os indivíduos investigados a opção de resolver a questão por meio de acordos, mesmo se o procedimento sancionatório já tiver sido iniciado (WORLD BANK GROUP, 2020, p. 23). Isso porque, como será oportunamente desenvolvido, a resolução por meio de acordos “pode economizar recursos consideráveis, ao mesmo tempo que fornece certeza de resultado, tanto para o WBG quanto para a parte sob investigação” (WORLD BANK GROUP, 2020, p. 23), além de possibilitar uma abordagem mais ampla das políticas de *compliance* e integridade a serem implementadas nos Respondentes. Quando houver interesse das partes em resolver a investigação por meio de acordo, o *first-tier officer* também possui competência para analisar as propostas de acordo para garantir que eles tenham sido celebrados voluntariamente e que seus termos não violem, manifestamente, as diretrizes do WBG (WORLD BANK GROUP, 2020, p. 46).

Caso não haja acordo, a Declaração de Acusações e Provas da INT é submetido ao *first-tier officer*. O *Office of Suspension and Debarment* (“OSD”) é o primeiro nível de adjudicação do sistema de sanções do Banco Mundial e tem como principal objetivo analisar, imparcialmente, as acusações trazidas pela INT e “determinar se há evidências suficientes de que um respondente se envolveu em uma conduta sancionável e, em caso afirmativo, recomendar uma sanção apropriada contra o réu” (WORLD BANK GROUP, 2020, p. 45).

Após receber o caso, o OSD vai recomendar uma sanção e emitir uma Notificação de Processo de Sanções para o acusado, momento este em que será facultada aos Respondentes, em 30 dias corridos, o fornecimento de explicação por escrito do motivo pelo qual não se deve aplicar a sanção ou as razões pelas quais seria necessário revisar a sanção recomendada. Após submetida a defesa do respondente, esse primeiro nível de adjudicação analisará os argumentos e fundamentará uma decisão, podendo manter a Notificação do Processo de Sanção, concluir pela

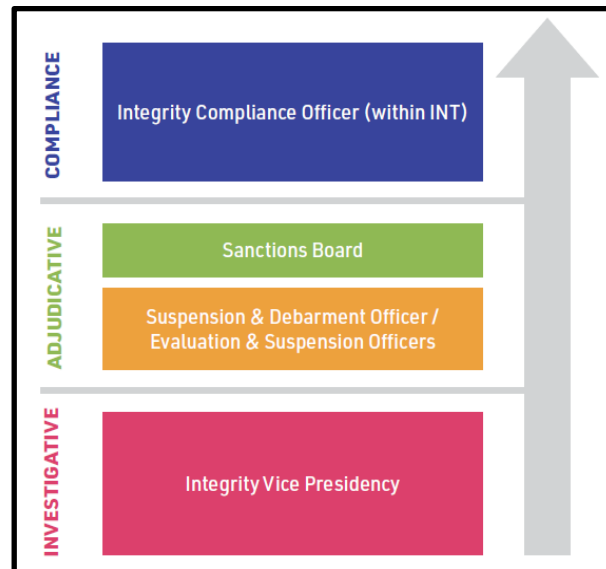
inaplicabilidade da sanção ou revisar a sanção inicialmente recomendada à luz dos argumentos apresentados.

Contra essa decisão de primeiro grau do sistema de adjudicação do sistema de sanções do WBG, as partes envolvidas podem recorrer. O recurso eventualmente apresentado pelos respondentes será direcionado ao *Sanctions Board* do WBG, órgão do segundo nível de adjudicação⁵. O *Sanctions Board* é integrado por sete membros julgadores inteiramente externos e independentes do WBG (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 13).

O novo julgamento do *Sanctions Board* possui cognição ampla e realiza uma análise mais abrangente do que no primeiro nível, incluindo, pelo menos, uma nova rodada de argumentos, facultando, assim, a apresentação de teses adicionais e/ou novas evidências (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 68). Além disso, o segundo nível de adjudicação também pode realizar audiências orais e chega a considerar uma ampla gama de fatores na aplicação de sanções.

Superadas as fases da investigação e do julgamento de pessoas ou empresas potencialmente envolvidas em práticas sancionáveis, há um importante acompanhamento feito pelo *Integrity Compliance Office* (ICO), órgão integrante da INT. Como a sanção da exclusão condicional é a sanção padrão do WBG, muitos dos sancionados necessitam estar em constante contato com ICO para demonstrar o cumprimento de todas as condições impostas “se quiserem ser isentos dessa sanção” ao final do período de exclusão determinado pelo sistema sancionador do banco (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 13). O ICO, além de monitorar o atendimento às condições impostas às entidades sancionadas, também trabalha diretamente com os Respondentes “explicando as condições de conformidade de integridade, recomendando melhorias em seus controles internos [...] e monitorando seu progresso no cumprimento das condições” (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 13). Em síntese, portanto, a estrutura interna do Sistema de Sanções pode ser sistematizada da seguinte forma:

⁵ Além de ser a segunda instância de adjudicação, o Conselho de Sanções do WBG possui outras quatro funções: (i) analisar casos em que uma parte sancionada contesta a determinação da ICO de que a parte não cumpriu as condições impostas por uma sanção; (ii) analisar recursos das partes que celebraram acordos (tanto contestando determinações da INT quanto às condições do acordo quanto em relação a qualquer controvérsia de interpretação ou cumprimento do que fora acordado; (iii) pode estender a sanção ao sucessor ou cessionário de um respondente, quando aplicável; e (iv) analisar eventuais pedidos de reconsideração das decisões do Conselho de Sanções em circunstâncias excepcionais, como descoberta de novos fatos, fraude no processo original ou erro administrativo (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 69).

Figura 1: O Sistema de Sanção do WBG

Fonte: World Bank Group Sanctions System Annual Report FY20, 2020, p. 14.

1.1.2 O sistema de sanções do *Inter-American Development Bank Group*

Como destacado por Madir (2019, p. 53), o IDB foi estabelecido em 1959 e, da mesma forma que o WBG, apenas começou a atuar mais ativamente em questões de fraude e corrupção nas últimas duas décadas. Em 2001, o Presidente do IDB anunciou a criação de um comitê independente de supervisão de fraude e corrupção, mas, nestes estágios iniciais, tanto a investigação quanto a adjudicação estavam centradas em um único órgão, composto, exclusivamente, por funcionários do IDB (MADIR, 2019, p. 53).

Em pouco tempo, no entanto, o banco passou a desenvolver um sistema de sanção mais sofisticado a fim de garantir um julgamento independente e justo das entidades investigadas. Para isso, já em 2008 foi montado um grupo de estudos composto por especialistas para fazer diversas recomendações de aprimoramento do sistema de sanção do IDB, relatório este que foi, em grande medida, inspirado no relatório de Thornburg, preparado para o WBG em anos anteriores (MADIR, 2019). Na sequência a esse relatório, algumas das mais importantes mudanças vieram a ocorrer em 2011, quando "(i) o OII [*Office of Institutional Integrity*] se tornou independente, subordinado, diretamente, ao Presidente do Banco; (ii) o papel do Oficial de Sanções, o tomador de decisões de primeiro nível, foi criado" (MADIR, 2019, p. 53-54) e (iii) o Comitê de Sanções tornou-se majoritariamente composto por julgadores externos à estrutura do Banco.

Atualmente, a estrutura do sistema de investigação e sanção do IDB está bem delineada nos Procedimentos Sancionatórios do banco, norma cuja última atualização entrou em vigor em janeiro de 2020. De forma similar ao WBG, o sistema de sanção do IDB também acumula as funções de investigar, julgar e acompanhar as empresas ou pessoas sancionadas, oferecendo uma abordagem holística de todo o processo sancionador.

Nesse sentido, cabe mencionar, em primeiro lugar, que o órgão responsável pela condução do processo investigativo no IDB é o *Office of Institutional Integrity* (“OII”), que inicia suas atividades quando há denúncias ou indícios de que pessoas ou empresas tenham praticado condutas sancionáveis. Para o ano de 2020, o OII direcionou o trabalho para as investigações de alto impacto, “definido como corrupção, conluio ou fraude financeira significativa na execução de um projeto” (*INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK*, 2020a, p. 31). Essas investigações de alto impacto tiveram uma alta em comparação aos 5 anos anteriores, muito em virtude dos esforços do time operacional do OII em monitorar, ativamente, a imprensa local e outros indicadores de potenciais irregularidades nos países que receberam financiamentos (*INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK*, 2020a, p. 31).

Após a condução da investigação, se o Chefe do OII disser que há evidências suficientes que provem que os investigados tenham praticado as condutas sancionáveis (*more likely than not*) será preparada uma Declaração de Acusações e Provas (*Statement of Charges and Evidence*). Essa Declaração de Acusações e Provas elaborada pelo OII, nos termos da cláusula 3.4 dos Procedimentos Sancionatórios, deve conter, entre outras informações essenciais, as partes possivelmente envolvidas nas condutas proibidas, as condutas investigadas, um sumário dos fatos relevantes que foram utilizados de base para a alegação da ocorrência de práticas sancionáveis, justificativas ou atenuantes e qualquer outra informação tida como relevante.

Vale mencionar que (i) se o Chefe do OII acreditar que as leis do país de origem dos respondentes tenham sido violadas ele poderá encaminhar a questão às autoridades governamentais competentes sem prejuízo à competência investigativa do IDB; e (ii) da mesma forma, na hipótese de se acreditar haver violação às normas de qualquer outra organização internacional ou multinacional, também haverá a possibilidade de compartilhamento de documentos e provas coletadas.

Feito tal relatório, ele deverá ser enviado para o SO (*Sanctions Officer*), primeiro nível de julgamento do sistema de sanção do IDB, cuja função primordial é analisar a Declaração de Acusações e Provas do OII e deliberar se há evidências suficientes de que o respondente tenha se envolvido em uma prática sancionável. Conforme o artigo 4.1 dos Procedimentos Sancionatórios, o Oficial de Sanções pode rejeitar, de pronto, as alegações tecidas pela OII, no todo ou em partes, quando entender não haver evidências suficientes ou quando for constatado a prescrição da pretensão punitiva⁶. Ao contrário, caso se entenda que a Declaração de Acusações e Provas, por uma preponderância das evidências, sustenta a alegação de que o respondente se envolveu em uma Prática Proibida, o Oficial de Sanções deve preparar uma notificação escrita e enviar para o respondente, para o Secretário Executivo do Comitê de Sanções e para o Chefe do OII.

Após notificado, o respondente pode submeter material escrito para o Oficial de Sanções em até 60 dias, incluindo argumentos e provas para sustentar a defesa perante o circuito sancionatório do IDB sob pena de revelia e de impossibilidade de, posteriormente, interpor recursos⁷.

Superada a fase inicial, o SO deve elaborar uma Determinação (*Determination*) que deve (i) rejeitar a denúncia contra os respondentes ou (ii) caso entenda haver provas suficientes da participação dos Respondentes nas práticas sancionáveis, registrar os achados e impor as sanções aplicáveis. Após a decisão proferida nesse primeiro nível de adjudicação, é possível que haja a interposição de recurso para o *Sanctions Committee* no prazo de 45 dias (cláusula 6.1), sendo facultado posteriormente ao OII a apresentação de contrarrazões.

Nos termos do Estatuto do Comitê de Sanções esse órgão do segundo grau do sistema de adjudicação do IDB é composto por sete membros - três indicados pelo Presidente entre os funcionários do IDB e quatro membros externos. A análise do *Sanctions Committee* possui cognição ampla, na medida em que o órgão do segundo nível de adjudicação analisa o caso *de novo*

⁶ Conforme cláusula 4.2.2, não se pode buscar a responsabilização por condutas que aconteceram a mais de 10 anos antes da submissão da Declaração de Acusações e Provas para o Oficial de Sanções.

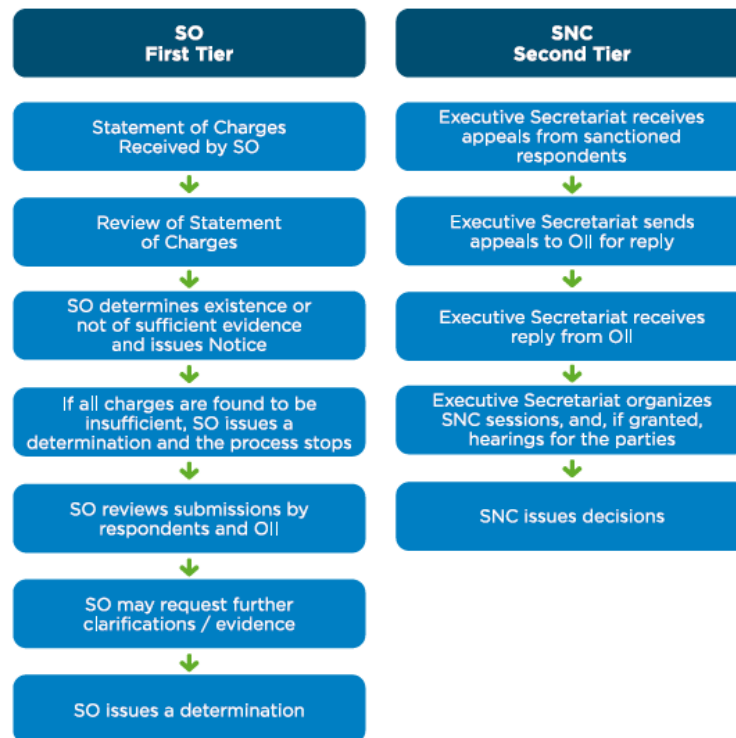
⁷ O artigo 4.8 dos procedimentos sancionatórios consigna que “Se o respondente não enviar uma Resposta dentro do período de tempo mencionado na Seção 4.7, será considerado que o respondente admitiu as alegações estabelecidas na Notificação e renunciou à oportunidade de recurso” (tradução livre. Original: “4.8 *Failure to Submit a Response. If the Respondent does not submit a Response within the time period referenced in Section 4.7, the Respondent shall be deemed to have admitted the allegations set forth in the Notice and to have waived the opportunity for appeal*”).

e revisa todos os fatos, provas e argumentos das partes, não ficando vinculado ao que restara decidido no primeiro grau do sistema de adjudicação.

A decisão tomada pelo Comitê de Sanção é final e contra ela não cabe, *a priori*, recursos. A única possibilidade de rediscussão da matéria é, nos termos da cláusula 8.7, o Pedido de Reabertura (*Requests to Reopen*), no qual as partes podem requerer (seja para o Oficial de Sanção, seja para o Comitê de Sanção) a reapreciação da controvérsia apenas com base em fatos novos que não poderiam ter sido descobertos antes, sendo discricionariiedade das autoridades a decisão de reabertura do procedimento.

Considerando as informações acima colacionadas, o processo de julgamento em duas instâncias do IDB pode ser resumido na seguinte figura:

Figura 2: Processo sancionatório do IDB *Group*



Fonte: *Office of Institutional Integrity and Sanctions System Annual Report, 2020, p. 40.*

Por fim, também convém mencionar que, após o julgamento pelos dois níveis do sistema de sanção do IDB há, ainda, a importante função de monitoramento das entidades sancionadas, na

medida em que é possível a aplicação da penalidade de exclusão com liberação condicional pelos órgãos adjudicativos. Tal penalidade, muitas vezes, “requer o desenvolvimento ou avaliação de programas de integridade instituídos por empresas de vários tamanhos”, cuja função é essencialmente “servir como uma ferramenta eficaz para melhorar as práticas de integridade de entidades sancionadas e salvaguardar as operações do Banco em certos setores, como a infraestrutura” (*INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK*, 2020a, p. 41). Esse importante papel que envolve o contato direto com empresas sancionadas e com agências nacionais de fiscalização costuma ser desenvolvido pelo SO no âmbito do sistema de sanção do IDB.

1.2 As fontes do direito utilizadas no processo sancionador dos BMDs

Antes de se iniciar a descrição acerca da jurisdição, dos processos e das limitações dos sistemas de sanção dos bancos multilaterais de desenvolvimento, é relevante comentar acerca das fontes do direito que podem nortear o processo sancionador de BMDs. Apesar de relevantes discussões doutrinárias sobre a influência e sobre a necessidade de se observar diversos estatutos internacionais, por exemplo, foi possível perceber que, na prática, a explicação mais precisa das fontes do direito utilizadas nos processos administrativos sancionadores foi delineada pelo Digesto organizado pelo Banco Mundial (*WORLD BANK GROUP*, 2019, p. 17-21).

Conforme explicado pelo WBG, as principais fontes do direito utilizados no julgamento conduzido por BMDs são, em ordem decrescente de importância: **(i)** o estatuto fundador dos bancos multilaterais (*Articles of Agreement*) que prevê, expressamente, o dever dos BMDs em proteger a correta destinação dos fundos utilizados em projetos por eles financiados; **(ii)** as políticas internas de cada banco, em especial as diretrizes gerais que norteiam o processo sancionador; **(iii)** as normas específicas regentes de cada projeto financiado pelo banco (que inclui, por exemplo, o contrato firmado, anexos e apêndices com políticas anticorrupção e de representação comercial); **(iv)** interpretações oficiais dos bancos que incluem, por exemplo, o histórico das políticas sancionatórias, recomendações internas emitidas sobre procedimentos ou interpretações e a jurisprudência adotada; e, por fim, **(v)** os princípios gerais do Direito.

Apesar de não constar, expressamente, na pirâmide normativa mencionadas pelo Digesto, outra possível fonte não vinculante, mas meramente auxiliadora em situações específicas, são as práticas consuetudinárias e o contexto nacional de cada entidade respondente. O próprio *Sanction*

Board do WBG já “reconheceu que os padrões da indústria, as práticas comerciais habituais ou políticas comerciais específicas da empresa podem ser relevantes para determinar se um Respondente agiu razoavelmente” (*WORLD BANK GROUP*, 2019, p. 21), a exemplo da *Sanctions Board Decision* No. 88 (2016). Essa consideração do contexto no qual os investigados estão inseridos, por óbvio, não abre margem para a alegação de que a corrupção institucionalizada em determinado país ou setor da indústria afastaria a responsabilização de entidades que cometeram práticas sancionáveis.

Em relação à utilização do direito local, convém mencionar que o *Sanctions Board* do WBG já decidiu, reiteradamente, que o sistema de sanção dos BMDs é regido pelas normas internas dos próprios bancos e não pelo direito de uma dada jurisdição, razão pela qual já se negou a aplicação de preceitos normativos estatais nesses julgamentos administrativos. Como exemplo, o WBG já consignou que o limite da responsabilidade de uma determinada entidade investigada pelo WBG pode não ser coextensivo com o escopo da potencial responsabilidade do investigado sob lei nacional (*Sanctions Board Decision* No. 45, 2011); que a existência de processos pendentes de julgamento perante as autoridades estatais não justifica a suspensão dos procedimentos sancionatórios no WBG (*Sanctions Board Decision* No. 93, 2017); e que as leis nacionais que fixam padrões de integridade corporativa não substituem os requisitos específicos dos bancos necessários para mitigar a sanção de um respondente (*Sanctions Board Decision* No. 65, 2014).

Outro ponto que merece destaque diz respeito ao direito internacional, pois apesar de muitas normas e princípios do Direito Internacional poderem se enquadrar no tópico de princípios gerais do direito, a utilização desta fonte parece ter caráter subsidiário e meramente integrativo para casos de lacunas ou de discussões mais abertas. A aplicação do Direito Internacional, em concomitância com as demais normas internas dos bancos, já foi matéria enfrentada pelo *Sanction Board* do WBG e, à época, foi decidido priorizar as diretrizes estabelecidas nas normas internas.

Sobre esse assunto merece destaque a *Sanction Board Decision* No. 98 (2017), na qual um dos respondentes se referiu, expressamente, à obrigação do Banco Mundial de cumprir "todas as recomendações e as decisões da ONU [Organização das Nações Unidas]", incluindo a Declaração Universal de Direitos Humanos no que tange à presunção da inocência e ao direito a um processo justo e imparcial. O segundo nível de adjudicação administrativa do WBG considerou as alegações genéricas e sem a devida fundamentação, tomando como base as alegações da INT de que o sistema

de sanção, em geral, não viola, de nenhuma forma, a imparcialidade do julgamento nem o devido processo legal, consignando, ainda, que o processo conduzido por BMDs é de natureza administrativa e envolve um padrão de prova que é diferente – e inferior – de um processo penal conduzido por entidades estatais. De maneira ainda mais direta, o *Sanction Board* do WBG, no *Sanctions Board Decision* No. 93 (2017), afastou a aplicação da Convenção Europeia de Direitos Humanos ao alegar que o processo sancionador do WBG é de natureza, exclusivamente, administrativa e destina-se a garantir que o dever do banco seja cumprido e que os recursos gerados pelos financiamentos sejam utilizados para os fins a que se destinam.

1.3 Os limites do poder sancionador dos Bancos Multilaterais De Desenvolvimento

Partindo das fontes de Direito acima mencionadas, um próximo aspecto que merece atenção são os limites do poder sancionador dos BMDs. Este capítulo é de especial importância para o estudo dos sistemas sancionatórios, vez que, por ser uma instância administrativa com poderes e objetivos limitados, os bancos multilaterais só podem investigar determinadas condutas, processar certos respondentes e aplicar algumas sanções dentre um rol já previamente definido. Considerando que essas limitações são bem delineadas por normas internas ou por acordos multilaterais, a extrapolação de quaisquer desses limites acarretaria a inexistência de jurisdição dos agentes internacionais sobre os Respondentes.

1.3.1 As práticas sancionáveis e o escopo dos sistemas de sanção

Um primeiro aspecto essencial para se estudar o poder sancionador dos BMDs consiste em compreender quais condutas praticadas por empresas ou indivíduos podem ser sancionadas no âmbito dos sistemas de sanção. Além de políticas internas de cada um dos bancos, também integram o marco normativo internacional diversos acordos firmados entre BMDs cujo objetivo central foi o de padronizar e uniformizar, em certa medida, as estratégias empregadas no combate à corrupção.

Um primeiro acordo multilateral relevante firmado entre BMDs consiste nas Diretrizes Uniformes para Prevenir e Combater Fraude e Corrupção (*Uniform Framework for Preventing and*

Combating Fraud and Corruption), assinado em 2006 quando diversas instituições financeiras internacionais se uniram para desenvolver uma força-tarefa anticorrupção. Originalmente, os signatários da proposta foram *African Development Bank* (“AfDB”), *Asian Development Bank* (“AsDB”), *European Bank for Reconstruction and Development* (“EBRD”), *European Investment Bank* (“EIBG”), *International Monetary Fund* (“IMF”), *Inter-American Development Bank* (“IDB”) e *World Bank Group* (“WBG”) e as diretrizes acordadas que tiveram como principal objetivo elaborar “uma abordagem consistente e harmonizada para combater a corrupção nas atividades e operações das instituições membros”, tendo em vista que “uma abordagem unificada e coordenada é crucial para o sucesso do esforço compartilhado para enfrentar a corrupção”. (*AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP et al.*, 2006, p. 1).

Um primeiro ponto relevante sobre as referidas diretrizes diz respeito à concordância das instituições signatárias em relação às definições básicas que norteariam as investigações por elas conduzidas. Apesar de definições relativamente curtas e amplas, tais conceitos-base são essenciais para a compreensão do escopo investigativo dos BMDs. Em síntese, restou definido, na cláusula 1ª (*AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP et al.*, 2006, p. 1) que (i) corrupção é “ofertar, dar, receber ou solicitar, diretamente ou indiretamente, qualquer coisa de valor para influenciar, indevidamente, as ações de outra parte”; (ii) prática fraudulenta é “qualquer ação ou omissão, incluindo deturpação da realidade que, intencionalmente ou de forma imprudente, engana ou tenta enganar uma parte para obter um benefício [...] ou para evitar uma obrigação”; (iii) prática coercitiva é aquela que estaria “prejudicando ou ameaçando prejudicar, direta ou indiretamente, qualquer pessoa ou propriedade para influenciar, indevidamente, as ações”; e, por fim, a (iv) prática colusiva que é “um acordo entre duas ou mais partes feito para alcançar um propósito impróprio, incluindo influenciar, indevidamente, as ações de outra parte”.

Tendo em consideração as Diretrizes pactuadas em 2006, tanto o WBG quanto o IDB adotaram as definições acima mencionadas nas políticas internas, fazendo uso, inclusive, de praticamente a mesma redação na definição das práticas sancionáveis. Apesar de partirem das definições das Diretrizes Uniformes para Prevenir e Combater Fraude e Corrupção vale mencionar que ambos os bancos também realizaram complementações e expandiram o escopo das práticas

sancionáveis ao incluir as chamadas práticas obstrutivas⁸, entendidas como aquelas que (i) deliberadamente destroem, falsificam, alteram ou ocultam documentos de uma investigação dos BMDs ou fazem declarações falsas para obstruir investigações sobre alegações de prática reprováveis; (ii) ameassem, assediem ou intimidem qualquer pessoa a fim de impedi-la de divulgar conhecimento sobre assuntos relevantes para uma investigação; e (iii) se destinam a impedir, materialmente, o exercício dos direitos contratuais de inspeção e auditoria dos bancos. Tal inclusão se justifica na medida em que qualquer ato tendente a frustrar as atividades investigativas dos bancos é totalmente reprovável e deve ser devidamente punida, sob pena de se frustrar todos os objetivos do sistema de sanção dos BMDs.

O IDB foi além e, em complementação às sanções acima destacadas, também previu em normas internas a prática sancionável da apropriação indevida, entendida como o uso do financiamento disponibilizado pelo IDB para um propósito impróprio ou não autorizado, cometido intencionalmente ou por negligência. Tal prática sancionável não está inclusa, todavia, no escopo sancionatório do WBG, sendo, portanto, a única diferença significativa das definições de práticas sancionáveis entre os dois bancos multilaterais ora estudados.

Como é possível observar nas definições acima elencadas, percebe-se que todas as práticas sancionáveis são definidas de maneira relativamente ampla para fornecer aos BMDs um escopo bastante amplo para punir (MADIR, 2019, p. 43). Nesse mesmo sentido, entende-se que as diretrizes que abordam as práticas sancionáveis, muitas vezes, acabam por se omitir quanto a qualquer elemento subjetivo na configuração das práticas sancionáveis “a fim de mudar o foco do estado de espírito subjetivo da parte para os fatos objetivos que possam ser provados mais facilmente” (MADIR, 2019, p. 43) – afinal, por não dispor de meios coercitivos de obtenção de provas, típico de um processo judicial, muitas vezes os bancos possuem limitações nas investigações e nas informações obtidas pelos órgãos investigativos.

⁸ Apesar de a definição de “prática obstrutiva” ser parecida no WBG e no IDB, Madir (2019, p. 43) destaca que há divergentes definições desta prática sancionável em outros BMDs. Como exemplo, a autora destaca que a definição do EBRD não necessita que as práticas obstrutivas sejam deliberadas, e o ADB também define como práticas obstrutivas o não cumprimento dos pedidos de fornecimento de informações, documentos ou registros em conexão com a investigação.

1.3.2 Os possíveis respondentes e a extensão da sanção para as demais entidades do grupo econômico

Superada a breve explicação acerca de quais condutas reprováveis estão no escopo do sistema sancionatório dos BMDs, um outro aspecto relevante de ser mencionado é a questão de quais entidades podem ser sancionadas e qual a extensão de eventuais sanções para o grupo econômico da empresa envolvida.

De acordo com os Princípios Harmonizados no Tratamento de Grupos Corporativos, que tiveram como principal objetivo estabelecer padrões comuns para serem incorporados nas políticas sancionatórias de cada entidade signatária, a parte sancionada deve ser uma pessoa ou entidade que tenha algum nível de responsabilidade pela prática proibida, sejam estas empresas, consultores ou agentes.

Aqui merece, desde já, uma primeira ressalva: a investigação de funcionários públicos não está abarcada na jurisdição do poder sancionador dos bancos multilaterais de desenvolvimento, tendo em vista a deferência e a proteção que deve ser concedida ao exercício legítimo das atividades estatais por meio das autoridades de governo. Todavia, apesar dessa imunidade concedida às autoridades públicas e do foco eminentemente privado do poder sancionador dos BMDs, a jurisprudência do *Sanction Board* do WBG entende que a penalização de ocupantes de cargos públicos é possível quando o indivíduo investigado desempenha uma “função dupla” à época das condutas investigadas. Isso ocorre quando, além da função pública desempenhada, há evidências de que o indivíduo também teria desempenhado um papel privado nas condutas ilícitas, atuando, por exemplo, como representante *de facto* de uma empresa envolvida em irregularidades. Nessas situações há precedentes que indicam que bancos multilaterais poderiam exercer jurisdição sancionatória sobre tais indivíduos com relação às condutas realizadas mediante atividade privada – cita-se como exemplo a *Sanctions Board Decision* No. 115 (2019) do WBG e a *Sanctions Board Decision* No. 118 (2019) do WBG.

Outro ponto que também merece atenção nesse tópico sobre entidades potencialmente sancionadas consiste na expansão das penalidades a outras empresas do grupo econômico de eventual Respondente. Ao tratar da expansão da penalidade para entidades do grupo econômico, os Princípios “estabelecem uma presunção refutável de que as sanções devem ser aplicadas a todas as entidades controladas pelo Respondente” (MADIR, 2019, p. 211) a menos que seja demonstrado

que tais entidades, de fato, não estão em nada relacionadas com práticas proibidas. Essa presunção refutável merece especial atenção pelo fato de que, mesmo que seja atribuída responsabilidade a apenas uma empresa de determinado grupo econômico pela prática de condutas sancionáveis, há chances reais de que a decisão final do sistema de sanção venha a ser estendida à diversas outras empresas subsidiárias. Sobre essa questão, Madir (2019, p. 211) destaca que, na prática, muitos Respondentes, talvez por falta de conhecimento, “não refutam essa presunção em sua resposta às alegações de práticas sancionáveis, o que então [...] resulta em sanções normalmente estendidas às afiliadas controlada pelas partes sancionadas”.

Mesmo na hipótese de se configurarem aquisições, fusões ou reestruturações, os Princípios Harmonizados também dispõem que será aplicada uma presunção refutável de que os sucessores estão sujeitos a qualquer sanção imposta aos predecessores, a fim de evitar evasões das penalidades aplicadas.

Os princípios também abrem a possibilidade de sancionar entidades que controlam a empresa respondente, bem como entidades sob controle comum, caso elas estejam envolvidas na prática sancionável. As hipóteses de envolvimento das controladoras são, como de costume, bem amplas, na medida em que resta estabelecido que a mera falha na supervisão das entidades controladas poderia gerar responsabilidade, por exemplo.

Tendo em vista a relativa amplitude relacionada à possibilidade de responsabilização do grupo econômico, na medida em que os BMDs podem aplicar, inclusive, presunções refutáveis na expansão das sanções, alguns autores teceram críticas aos Princípios Harmonizados no Tratamento de Grupos Corporativo. Isso porque, além de ser questionável o estabelecimento genérico de que controladoras teriam o dever de supervisionar a subsidiária que se envolveu em uma prática sancionável, é também comumente defendido que o sistema de sanção dos BMDs deveria respeitar a doutrina da separação patrimonial da personalidade jurídica, “que é observada em sistemas de direito civil e de *common law* em todo o mundo” (MADIR, 2019, p. 212).

Essas críticas podem ser ainda mais contundentes caso se analise os procedimentos internos do IDB, que, na Cláusula 8.3 dos Procedimentos Sancionatórios⁹, delineou claramente que será

⁹ Texto original: “Parties Subject to Sanctions. The Sanctions Officer and the Committee may include among sanctioned parties any individual, entity or firm that, directly or indirectly, owns or controls a sanctioned Respondent, is owned or controlled by a sanctioned Respondent, or is under common ownership or control with a sanctioned Respondent, and the officers, employees, affiliates or agents of a sanctioned Respondent who are also owners of a Respondent and/or exercise control over a Respondent, **even when such parties are not found of having directly**

possível incluir, entre as partes sancionadas, qualquer indivíduo, entidade ou empresa que, direta ou indiretamente, seja proprietário, possua controle ou seja controlado por um Respondente sancionado, bem como dirigentes, funcionários, afiliados ou agentes de um Respondente sancionado, mesmo quando tais partes não tenham se envolvido diretamente em uma prática sancionável.

Apesar das possíveis críticas, parece que a regra, nos sistemas de sanção, é de incluir diversas empresas do grupo econômico no escopo sancionatório e nos acordos firmados. Tal extensão costuma ser verificada na prática, como demonstraram os exemplos de empresas brasileiras sancionadas pelo WBG e pelo IDB. No âmbito do WBG, por exemplo, pode-se perceber que as penalidades fixadas em acordo firmado com a construtora *Norberto Odebrecht*, em janeiro de 2019, foram estendidas para diversas subsidiárias – além da subsidiária do Brasil envolvida na conduta ilícita, foram incluídas, na penalidade de exclusão, as subsidiárias da Colômbia, Chile, Estados Unidos, Peru, Panama, Angola e Ilhas Cayman¹⁰. Da mesma forma, a *Andrade Gutierrez*, ao ser penalizada no âmbito do sistema de sanção do IDB, teve a sanção negociada expandida para outras 11 subsidiárias¹¹.

1.3.3 As sanções potencialmente aplicáveis pelos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e as circunstâncias agravantes e atenuantes

Superadas as discussões relativas às entidades que podem ser sancionadas, convém analisar quais penalidades podem ser atribuídas no âmbito dos sistemas de sanção. Para isso, deve-se consultar, em primeiro lugar, os Princípios Gerais e Diretrizes para Sanções, documento esse assinado pelo *African Development Bank Group* (“AfDB”), *Asian Development Bank* (“AsDB”), *European Bank for Reconstruction and Development* (“EBRD”), *European Investment Bank* (“EIB”), *Inter-American Development Bank Group* (“IDB”) e *World Bank Group* (“WBG”) com

engaged in a Prohibited Practice. Indicia of control include, but are not limited to, the possession, direct or indirect, of the power to direct the management and policies of a business concern, organization or individual, interlocking management or ownership, identity of interests among family members, shared facilities and equipment, or common use of employees. Any Sanctions imposed under this provision may be imposed at the time Sanctions are imposed on a Respondent, or at any subsequent time, provided that the parties subject to Sanctions under this provision receive a Notice and such Sanctions are determined as provided in these Procedures”.

¹⁰ <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/procurement/debarred-firms>

¹¹ <https://www.iadb.org/en/news/gutierrez-engenharia-reaches-settlement-agreement-idb-group-resulting-sanctions>

o objetivo de harmonizar as diretrizes sancionatórias dos referidos bancos e, com isso, garantir tratamento consistente de empresas e indivíduos. De acordo com tais diretrizes, as sanções, que podem ser impostas isoladamente ou em conjunto, incluem, mas não estão limitadas a:

Tabela 1: Quadro comparativo das sanções dos BMDs

Sanção	Definição e aplicabilidade
Exclusão (<i>debarment</i>)	Quando uma entidade sancionada apenas poderá ser reintegrada após um período pré-determinado. Em linhas gerais, a penalidade de exclusão impede a entidade sancionada de obter qualquer financiamento do banco sancionador (ou de outros signatários do AMEDD), bem como as proíbe de atuar como consultor, contratante ou fornecedor em um projeto financiado por eles (DIVINO, 2017, p. 30).
Exclusão com liberação condicional ou reintegração (<i>debarment with conditional release or reinstatement</i>)	Quando a entidade sancionada pode ser reintegrada ou poderá se beneficiar de uma redução do período de exclusão caso se comprometa a atender a certas condições impostas pela instituição quando da imposição da sanção (o que costuma incluir a implementação ou aprimoramento de um programa de <i>compliance</i> , por exemplo).
Exclusão permanente ou por tempo indeterminado (<i>permanente or indefinite debarment</i>)	Quando as instituições entendem que uma pessoa física ou empresas não podem ser reabilitadas por meio de programas de <i>compliance</i> , por exemplo, e devem ser permanentemente excluídas do circuito de financiamento dos BMDs.
Não-exclusão condicional (<i>conditional non-debarment</i>)	Quando determinada entidade é demandada de atender a certas condições a fim de evitar que sofra a penalidade da exclusão.
Carta de reprimenda (<i>letter of reprimand</i>)	Medida adotada quando a prática de uma conduta sancionável for isolada ou de menor gravidade.
Restituição/remédios financeiros (<i>restitution/financial remedies</i>)	Sanção aplicada, em tese, quando há um dano quantificável a ser restaurado ou em outras situações delineadas nas políticas internas dos BMDs. Para mais detalhes sobre essa sanção, ver tópico 2.2.3.

Fonte: Compilação do autor com base nos Princípios Gerais e Diretrizes para Sanções.

Apesar de o documento com os Princípios Gerais e Diretrizes para Sanções não ser vinculante, é de se destacar que, em grande medida, tanto o WBG quanto o IDB adotaram as sanções acima como base nos sistemas de sanção.

Outrossim, para além das penalidades próprias possíveis de serem aplicadas é essencial destacar que os BMDs também dispõem de outras medidas complementares que podem vir a ser adotadas contra as entidades infratoras. Uma possibilidade, por exemplo, seria o reporte às

autoridades governamentais caso se entenda que as práticas sancionáveis possam configurar crimes ou ilícitos sob a legislação do país de origem. O reporte às autoridades locais é uma prática relativamente comum no âmbito dos sistemas de sanção do WBG e do IDB, merecendo destaque que o procedimento sancionatório do IDB prevê, expressamente, em cláusula 14.2, que “se o Chefe do OII acreditar que as leis de qualquer país podem ter sido violadas por um sujeito de uma investigação ou um Respondente [...] [ele] poderá encaminhar o assunto às autoridades governamentais apropriadas”. Tal reporte às autoridades locais é relevante uma vez que, como destaca Divino (2017, p. 30), pessoas ou empresas sancionadas podem ver eventual processo movido pelas autoridades estatais como punição mais severa do que as impostas pelo sistema de sanção dos BMDs, já que a utilização do Estado-Juiz na persecução judicial de eventuais crimes pode resultar em sentenças criminais, em prisões e em constrições patrimoniais, sanções que, naturalmente, extrapolam as competências e os poderes sancionatórios dos BMDs.

Não obstante, deve-se ter em mente que nem sempre as autoridades locais cumprem o papel investigativo a que lhes é delegado. Divino (2017, p. 30) questiona a efetividade de tais comunicações ao destacar que estudiosos do Banco Mundial constataram que dos 46 reportes que o WBG fez entre 2012 e 2013 para as autoridades locais apenas 10 resultaram em investigações concretas. Apesar da ausência de informações sobre a efetividade dessas medidas em anos posteriores é certo que a comunicação com o governo local deve ser vista como medida importante de ser adotada em complementação às demais que estão ao alcance dos BMDs.

Uma segunda possível medida que pode ser adotada, para além das sanções dos sistemas sancionatórios, consiste na faculdade de os bancos invocarem garantias contratuais. Tais garantias, por certo, dependem de cada contrato, mas os BMDs costumam ter a faculdade de requerer auditoria ou o envio de documentos fiscais, bem como determinar a quebra contratual pela parte investigada caso as condutas investigadas sejam comprovadas (Divino, 2017, p. 30).

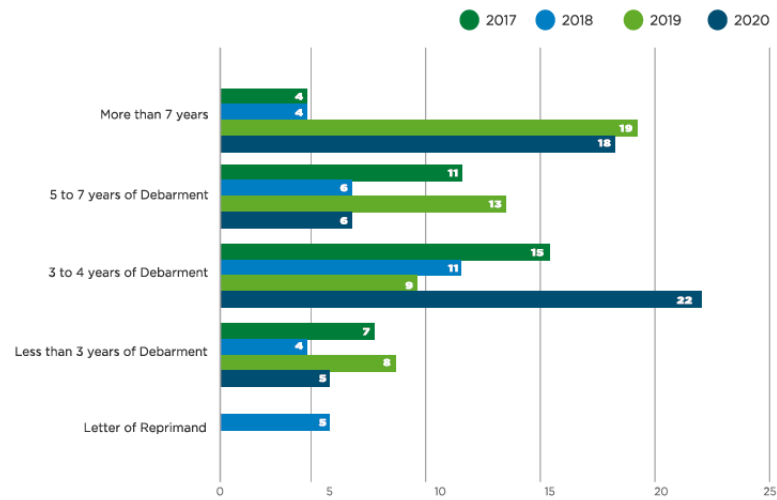
Considerando as medidas potencialmente aplicadas às entidades infratoras que estão ao alcance dos BMDs, é de se destacar que a ação mais poderosa que um Banco Multilateral de Desenvolvimento pode adotar contra uma empresa ou indivíduo que venha a realizar uma prática sancionável é a exclusão (DIVINO, 2017, p. 29), sendo essa, inclusive, uma medida de resguardo dos BMDs para evitar que novos projetos futuros padeçam de irregularidades similares.

A definição do período total da exclusão, no entanto, depende de diversos fatores relacionados às especificidades de cada caso. Apesar de alguns BMDs estabelecerem penas-base para as práticas sancionáveis (no caso do WBG, por exemplo, a sanção base são 3 anos de exclusão com liberação condicional, de acordo com o item I das diretrizes de sanção do banco), a incidência de agravantes, atenuantes ou concorrência de infrações pode alterar, substancialmente, a sanção aplicada.

Apenas a título exemplificativo, as normas internas do WBG e do IDB, somados aos Princípios Gerais e Diretrizes para Sanções, consideram como **(i)** circunstâncias atenuantes uma participação reduzida na prática delitiva, a adoção voluntária de medidas corretivas, a cooperação com a investigação, a admissão de culpa, entre outros; e **(ii)** circunstâncias agravantes a reincidência, a utilização de meios sofisticados para a prática da conduta sancionável, o dano ao bem-estar público, o não-cumprimento à sanção previamente imposta, entre outros.

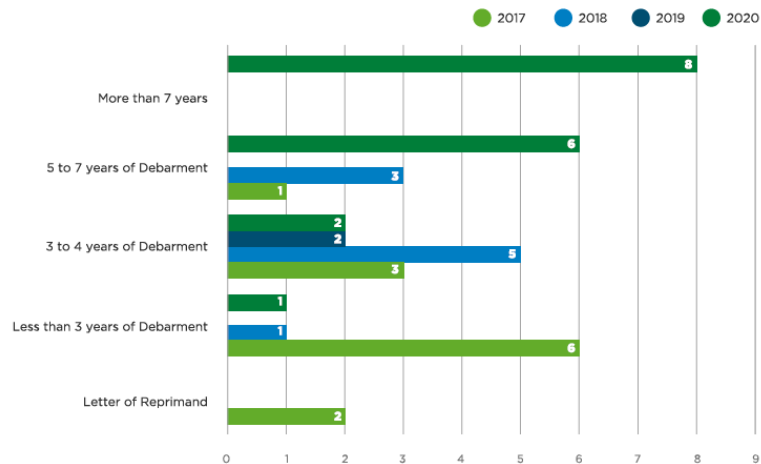
A esse respeito, vale mencionar que, o relatório anual do WBG trouxe dados relevantes sobre a aplicação das circunstâncias agravantes e atenuantes. O referido relatório (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 53) consignou que as atenuantes mais aplicadas entre setembro de 2010 e junho de 2020 foram a cooperação das partes investigadas (40,12%) e a admissão de culpabilidade (28,96%), enquanto as agravantes mais aplicadas nesse mesmo período foram a participação da administração empresarial na prática sancionável (39,54%) e o padrão repetido da conduta (37,24%).

Tendo em vista que a dosimetria das penalidades aplicadas acaba dependendo muito das circunstâncias fáticas do caso e da aplicação de atenuantes e agravantes, tanto o WBG quanto o IDB costumam divulgar, em relatórios anuais, o período médio das penalidades aplicadas. No IDB, por exemplo, é possível perceber que a maior parte das sanções aplicadas em primeiro grau costuma estabelecer a exclusão entre 3 e 4 anos ou por mais de 7 anos, especialmente em 2020.

Figura 3: Sanções aplicadas pelo SO do IDB (2017-2020)

Fonte: Relatório anual IDB, 2020, p. 45.

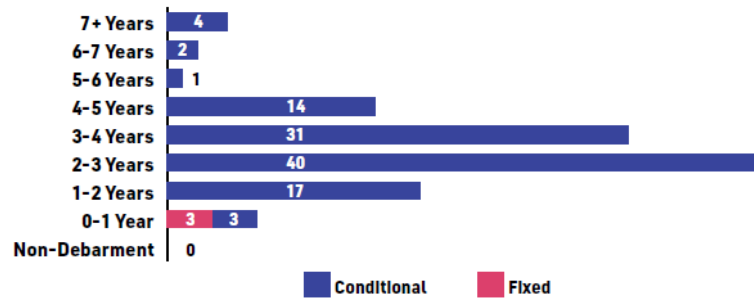
No segundo grau de adjudicação, por outro lado, 8 das sanções aplicadas em 2020 foram por um longo período, superior a 7 anos:

Figura 4: Sanções aplicadas pelo *Sanctions Committee* do IDB (2017-2020)

Fonte: Relatório anual IDB, 2020, p. 48.

No WBG, por outro lado, é possível perceber que as sanções aplicadas pelo primeiro grau de jurisdição costumam fixar entre 2 e 4 anos de exclusão condicional, da mesma forma que as penalidades aplicadas pelo *Sanction Board*.

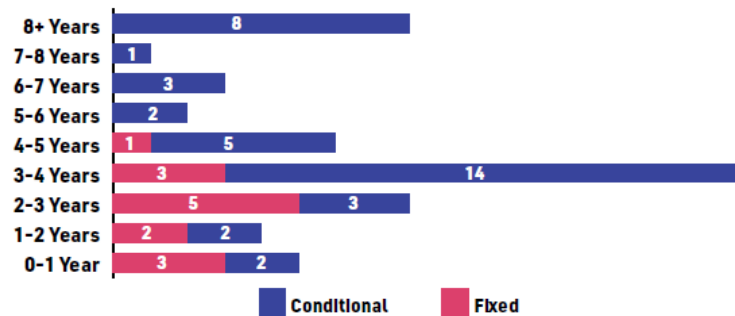
Figura 5: Extensão das exclusões impostas pelo SDO do WBG (2016-2020)



Fonte: Relatório anual WBG, 2020, p. 86.

Fato curioso, no entanto, é que as decisões do segundo grau de adjudicação aplicaram, em maior percentual, exclusões fixas sem condicionantes de reabilitação das partes sancionadas.

Figura 6: Extensão das exclusões impostas pelo *Sanction Board* do WBG (2016-2020)



Fonte: Relatório anual WBG, 2020, p. 86

1.4 Os mecanismos de *enforcement* das penalidades aplicadas nos sistemas de sanção

Como já mencionado ao longo desse trabalho, o sistema de sanção dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento possui diversas limitações pelo fato de os BMDs conduzirem processos administrativos e por não terem todos os mecanismos coercitivos de um julgamento estatal disponíveis. Uma das fases processuais que mais expõe as limitações dos sistemas sancionadores

é, justamente, a fase da execução da penalidade: afinal, sem ter ao alcance tantos mecanismos de coerção, como podem os bancos multilaterais garantir que as partes sancionadas cumpram com as penalidades e obrigações impostas?

Essa dificuldade inerente ao processo administrativo conduzido por entidades internacionais fez com que os BMDs pensassem o seu sistema de sanção dentro de suas limitações executórias e com a cautela necessária para que não houvesse desperdício de recursos com a realização de investigações e julgamentos ineficazes.

Uma das formas pensadas para garantir a efetiva penalização de entidades infratoras foi, por exemplo, a adoção da exclusão como penalidade base nos bancos multilaterais. A exclusão de entidades infratoras do circuito de financiamento dos bancos é medida, naturalmente, auto executória, tendo em vista que os bancos possuem autonomia para, após a condução de um processo justo e imparcial, deixar de fornecer financiamento para projetos em que tais empresas infratoras participem. Apesar disso, a situação fica mais complexa quando há a imposição de penalidades que dependam do cumprimento voluntário da entidade respondente, a exemplo das condicionantes da exclusão condicional (comumente relacionadas à implementação ou ao aprimoramento de programas de *compliance*) e, até mesmo, a possibilidade de aplicação de penalidades financeiras.

Os BMDs, naturalmente, não detêm poderes suficientes para fazer com que empresas cumpram essas condições, razão pela qual é comum que a voluntariedade das Respondentes em se engajar nos sistemas de sanção seja inversamente proporcional ao tempo total de exclusão, ou seja, em caso de não colaboração ou de não cumprimento das sanções impostas, a tendência é a aplicação de exclusão por um maior período ou, até mesmo, por tempo indeterminado, a depender da situação.

A fim de garantir a utilidade da investigação e para buscar uma maior efetividade no sistema de sanção, considerando as limitações nos poderes das entidades multilaterais, é possível destacar dois principais instrumentos que estão à disposição dos BMDs para garantir o cumprimento das penalidades e estimular o engajamento de Respondentes no sistema de sanção: o AMEDD (Acordo para Execução Mútua de Decisões de Exclusão) e os acordos de resolução negociada.

1.4.1 Acordo para Execução Mútua de Decisões de Exclusão (*Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions - AMEDD*)

Há mais de uma década, uma entidade ou indivíduo, quando sancionado por um BMD, ficaria impedido de participar de projetos futuros apenas com a instituição que lhe aplicara a sanção, não havendo nada que lhe impedisse de solicitar financiamento de outro BMD (SCHAAP e DIVINO, 2016, p. 2). Ocorre que, em 9 de abril de 2010, com o objetivo de salvaguardar os BMDs de entidades que se envolveram em condutas sancionáveis e almejando dar maior efetividade aos sistemas de sanção, cinco bancos multilaterais de desenvolvimento firmaram o Acordo para Execução Mútua de Decisões de Exclusão (AMEDD) que foi anunciado, como destacam Schaap e Divino (2016, p. 27), como “uma poderosa nova ‘ferramenta’ para prevenir, detectar e deter a corrupção e, em última análise, gerar confiança e aumentar os investimentos em projetos”.

Em síntese, o objetivo central do AMEDD é fixar e delinear as possibilidades de aplicação da exclusão cruzada (*cross-debarment*), situação na qual os bancos signatários poderão executar decisões de exclusão proferidas por outros bancos integrantes do AMEDD. O *cross-debarment* “multiplica o efeito da sanção aplicada por uma instituição e tem consequências geográficas de longo alcance, uma vez que as exclusões emitidas por uma instituição participante são elegíveis para reconhecimento por outras instituições participantes” (SCHAAP; DIVINO, 2016, p. 27). Como bem colocado por Robert B. Zoellick, Presidente do *World Bank Group*, à época da assinatura do AMEDD, a mensagem que se deseja passar aos potenciais infratores é no sentido de que quem cometer irregularidades contra um dos bancos será punido por todos os demais signatários (*WORLD BANK GROUP*, 2010).

Esse acordo, por certo, gerou um aumento substancial nos poderes dos bancos multilaterais de desenvolvimento e ampliou, significativamente, as consequências para as entidades sancionadas, afinal, a penalidade de exclusão executada poderia fazer com que as partes sancionadas ficassem não apenas impedidas de obter financiamento dos bancos, mas, também, incapazes de atuar como consultor, contratante ou fornecedor em um projeto financiados por BMDs em diversas regiões do globo (DIVINO, 2017, p. 30).

Preocupados com os direitos das entidades acusadas e a fim de garantir padrões mínimos ao processo sancionatório, o AMEDD houve por bem fixar alguns princípios básicos a serem

empregados nos sistemas de sanção dos BMDs. Entre os princípios basilares que devem ser obrigatoriamente observados pelas entidades signatárias, destacam-se **(i)** a adoção de definições harmonizadas de condutas sancionáveis, especialmente em relação à corrupção, prática fraudulenta, prática coercitiva e prática colusiva, conforme Diretrizes Uniformes para Prevenir e Combater Fraude e Corrupção (2006); **(ii)** a necessidade de se conduzir um julgamento justo e imparcial após a realização das investigações; e **(iii)** adoção de um procedimento para apuração de denúncias que inclua uma autoridade interna responsável pela função investigativa, um órgão decisório independente, a notificação de Respondentes para apresentação de defesas escritas, a adoção do padrão probatório das Diretrizes Uniformes para Prevenir e Combater Fraude e Corrupção e a adoção de penalidades que levem em conta o princípio da proporcionalidade. Conduzido o processo nos moldes acima delineados e após a penalização de determinadas entidades no sistema sancionatório de BMDs, os bancos multilaterais devem, prontamente, notificar as demais entidades signatárias do AMEDD para que seja possível a realização do *cross-debarment*.

Ao receber tais notificações, as demais instituições darão cumprimento à penalidade de exclusão desde que atendidos os seguintes critérios: **(i)** a decisão da instituição foi baseada, no todo ou em partes, em achados de práticas de uma ou mais penalidades sancionáveis definidas nas Diretrizes; **(ii)** a decisão deve ser publicizada pela instituição sancionadora; **(iii)** o período de exclusão deve ser superior a um ano; **(iv)** a decisão deve ser proferida após o início da vigência do AMEDD; **(v)** a decisão que aplica sanção deve ser tomada em até dez anos da prática da conduta sancionável; e, por fim, **(vi)** a decisão da instituição sancionadora não deve ter sido mero reconhecimento de decisão adotada por Estados ou por outros agentes internacionais.

Não obstante à relativa amplitude das hipóteses de cabimento da exclusão cruzada, vale destacar que o *cross-debarment* não é de aplicação automática para toda e qualquer penalidade que atinja os requisitos acima descritos. O acordo destaca que qualquer instituição participante pode decidir não dar cumprimento às penalidades aplicadas por outras instituições quando se considera que tal decisão seria inconsistente com os preceitos regulamentares ou institucionais. Apesar da possibilidade de não aplicação do *cross-debarment* em certas situações, Schaap e Divino destacam que ainda não haveria exemplos de recusa de cumprimento mútuo de penalidades e que

“tal ocorrência seria extraordinária” no contexto institucional dos BMDs (SCHAAP e DIVINO, 2016, p. 28).

1.4.2 Os acordos de resolução negociados no âmbito dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento

Como destacam Schaap e Divino (2016, p. 21), os acordos de resolução negociada, ou simplesmente acordos, são importantes ferramentas a serem utilizadas no sistema de sanção dos BMDs, sendo extremamente benéfico tanto ao Respondente quanto ao Banco por proporcionarem maior certeza quanto aos resultados obtidos e maior eficiência na alocação de tempo e recursos. Além disso, dadas as limitações dos BMDs na obtenção de provas, os acordos podem propiciar importantes colaborações das entidades investigadas a fim de desvelar riscos de integridade sistêmicos e esquemas mais amplos de corrupção.

Em complementação aos evidentes benefícios relativos à alocação de recursos escassos e ao aprofundamento da investigação, os respondentes que entram em resoluções negociadas com os BMDs costumam se mostrar mais engajados no sistema de sanção, concordam em colaborar com as investigações e “são mais propensos a cumprir os termos exigidos para a liberação condicional, como pagar a restituição ou implementar o programa de conformidade em oposição àqueles que não celebram acordos” (SCHAAP; DIVINO, 2016, p. 21).

Tendo em vista a importância dos acordos de resolução negociada no âmbito dos BMDs, diversas instituições multilaterais assinaram, em 8 de julho de 2021, os Princípios Gerais para Acordos (*MDB General Principles for Settlements*) em continuação aos esforços empreendidos na padronização e harmonização dos sistemas sancionadores. Apesar de ser documento de caráter não-vinculante, tais diretrizes foram um importante avanço na harmonização das diretrizes gerais de acordos nos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.

Merece destaque o fato de que as disposições dos acordos, aparentemente, possuem um caráter essencialmente voltado para a reabilitação, na medida em que tais Princípios Gerais dispõem que se pode estipular, por exemplo, **(i)** o comprometimento das empresas investigadas em conduzir investigações internas e denunciar empregados responsáveis por práticas ilícitas; **(ii)** a implementação ou aprimoramento de mecanismos de *compliance*; **(iii)** a estruturação de um

monitoramento externo de *compliance* ou mecanismos adicionais de supervisão da conformidade; (iv) a autodenúncia de fatos descobertos e a cooperação com autoridades nacionais e/ou com os órgãos de investigação dos BMDs quando aplicável.

Apesar do importante avanço promovido por essas diretrizes gerais, ainda há algumas divergências procedimentais que merecem maior aprofundamento e detalhamento por parte dos BMDs.

Inicialmente, deve-se destacar o fato de que, enquanto no WBG os acordos podem ser submetidos a qualquer momento antes da decisão do *Sanction Board*, segundo nível de adjudicação, o período para submeter acordos no IDB é significativamente menor, já que apenas aceita-se a negociação antes de que seja submetida a Declaração de Acusações e Provas ao primeiro nível do sistema de sanção (SCHAAP; DIVINO, 2016, p. 16).

Um segundo aspecto relevante de ser mencionado é a questão da necessidade, ou não, de admissão de culpa como condição para celebrar acordos de resolução negociada. Tradicionalmente, a doutrina consignou que a admissão de culpabilidade não seria um requerimento para se pactuar acordos de resolução negociada com BMDs, considerando que podia haver situações em que respondentes, embora não queiram admitir a culpa, estão dispostos a resolver o assunto de forma célere e previsível (SCHAAP; DIVINO, 2016, p. 19; MADIR, 2019, p. 50). Nesse sentido, há vertentes que consignam que a admissão de culpabilidade seria apenas um atenuante da penalidade e não um requisito imprescindível para a pactuação do acordo.

Apesar desse entendimento, Schaap e Divino (2016, p. 19) destacam que, na prática, haveria indicações de que muitas vezes a total admissão de culpa do respondente seria uma condição inegociável para a pactuação de acordos. Tal entendimento parece ter se consolidado nos Princípios Gerais para Acordos em BMDs, documento que, apesar de não ser vinculante, consignou que os acordos de resolução negociada apenas poderiam ser realizados com empresas ou indivíduos que que se dispõem voluntariamente a admitir, aceitar ou não contestar a culpabilidade ou responsabilidade por ter praticado condutas proibidas.

Por fim, um terceiro ponto a ser debatido diz respeito às hipóteses de cabimento dos acordos nos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, tópico este ainda não abordado nas normas atualmente vigentes. Apesar de, atualmente, se entender que é competência do órgão investigativo considerar se um caso concreto deve ser concluído via acordo, há autores que defendem que estes

não devem ser usados em situações em que as práticas sancionáveis resultaram em dano significativo ou quando uma empresa já recebeu uma sanção relacionada à corrupção no passado, tendo em vista que admitir a autocomposição nesses casos seria considerar as penalidades meramente como “custos do negócio” (MADIR, 2019, p. 199).

CAPÍTULO 2 - A ESTRUTURA DO SISTEMA DE SANÇÃO DOS BMDs GARANTE UM JULGAMENTO JUSTO E IMPARCIAL? QUAIS SÃO OS APRIMORAMENTOS NECESSÁRIOS?

Após o primeiro capítulo tratar, principalmente, da estrutura geral e dos limites dos mecanismos sancionadores de BMDs, a segunda parte deste trabalho almeja realizar uma análise crítica de alguns pontos ainda pendentes do aprimoramento dessa importante instância do combate à corrupção internacional. Para isso será abordado, em primeiro lugar, a dificuldade inerente de se achar parâmetros comparativos para os sistemas de sanção dos BMDs, tendo em vista as divergências existentes no âmbito do Direito Internacional. Em seguida serão considerados três dos principais gargalos desse sistema sancionador para, então, se concluir sobre as possíveis implicações dessas dificuldades potencialmente violadores de direitos fundamentais dos Respondentes na imunidade jurisdicional dos BMDs.

2.1 A necessidade de adequação dos sistemas de sanção aos princípios gerais do direito internacional e do administrativo global

Preliminarmente deve-se destacar que a autonomia dos bancos multilaterais de desenvolvimento não é completa e absoluta na aplicação de penalização em sistemas de sanção. Apesar de os BMDs terem plena liberdade para fixar procedimentos, sanções e todas as demais regras regentes do processo sancionador administrativo, há limites os quais não se pode ultrapassar, afinal, ao sancionar um Respondente é necessário o oferecimento de todas as garantias possíveis contra arbitrariedades ou contra restrições nos direitos de defesa. Assim, as sanções eventualmente impostas devem seguir um processo “quase judicial” de julgamento e penalização com garantia ao contraditório e à ampla defesa.

Essas garantias processuais amplas se justificam na medida em que, como destaca Madir (2019, p. 8), **(i)** os BMDs devem estar sujeitos às normas basilares de um Estado de Direito e não podem, simplesmente, tomar decisões arbitrárias ou sem fundamentação, “especialmente nos casos em que as organizações internacionais adotem ações que afetam uma empresa ou um indivíduo”; e **(ii)** a extensão das penalidades a outros BMDs por meio do *cross-debarment* é uma penalidade

grave que pode afetar os negócios de uma empresa ou de um grupo econômico em diversas regiões do globo.

Não obstante à necessidade de se observarem requisitos mínimos, a pergunta que emerge ao se considerar que os bancos multilaterais são agentes privados situados na jurisdição internacional consiste na definição de quais parâmetros devem ser obedecidos pelo sistema sancionatório.

Inicialmente, percebe-se que não seria correto a utilização de conceitos extraídos de jurisdições nacionais como parâmetro para os sistemas de sanção. Isso porque, naturalmente, há divergências de interpretação entre conceitos empregados em cada ordenamento jurídico (como a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal), razão pela qual a adoção de qualquer norma de direito interno como parâmetro para o julgamento dos BMDs parece insuficiente.

Por outro lado, o Direito Internacional parece apontar para uma direção um pouco mais sólida em relação aos padrões que devem ser seguidos nos sistemas de sanção. Não obstante à resistência dos BMDs na aplicação do Direito Internacional nas decisões (a esse respeito, *vide* tópico 1.2), esta parece ser a única solução possível de se recorrer na busca por princípios gerais aplicáveis. Ocorre que, como destacado por Madir (2019, p. 128), a parte mais difícil sobre o Direito Internacional é encontrá-lo.

Apesar de toda a dificuldade sobre a identificação de quais seriam os princípios gerais e normas consuetudinárias que norteariam um devido processo legal adequado, Fassbender (2006, p. 15), ao realizar um estudo comissionado pelas Nações Unidas, esboçou algumas conclusões relevantes sobre garantias processuais mínimas que estariam garantidas no Direito Internacional. Como destacado por esse autor, existem algumas questões elementares amplamente reconhecidas pela comunidade internacional, sendo elas: (i) o direito de toda pessoa de ser ouvida perante um tribunal ou órgão administrativo que possa lhe afetar; e (ii) o direito de uma pessoa que alega uma violação dos direitos e liberdades a ter o recurso apreciado perante um tribunal ou autoridade imparcial.

Em complementação a esses princípios, Madir (2019) destacou que também há princípios do Direito Administrativo global que poderiam auxiliar no estabelecimento de critérios mínimos a serem seguidos em sistemas sancionatórios de BMDs. O direito administrativo global é um campo que emerge dos processos de globalização e do surgimento de uma governança global,

considerando que, em uma sociedade cada vez mais interconectada, haveria complexas inteirações de funções administrativas entre governos e outros agentes multilaterais e internacionais. (SILVA; FIRME, 2017, p. 684). Para fazer frente aos desafios modernos, os Estados têm se integrado com diversas organizações internacionais intergovernamentais ou multilaterais e, como destacado por Ribeiro e Pereira (2016, p. 113):

essas organizações e entidades [...] produzem regulação que foge aos formatos e ao alcance dos instrumentos tradicionais do direito internacional – desprovidos de vinculação e obrigatoriedade – mas que também não se enquadram na normatividade típica dos ordenamentos (administrativos) internos. É justamente nesse contexto, pois, que surge, entre os direitos nacionais e o direito internacional, um direito paralelo, forjado em foros de negociação internacional, cunhado em agências e organizações não estatais, com o objetivo de atender às necessidades desses setores e agentes que operam no espaço administrativo global. (RIBEIRO; PEREIRA, 2016, p. 113).

Nesse contexto, como bem destaca Roque (2014, p. 515), o Direito Administrativo global é um ramo do direito “que compreende a convergência recíproca dos vários ordenamentos jurídico-administrativos nacionais [...] com vista à formação de um complexo de normas e princípios comuns aplicáveis a situações da vida com elementos de transnacionalidade”. Apesar de diversas tentativas doutrinárias em delinear os contornos desse emergente campo de estudo jurídico, na prática se percebe que, da mesma forma que o Direito Internacional, o Administrativo global não possui normas ou princípios taxativos, universais ou facilmente identificáveis.

Apesar da dificuldade em se estabelecer, de forma clara, exatamente quais seriam os princípios e normas norteadoras do Direito Administrativo global, Madir (2019), após análise de doutrina especializada (KINGSBURY; KRISCH; STEWART, 2005), sintetizou alguns importantes princípios do Direito Administrativo global que deveriam ser observados no âmbito do sistema de sanção dos BMDs: **(i)** participação processual e transparência, na medida em que “a transparência decisória e o acesso às informações promovem *accountability*, expondo as decisões administrativas e documentos relevantes ao público e ao escrutínio por pares”; **(ii)** fundamentação das decisões, incluindo respostas aos principais argumentos aventados pelas partes; **(iii)** possibilidade de recorrer e ter um órgão revisor independente; **(iv)** julgamento e penalização em consonância com a proporcionalidade, além da necessidade de se evitar penalizações desnecessárias, conforme disposto, inclusive, em convenções próprias de direitos humanos.

Se, como já explicado, muitos desses princípios encontram-se devidamente endereçados nos sistemas de sanção dos bancos multilaterais, especialmente com o seu desenvolvimento

significativo nos últimos 20 anos, alguns aspectos desses sistemas sancionadores ainda carecem de aprimoramentos, especialmente na parte da participação processual e da transparência, como será a seguir abordado.

2.2 Sistemas de Sanção: muito avanço nos últimos anos, mas ainda com necessidade de aprimoramentos

Apesar de os sistemas de sanção dos bancos multilaterais de desenvolvimento serem relativamente recentes no cenário global de anticorrupção, tendo em vista que a efetiva e progressiva implementação apenas ocorreu no final da década de 90, os BMDs já passaram por significativos aprimoramentos desde então. Como exemplo destacado por Fariello e Bo (2014, p. 418), o sistema de sanção do WBG passou de um sistema que, inicialmente, ofertava oportunidades limitadas para a defesa dos respondentes e que mal divulgadas as regras aplicáveis aos processos sancionatórios para um procedimento quase judicial com crescente transparência e proteções ao devido processo legal, incluindo uma estrutura de dupla instância de julgamento, a disponibilização pública de regras e procedimentos, a elaboração de diretrizes de sanções e a publicização de decisões (FARIELLO; BO, 2014, p. 418). Apesar desses significativos avanços, o sistema de sanção, atualmente existente, não está isento de críticas.

A necessidade e obrigação dos bancos de sempre conduzirem processos justos e imparciais nos sistemas de sanção justifica os estudos sobre eventuais falhas, sempre com o objetivo de aprimoramento o institucional. Nesse sentido, e sem perder de vista as ressalvas feitas na introdução quanto ao fato de o presente trabalho ser um estudo inicial do sistema sancionatório dos BMDs, serão apresentados, a seguir, alguns dos principais pontos de atenção que merecem ser endereçados para fins de aprimoramento dos sistemas de sanção dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.

2.2.1 O problema da transparência nos BMDs e as consequências no contraditório e na ampla defesa

No âmbito dos sistemas de sanção dos bancos multilaterais de desenvolvimento, é certo, como anteriormente defendido, que o modelo quase judicial da adjudicação conduzida pelos

bancos demanda o atendimento pleno aos princípios gerais do direito e ao Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, não se pode negar que, entre todos os princípios anteriormente elencados, a transparência é um dos mais importantes pelo fato de nortear qualquer pretensão de justiça em sistemas judiciais e quase judiciais. Indiscutivelmente, a característica mais importante da transparência é o papel que possui como um contrapeso crítico ao poder, uma vez que o sigilo tem a capacidade de aumentar o poder dos detentores de informação sobre aqueles que são excluídos do conhecimento (BIANCHI; PETERS, 2013). Tão relevante é o princípio da transparência em todas as esferas da sociedade que Staffen e Oliviero (2015, p. 84), ao argumentarem pela transparência enquanto pretensão global, consignam que “o dever de acesso à informação e medidas de transparência pública representa um instrumento de promoção do paradigma global de Direito, pois, além da publicidade, reforça instrumentos de controlabilidade e não surpresa”.

Assim, qualquer análise crítica acerca dos sistemas de sanção dos bancos multilaterais deve passar impreterivelmente pela análise do contexto de transparência e de acesso à informação para os Respondentes. No âmbito dos BMDs ora analisados, informações públicas disponibilizadas em *sites* levam às seguintes conclusões:

Tabela 2: Comparativo da transparência dos sistemas sancionatórios dos BMDs

BMD	Publica o nome das entidades excluídas?	Publica os acordos?	Publica as decisões do 1º nível de tomada de decisão?	Publica decisão do Sanction Board?
WBG	Sim.	Normalmente divulga alguns fatos do acordo em formato de “ <i>press release</i> ”, com informações limitadas.	Sim, no caso das decisões não contestadas ¹² .	Sim, divulga o inteiro teor das decisões ¹³ .
IDB	Sim.	Normalmente divulga alguns fatos do acordo em formato de “ <i>press release</i> ”, com informações limitadas.	Apenas um resumo ¹⁴ .	Apenas um resumo ¹⁵ .

Fonte: Elaboração própria, com base em MADIR, 2019, p. 165-166

¹² Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/about/unit/sanctions-system/osd#6>. Acesso em 28 set. 2021.

¹³ Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/about/unit/sanctions-system/sanctions-board#4>. Acesso em 28 set. 2021.

¹⁴ Disponível em: <https://www.iadb.org/en/sanctions-officer>. Acesso em 28 set. 2021.

¹⁵ Disponível em: <https://www.iadb.org/en/sanctions-committee>. Acesso em 28 set. 2021.

Com base na tabela acima é possível perceber uma diferença significativa entre o WBG e o IDB. Por um lado, Fariello e Bo (2014) destacam que o WBG, com razão, alega ter criado o sistema de sanções mais transparente entre as organizações internacionais. Além de um *site* organizado com recomendações, políticas internas, diretrizes e acordos multilaterais que balizam o processo decisório, todas as decisões proferidas pelos dois níveis de adjudicação (sendo, no caso do primeiro nível, apenas as decisões incontestes) estão disponíveis para livre consulta. Para complementar o acesso a documentos essenciais do sistema de sanção, também é produzido, periodicamente, um Digesto¹⁶ com análise crítica dos julgados do WBG, dados, questões procedimentais e probatórias do sistema de sanção do WBG, o que fomenta pesquisas e o conhecimento amplo sobre todo o procedimento sancionatório do banco.

Apesar do avanço significativo do WBG, o IDB ainda deixa a desejar no que tange à transparência dos procedimentos sancionatórios, porque, não se desconhecendo da organização e da disponibilização de todas as regras procedimentais e acordos que regem o sistema de sanção, as decisões tomadas pelo IDB não são tornadas públicas, sendo divulgado apenas um sumário do caso e do resultado do julgamento. A ausência de publicidade das decisões proferidas acarreta diversos problemas em relação ao atendimento do sistema de sanção aos princípios gerais do Direito.

Inicialmente, não se pode desconhecer do relevante papel da jurisprudência nos processos conduzidos, especialmente, na esfera administrativa internacional. Como destacado no subtópico 1.2, referente às fontes do direito utilizadas nos procedimentos sancionatórios, as normas internas e os acordos produzidos pelos BMDs jamais serão exaustivos, taxativos e autoexplicativos, razão pela qual o próprio WBG inclui as interpretações oficiais e as decisões pretéritas como fonte do Direito. Dito isto percebe-se que, ao disponibilizar informações muito limitadas sobre julgamentos levados a cabo pelo sistema de sanção, uma primeira consequência negativa é que o IDB acaba negando aos Respondentes o direito de acessar, de forma integral, uma das fontes do Direito que será utilizado no processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, a limitação aos respondentes de uma fonte de direito acaba tendo o potencial de, verdadeiramente, cercear o direito à ampla defesa. O caráter integrativo e de suprimento de lacunas da jurisprudência exerce um papel fundamental no direito de defesa, afinal, o cotejo da

¹⁶ Digesto de 2019 disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33062>. Acesso em 26 Set. 2021.

decisão adotada no caso concreto com a linha decisória pretérita do tribunal é uma das ferramentas mais poderosas para se buscar a redução da penalidade, a nulidade do processo e a declaração de inocência. O acesso às linhas decisórias e à *ratio decidendi* de decisões anteriormente tomadas também é uma das ferramentas essenciais para se garantir um julgamento justo e afastar arbitrariedades, afinal, não se pode, sob qualquer pretexto, aplicar penalidades diferentes em situações fáticas muito similares.

Os fatos acima mencionados acabam gerando diversas dúvidas sobre o sistema de sanção do IDB. Afinal, como os Respondentes poderão saber as consequências processuais ou materiais em situações de lacunas das normas publicamente disponibilizadas? Em situações eventualmente dúbias, pouco claras ou demasiadamente genérica, – como muitas vezes ocorre nas políticas internas dos bancos e nas diretrizes multilaterais – como poderão os respondentes ter acesso ao modo com que o sistema de sanção do IDB, habitualmente, endereça determinadas situações? Como poderia o respondente garantir que a penalidade a ele aplicada estaria de acordo com outras penalidades aplicadas em situações fáticas similares? Hoje, a resposta a essas perguntas, no âmbito do IDB, ao que parece, é que os respondentes simplesmente não têm acesso a esses elementos fundamentais do direito de defesa nos processos administrativos.

Esses mesmos questionamentos acima destacados sobre a necessidade de acesso ao padrão decisório pretérito como condição do atendimento ao princípio da ampla defesa também podem ser aplicados, no caso de ambos os bancos analisados, em relação aos acordos firmados com respondentes. Tendo em vista a crescente utilização de acordos no cenário dos sistemas de sanção, o acesso público aos termos pactuados por terceiros pode ser importante ferramenta para os respondentes que pretendem negociar com BMDs, pois da mesma forma que as decisões, a análise pormenorizada de acordos firmados no passado é essencial para garantir isonomia de tratamento entre todas as partes, independentemente de região geográfica ou porte de empresa.

Não se desconhece que, por vezes, acordos e decisões podem conter informações confidenciais de empresas ou questões sensíveis sobre a operação financeira dos bancos. Essas questões, no entanto, não justificam por si só a decretação de sigilo de toda e qualquer acordo, no caso do WBG e do IDB, e de toda e qualquer decisão tomada pelo banco, no caso do IDB, a ponto de se restringir a publicização de decisões a meros resumos com informações curtas e seletas. Isso

porque, entre várias possíveis medidas a serem adotadas, poder-se-ia tornar o sigilo a exceção para situações excepcionais ou, ainda, compartilhar com o público documentos tarjados.

2.2.2 O baixo engajamento das pequenas e médias empresas nos sistemas de sanção dos BMDs

Além da necessidade acima relatada de melhoria da transparência dos sistemas de sanção, outro ponto que merece destaque é a crítica que pode ser feita à falta de incentivos e à participação de pequenas e médias empresas e de pessoas físicas no sistema de sanção dos bancos. Como mapeado pelo próprio Banco Mundial, ao produzir um relatório detalhado de revisão do sistema de sanção, haveria um padrão de não-engajamento de pequenas e médias empresas, considerando que “mais da metade dos Respondentes, a maioria delas pequenas e médias empresas, são sancionadas *by default* porque não respondem às notificações” para a apresentação de defesa (*WORLD BANG GROUP*, 2014, p. 17). Nesse sentido parece haver uma correlação entre o tamanho da empresa e a probabilidade de ela vir a responder as acusações feitas contra elas em processos administrativos nos sistemas de sanção dos bancos multilaterais (FARIELLO; BO, 2014).

Além de tais entidades simplesmente não se defenderem nos processos de sanção, o referido relatório levantou outra informação ainda mais preocupante: aparentemente, nessa revisão sistêmica, foi identificado que haveria indícios de que algumas pequenas ou médias empresas “podem estar assinando acordos sem uma adequada compreensão das responsabilidades que estão concordando em assumir” (*WORLD BANG GROUP*, 2014, p. 17).

Uma possível justificativa para esse problema pode ser, justamente, o desenvolvimento e a sofisticação atual dos sistemas de sanção, pois, como argumentado por Madir (2019, p. 188), à medida que os regimes de sanções dos BMDs se tornaram mais sofisticados “eles também se tornaram menos acessíveis aos Respondentes que não podem pagar por consultoria jurídica externa”. Em sentido similar, Fariello e Bo (2014, p. 418) também consignaram que a evolução do sistema de sanção dos bancos multilaterais de desenvolvimento, apesar de ter se tornado o sistema mais justo para os investigados com capacidade financeira elevada, pode ter “tido a consequência indesejada de tornar o sistema menos acessível para respondentes de baixa capacidade financeira, como indivíduos e pequenas e médias empresas”. Outra possibilidade de justificativa para o baixo engajamento, como destacado por Madir, pode ser o fato de que pequenas e médias empresas não

realizam tantos projetos financiados por BMDs a ponto de justificar o tempo e as despesas associadas aos litígios ou à adoção das medidas de conformidade e anticorrupção impostas. (MADIR, 2019, p. 188).

Somando-se às possíveis causas acima relatadas, Fariello e Bo (2014, p. 428-431) indicam outras barreiras existentes nos sistemas de sanção dos BMDs, especialmente: **(i)** barreira geográfica, na medida em que boa parte do processo de sanção não ocorre nos países em que Respondentes com baixa capacidade econômica se encontram – apenas a título de exemplo, o Conselho de Sanções do WBG costuma realizar as sessões em Washington D.C., de forma que os custos de viagem e outros obstáculos associados, como a obtenção de um visto, podem representar uma barreira intransponível para certos tipos de Respondentes; **(ii)** barreira de linguagem, uma vez que Respondentes não anglófonos podem ter dificuldade com serviços de tradução ou, até mesmo, com a compreensão do complexo jargão jurídico em língua inglesa; e, por fim, **(iii)** barreiras de aconselhamento jurídico, uma vez que, apesar da complexidade do sistema de sanção tornar a consultoria jurídica praticamente uma necessidade absoluta, muitos respondentes com capacidade financeira limitada não conseguem arcar com os custos de advogados qualificados.

Esse baixo engajamento de pequenas e médias empresas no sistema de sanção de BMDs torna-se ainda mais preocupante ao se considerar que, em muitos bancos, a sanção padrão aplicada é a exclusão condicional, situação essa em que a reinclusão dos respondentes no sistema de financiamento dos bancos passaria a depender do cumprimento de diversas imposição e condições.

De maneira geral, as exclusões condicionais são vistas como importantes ferramentas de reabilitação das empresas infratoras porque, na maioria das vezes, a condição imposta para que a parte sancionada seja reintegrada em projetos de BMDs consiste na adoção ou no aprimoramento de mecanismos internos de *compliance*, a fim de minimizar as chances de novas práticas ilícitas e reduzir os riscos de integridade com medidas que almejem um impacto sustentável e de longo alcance (SHAAP; DIVINO, 2016, p. 8 e 27).

Ressalta-se que, como em boa parte do sistema de sanção dos BMDs, a exclusão com liberação condicional é, muitas vezes, pensada no contexto de grandes empresas multinacionais com recursos suficientes para implementar programas de *compliance*, realizar alterações organizacionais e, até mesmo, negociar altos valores pecuniários como forma de diminuir o período da penalidade de exclusão a ser aplicado.

Em pequenas e médias empresas, no entanto, esse intuito de reabilitação da sanção de exclusão com liberação condicional pode ser questionado, especialmente tendo em vista os altos custos inerentes à implementação de medidas de *compliance* e de governança. Tantos são os obstáculos comumente enfrentados por empresas de menor porte que Madir destacou que tais empresas “não têm demonstrado muita iniciativa na adoção de medidas efetivas para o cumprimento das condições às quais está condicionada a liberação da exclusão” (MADIR, 2019, p. 187), o que pode acabar se tornando uma liberação condicional em uma exclusão permanente do circuito de bancos multilaterais de desenvolvimento (SCHAAP; DIVINO, 2016, p. 12).

À luz do acima mencionado, portanto, é possível se chegar à conclusão de que o engajamento de pequenas e médias empresas pode ser visto como uma das maiores preocupações quanto à justeza dos sistemas de sanção, tendo em vista que, caso o sistema atual dos bancos multilaterais não seja aprimorado, poder-se-ia falar em violações graves aos princípios do acesso à justiça e da razoabilidade/proporcionalidade. Se não forem implementadas medidas que garantam a efetiva defesa de tais empresas contra acusações que lhes são feitas e se não forem pensadas medidas adequadas de reabilitação de pequenas e médias empresas, o resultado seria a perpetuação de assimetrias significativas – afinal, agentes com grande capacidade financeira poderiam arcar com todos os custos envolvidos e poderiam ser mais facilmente liberadas da exclusão, enquanto as entidades com menos recursos não teriam tal faculdade e poderiam acabar sendo submetidas às penalizações totalmente desproporcionais e por tempo indefinido.

Tendo em vista que a dificuldade de acesso ao sistema de sanção já é um problema conhecido, alguns bancos, como o WBG, já estão adotando algumas medidas para sanar esta problemática. Como exemplo, autores citam que a OSD tem incluído resumos em seus *Notices of Sanctions Proceedings* os quais, ao empregar linguagem simples, fornecem “uma visão geral dos procedimentos de sanções e os meios disponíveis para o Respondente contestar o caso”. (FARIELLO; BO, 2014, p. 432). De forma similar, quanto ao aprimoramento das políticas internas dos Respondentes, o ICO estaria trabalhando para a disponibilização de “materiais de conformidade corporativa, recursos de diagnóstico e outras orientações para pequenas e médias empresas” (SCHAAP; DIVINO, 2016, p. 12).

Apesar de alguns avanços, é certo que ainda há um longo caminho a ser percorrido para se garantir um processo justo e imparcial contra aquelas empresas que não dispõem de recursos para

se engajar totalmente nos sistemas de sanção. Para se buscar uma integração cada vez maior dessas empresas algumas sugestões podem ser destacadas.

Em primeiro lugar, o próprio relatório de revisão do sistema de sanção do WBG (*WORLD BANK GROUP*, 2014) já havia recomendado, a fim de evitar penalidades perpétuas e para aumentar o engajamento dos respondentes no sistema de sanção, a revisão da adoção da exclusão com liberação condicional como a sanção de "base", especialmente em casos menores.

Além dessa revisitação da "sanção-base", Farielo e Bo (2014, p. 432-434) também teceram importantes recomendações para aprimoramento dos sistemas de sanção, como, por exemplo: **(i)** uma abordagem simplificada para casos menores seria mais gerenciável para respondentes com menor capacidade financeira e ajudaria a tornar os procedimentos mais rápidos; e **(ii)** em casos de acordos com pequenas e médias empresas as instâncias revisoras de tais acordos deveriam atuar de forma mais incisiva, realizando, inclusive, consultas e audiências com o Respondente para verificar o entendimento do mesmo sobre os termos e condições do acordo.

Além disso, Farielo e Bo (2014) destacam que o oferecimento de auxílio jurídico aos respondentes incapazes de arcar com custos associados à contratação de advogados privados também pode ser uma medida importante para garantir o acesso à justiça e o julgamento justo de casos envolvendo pequenas e médias empresas. Assim, seria importante que os BMDs envidassem esforços para estudar a viabilidade de tal mecanismo, seja por meio de estruturas internas ao banco (o que, naturalmente, possivelmente enfrentaria certa resistência interna em função de eventual aumento de custos), seja por meio de parcerias com entidades da sociedade civil, como universidades, que poderiam corroborar com a apresentação da visão dos investigados perante o sistema de sanção para se garantir um julgamento imparcial, que considere pontos de vista e perspectivas para além das do órgão investigativo.

Considerando o que fora mencionado anteriormente, e como agenda futura, será necessária a adoção de medidas complementares pelos bancos para a garantia do direito de acesso à justiça por Respondentes com menor capacidade econômica, tendo em vista que, no âmbito dos sistemas de sanção dos BMD, "a noção mais ampla de acesso à justiça requer a eliminação de obstáculos desnecessários geográficos, linguísticos, econômicos e processuais aos serviços do órgão jurisdicional" (FARIELLO; BO, 2014, p. 428). Afinal, o princípio da presunção de inocência é

universal e uma empresa que é sancionada *by default*, em função de carecer de meios para se defender, é motivo de grande preocupação (FARIELLO; BO, 2014, p. 435).

2.2.3 Os problemas das sanções pecuniárias e a necessidade de padronização e harmonização de diretrizes

Em complementação aos fatores acima mencionados, também merece atenção e eventual aprimoramento a questão relativa à aplicação de sanções pecuniárias no sistema de sanção dos bancos multilaterais. Apesar de a exclusão, como mencionado, ser a sanção mais efetiva à disposição dos BMDs e a mais comumente utilizada, os bancos multilaterais de desenvolvimento possuem a faculdade de aplicar penalidades financeiras às entidades sancionadas a título de multa ou de restituição. Afinal, “os BMDs concordaram que, quando a restituição for possível e identificável, ela deve ser perseguida de modo a impedir o enriquecimento sem causa” (SCHAAP; DIVINO, 2016, p. 23).

Ocorre que, de maneira geral, as penalidades financeiras são raras de serem aplicadas e costumam ser definidas, majoritariamente, nos acordos realizados pelos BMDs (não em decisões proferidas pelo sistema de sanção propriamente dito). Para demonstrar tal situação é possível perceber que o *Sanction Board* do WBG, segundo nível de adjudicação do sistema de sanção, apenas aplicou penalidades financeiras em uma única oportunidade, entre as mais de 90 decisões tornadas públicas (a penalidade foi aplicada na Decisão nº 53, de 2012)¹⁷ – e todos os demais exemplos de multas ou restituições, geralmente comentadas, foram aplicadas em acordos firmados com as partes investigadas. Do ponto de vista do IDB, Madir (2019, p. 194) afirmou que o banco não teria, até 2019, imposto qualquer penalidade financeira às partes engajadas no sistema de sanção, talvez pelo fato de os acordos apenas terem sido introduzidos no banco em 2015.

Essa baixa utilização de sanções pecuniárias, em comparação à exclusão, pode ter causa na dificuldade que os bancos teriam de fazer cumprir tais obrigações, caso não contem com a cooperação das partes sancionadas, além de dificuldades no processo de quantificação da sanção. Isso porque, ao contrário da exclusão, que possui diretrizes gerais em documentos multilaterais

¹⁷ Informação obtida no site: <https://www.worldbank.org/en/about/unit/sanctions-system/sanctions-board#4>, ao aplicar o filtro *sanction type – restitution or remedy*. Acesso em 5 de set. 2021.

com o objetivo de harmonizar os sistemas sancionatórios, as penalidades financeiras possuem divergências significativas entre cada instituição e não há consenso sobre a destinação dos recursos e sobre a natureza jurídica destes, além de inexistirem informações públicas suficientes sobre o racional de cálculo das penalidades.

Schaap e Divino (2016, p. 17), ao fazerem um comparativo entre as políticas internas dos signatários do AMEDD, evidenciam as diferenças e as lacunas existentes em relação às eventuais sanções pecuniárias. Como exemplo, e focando nos BMDs ora estudados, é de se destacar que as políticas sancionatórias do WBG dispõem que as penalidades financeiras apenas podem ser usadas em circunstâncias excepcionais, ou seja, quando há um dano quantificável, situação na qual a parte sancionada pode ser demandada a “restituir (financeiramente ou de outra forma)” o banco ou “qualquer outra parte” (Cláusula 9.01) eventualmente lesada, o que incluiria, por exemplo, o país onde o projeto teria sido executado. O IDB, por sua vez, inclui, em seu procedimento sancionatório, a “restituição de fundos” (Cláusula 8.2.5) de forma genérica, mas não especifica quais pessoas ou instituições poderiam ser destinatárias dos valores pecuniários aplicados a título de sanção.

Outro ponto de divergência entre o WBG e o IDB diz respeito às possíveis determinações de reembolso dos custos incorridos durante a investigação. Enquanto as políticas do IDB admitem expressamente a “imposição de multas representativas de reembolso de os custos associados às investigações e procedimentos” realizados pelo banco (8.2.5), as políticas do WBG não dispõem sobre se o sistema sancionatório pode ou não demandar restituição financeira pelo custos incorridos na investigação.

Para além das divergências acima mencionadas, as normas em vigor não permitem concluir, com clareza, acerca da natureza jurídica de eventuais penalidades financeiras a serem aplicadas, ou seja, se elas possuem natureza de multa, de restituição de danos quantificáveis, de reembolso por custos incorridos no decorrer da investigação ou se todas essas possibilidades estariam à disposição das instituições multilaterais.

Da mesma forma, os casos concretos, divulgados publicamente pelo WBG, também parecem não indicar um único padrão da utilização das sanções financeiras. Um primeiro exemplo desse ponto pode ser percebido no relatório anual do WBG (*WORLD BANK GROUP*, 2020, p. 29) que divulgou um acordo firmado com uma empresa não especificada, relacionado à decisão nº 125 do *Sanction Board*, que teve como uma das penalidades a restituição de € 6,8 milhões. Como

dispõem as informações públicas, tal valor estaria relacionado ao lucro que a empresa obteve “com o contrato que ganhou por meios corruptos”, mas não houve especificação nas informações públicas sobre quem seria o destinatário desse recurso ou como a transferência seria feita. Apesar disso, aparentemente, ela estaria relacionada à restituição por danos quantificáveis.

Um segundo exemplo de penalidade aplicada, com natureza diferente da acima mencionada, foi a fixada por meio de acordo com a Siemens AG no ano de 2009. A empresa, investigada por corrupção supostamente praticada por uma subsidiária na Rússia, se comprometeu a pagar US\$ 100 milhões ao longo de 15 anos para “apoiar trabalhos anticorrupção” (SCHAAP; DIVINO, 2016), que incluíam fornecer fundos para projetos e organizações que tivessem o objetivo de lutar contra a corrupção, bem como para ações que buscassem o treinamento e a educação anticorrupção. O dinheiro também seria empregado para ajudar governos a recuperarem ativos desviados por meio da corrupção e fortalecer os esforços para identificar e reprimir práticas corruptas (*WORLD BANK GROUP*, 2010). Pelas informações disponíveis em fontes públicas, tal penalidade aparenta ter natureza de multa ou penalidade financeira com destinação de recursos para projetos e esforços anticorrupção, sem que tenha havido um reembolso ao WBG ou demais partes envolvidas por danos advindos de práticas proibidas.

Tendo em vista as dificuldades práticas de se compreender a metodologia do cálculo da multa, a natureza jurídica desta e a forma de gerenciamento dos valores pagos, estudiosos dos BMDs têm demonstrado três principais necessidades de aprimoramento nos sistemas sancionatórios dos BMDs.

Inicialmente, segundo Schaap e Divino (2016, p. 23), seria importante que os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, para promover maior transparência, “considerem a divulgação de suas diretrizes sobre como as penalidades financeiras - incluindo restituição, remédios financeiros e custos de investigação - são calculadas”. Além de fomentar a transparência e corroborar com a ampla defesa de empresas em processos sancionatórios e em eventual acordo (ao facultar os investigados a oportunidade de impugnar os cálculos, por exemplo), a divulgação ou elaboração de diretrizes relativas às penalidades financeiras poderiam fomentar uma maior efetividade nos sistemas de sanção dos bancos e possibilitar uma maior utilização de tal penalidade.

Ademais, é de se destacar que, tendo em vista que algumas instituições multilaterais determinam o pagamento de remédios financeiros nas políticas internas ou em acordos firmados,

os BMDs “poderiam fornecer mais esclarecimentos quanto ao protocolo de como eles recebem, retêm e, subsequentemente, transferem os fundos de restituição” (SCHAAP; DIVINO, 2016, p. 23). Isso porque, atualmente, não há clareza na forma com que tais recursos são manejados internamente nos bancos, o que, somado à falta de informações públicas sobre os acordos firmados, traz dificuldades no entendimento do direcionamento dos valores pecuniários resultantes de investigações dos BMDs.

Por fim e sobre a administração dos valores pagos a título de penalidade financeira, Madir (2019, p. 195-196) destaca que a destinação de valores para fundos ou ações anticorrupção, como no caso da Siemens AG, também traz diversas outras dificuldades que merecem ser adequadamente endereçadas. Como exemplo, a autora destacou que poderiam ser discutidas formas de garantir que a unidade que negociou as multas não tenha qualquer papel na gestão do recurso, além de melhor desenvolver estruturas internas de “como segregar e administrar os fundos de forma prudente, sem criar uma burocracia nova e cara para administrá-los, e como lidar com a eventual ocorrência de práticas sancionáveis na administração desses fundos” (MADIR, 2019, p. 195-196).

2.3 A imunidade jurisdicional dos bancos e as possíveis consequências nos tribunais locais

Tendo em vista as questões acima levantadas sobre possíveis restrições nos direitos de defesa, falta de transparência e ausência de clareza e de padronização em determinadas situações, é comum que surjam questionamentos sobre eventuais instâncias de controle que se teria à disposição para que os Respondentes possam se proteger contra decisões arbitrárias que poderiam vir a ser tomadas pelos bancos multilaterais, dada a natureza administrativa dos sistemas de sanção. Afinal, se os Respondentes não têm acesso a uma fonte do direito utilizado no julgamento, se uma pequena ou média empresa tem restrições em seu direito de acessar os tribunais administrativos ou se tem contra ela aplicáveis sanções perpétuas por não conseguirem atender às condições dos BMDs, por exemplo, a quem elas poderiam recorrer?

No modelo brasileiro (e em diversas outras jurisdições) é comum que seja facultado às partes se insurgirem judicialmente contra decisões administrativas quando há um vício significativo no processo decisório. Apesar dos limites quanto à incursão no mérito administrativo, o Poder Judiciário poderia anular, por exemplo, decisões que não respeitem o contraditório e a ampla defesa, ou, ainda, que sejam patentemente ilegais ou inconstitucionais.

Ocorre que eventuais questionamentos sobre as decisões administrativas adotadas no âmbito dos sistemas de sanção dos bancos multilaterais de desenvolvimento são muito mais limitados em função da imunidade internacional que tais instituições multilaterais possuem. Essa imunidade de jurisdição conferida às organizações internacionais, derivada de diversos tratados e de direito consuetudinário internacional, costuma encontrar fundamentos, por exemplo, no argumento de que processos locais “podem ser usados [por autoridades estatais] para fins ilegítimos, a fim de exercer pressão política sobre as organizações internacionais” (MADIR, 2019, p. 97).

Com isso, e em prestígio aos princípios do Direito Internacional, Madir (2019, p. 101-117), ao fazer uma análise da jurisprudência dos Tribunais dos Estados Unidos, do Reino Unido, da Itália, da França e da Bélgica, países que, constantemente enfrentam questões de Direito Internacional pela grande quantidade de entidades internacionais neles sediadas, identificou que, em regra, os tribunais locais costumam reconhecer os privilégios e imunidades conferidos às organizações internacionais, destacando a importância de protegê-las do controle unilateral de qualquer Estado-membro.

Essa deferência ao princípio da imunidade pode ser percebida, inclusive, em casos concretos envolvendo Bancos Multilaterais de Desenvolvimento. Como narrado por Schaap e Divino (2016, p. 29-30), um caso paradigmático da imunidade jurisdicional dos bancos foi julgado quando a *Eurotrends* processou o *Asian Development Bank*, em julho de 2012, em uma Corte francesa, questionando a decisão do BMD em aplicar a penalidade de exclusão da empresa em função de supostas violações a disposições da Convenção Europeia de Direitos Humanos. De acordo com a *Eurotrends*, o processo sancionatório do banco não teria oferecido garantias do devido processo legal à empresa e o julgamento não teria sido imparcial e independente, uma vez que parte do Comitê que integrara o segundo nível de julgamento seria composto por funcionários do próprio Banco (MADIR, 2019, p. 114).

No julgamento datado de abril de 2015, a Corte parisiense concordou que a pretensão da *Eurotrends* não era admissível, tendo como base, justamente, a imunidade jurisdicional que gozam as entidades internacionais (SCHAAP; DIVINO, 2016, p. 29-30). Na fundamentação da decisão, o Tribunal decidiu que, embora a inafastabilidade da jurisdição e o “direito à um juiz” seja reconhecido pelo direito internacional, “esse direito não é absoluto, mas sim sujeito a restrições se

as limitações forem impostas para uma finalidade legítima e não forem desproporcionais” (MADIR, 2019, p. 114). Assim, considerou-se como legítimos os propósitos dos bancos multilaterais de desenvolvimento, percebendo a real necessidade de “permitir que essas organizações conduzam suas missões independentemente da interferência do governo” (SCHAAP; DIVINO, 2016, p. 29-30).

Tendo como base a doutrina especializada e decisões concretas de tribunais locais, portanto, é possível perceber que as decisões adotadas no âmbito do sistema de sanções dos BMDs, em regra, não estão sujeitas à revisão judicial em função da imunidade de jurisdição (MADIR, 2019, p. 79). Isso não significa, no entanto, que os bancos possam adotar decisões arbitrárias ou violar direitos de defesa dos respondentes. A título de reflexões futuras, Madir (2019, p. 122) alertou que, apesar do respeito à imunidade internacional de BMDs, parece haver um claro desenvolvimento recente na jurisprudência dos tribunais estatais no sentido de abandonar a visão tradicional da imunidade absoluta das organizações internacionais nos casos em que as decisões por elas proferidas não levem em consideração as perspectivas básicas dos direitos humanos ao acesso à justiça e ao devido processo, por exemplo.

Apesar de muitas das decisões mitigando a imunidade jurisdicional serem relacionadas aos direitos trabalhistas, Madir (2019, p. 112) alerta que se os BMDs não levarem a sério questões relacionadas à publicidade, o devido processo legal e direito de defesa, poder-se-ia, no futuro, “rejeitar cada vez mais as reivindicações de imunidade de organizações internacionais” (MADIR, 2019), razão pela qual é essencial que os sistemas de sanção sejam, constantemente, aprimorados para serem o mais justo e imparcial possível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como principais objetivos a realização de um estudo inicial dos sistemas de sanção de bancos multilaterais de desenvolvimento, a fim de melhor compreender as bases teóricas e normativas dos referidos sistemas, bem como a sistematização de pontos que carecem de melhorias nessas instâncias administrativas internacionais de combate à corrupção.

Como síntese dos principais achados de pesquisa, pode-se mencionar, em primeiro lugar, que foi possível perceber a forma como os BMDs estruturam e organizam o poder sancionador, à luz de todas as normas internas e multilaterais atualmente existentes. Nesse sentido, é perceptível que diversos BMDs têm cooperado e assinado diretrizes multilaterais para garantir um tratamento homogêneo e justo aos Respondentes, merecendo destaque o AMEDD, os Princípios Gerais e Diretrizes para Sanção, os Princípios Gerais de Acordos e os Princípios Harmonizados para Tratamento de Grupos Corporativos.

Outro ponto que merece destaque na análise preliminar da estruturação do sistema de sanção de BMDs consiste nos limites do poder sancionador de tais instituições. Por ser caracterizado como uma instância administrativa e internacional de julgamento, a jurisdição dos BMDs está restrita às práticas sancionáveis previstas nas diretrizes internas. Dito de outro modo, os BMDs apenas podem investigar e, eventualmente, sancionar, práticas que se enquadrem nas definições de corrupção, prática fraudulenta, prática coercitiva, prática colusiva e práticas obstrutivas (e, no caso do IDB, apropriação indevida), não tendo qualquer jurisdição sobre práticas que extrapolem as acima mencionadas.

Nessa mesma linha dos limites do poder sancionador, outros aspectos que merecem destaque à guisa de conclusão são **(i)** a existência de entendimentos amplos e até de presunções refutáveis em relação à extensão da penalização para empresas do grupo econômico da Respondente diretamente envolvida em práticas sancionáveis; e **(ii)** a limitação das sanções potencialmente aplicáveis às variações da penalidade de exclusão (exclusão condicional, por tempo indeterminado etc.) como medida de autotutela dos BMDs e, em menor medida, às eventuais penalidades financeiras.

Apesar de todos os avanços e de todo o contorno regulatório atualmente existentes sobre o sistema sancionador dos BMDs, é certo que a estrutura vigente não está exime de críticas. Nesse

sentido, esse trabalho buscou aprofundar três das principais necessidades de aprimoramento dos sistemas sancionadores, sendo eles: **(i)** o significativo problema da transparência dos BMDs, especialmente no âmbito do IDB, uma vez que a não disponibilização de informação sobre decisões e acordos firmados pode acabar por negar aos respondentes uma importante fonte do direito e, conseqüentemente, violar direitos da ampla defesa e do contraditório das entidades engajadas no sistema de sanção dos bancos multilaterais; **(ii)** o baixo engajamento de pequenas e médias empresas no sistema de sanção, uma vez que a existência de diversas barreiras, como a complexidade do sistema de sanção e dificuldades linguísticas e geográficas, podem acabar por inviabilizar a apresentação de defesas por essas empresas e resultar na aplicação de sanção *by default*; e **(iii)** a falta de padronização e a baixa utilização de sanções pecuniárias nos sistemas de sanção, decorrentes provavelmente de dificuldades de execução de tais penalidades e da falta de padronização e de diretrizes claras.

Considerando os necessários aprimoramentos acima destacados e a gravidade de alguns pontos carentes de melhoria, há autores que destacam, inclusive, que se os BMDs não levarem a sério questões relacionada à publicidade, devido processo legal e direito de defesa seria possível que cortes locais, no futuro, venham a “rejeitar cada vez mais as reivindicações de imunidade de organizações internacionais” (MADIR, 2019, p. 124). Apesar de aparentemente não ser um risco iminente de se questionar nas justiças locais a legitimidade e a imparcialidade dos sistemas de sanção, tendo em vista todo o aprimoramento histórico dos sistemas e os mecanismos e normas atualmente implementados, é certo que os BMDs não podem se acomodar e devem sempre buscar soluções para os gargalos ainda existentes, para que cada vez mais esta instância administrativa internacional atenda às melhores práticas internacionais e permitam um julgamento o mais justo possível para as entidades Respondentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP; ASIAN DEVELOPMENT BANK; EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT; EUROPEAN INVESTMENT BANK; INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK GROUP; WORLD BANK GROUP. **Agreement for mutual enforcement of debarment decisions.** Disponível em: <https://www.adb.org/documents/agreement-mutual-enforcement-debarment-decisions>. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____. **General principles and guidelines for sanctions.** Disponível em: [https://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf/0/CE3A1AB934F345F048257ACC002D8448/\\$FILE/Harmonized%20Sanctioning%20Guidelines.pdf](https://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf/0/CE3A1AB934F345F048257ACC002D8448/$FILE/Harmonized%20Sanctioning%20Guidelines.pdf). Acesso em: 15 jun. 2021.

_____. **MDB General Principles for Settlements.** 2021. Disponível em: [http://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf/0/299CA009578916A84825870F007B1604/\\$FILE/General%20Principles%20for%20MDB%20Settlements.pdf](http://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf/0/299CA009578916A84825870F007B1604/$FILE/General%20Principles%20for%20MDB%20Settlements.pdf) Acesso em: 02 set. 2021.

_____. **MDB Harmonized principles on treatment of corporate groups.** 2012. Disponível em: [http://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf/0/A7912C61C52A85AD48257ACC002DB7EE/\\$FILE/MDB%20Harmonized%20Principles%20on%20Treatment%20of%20Corporate%20Groups.pdf](http://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf/0/A7912C61C52A85AD48257ACC002DB7EE/$FILE/MDB%20Harmonized%20Principles%20on%20Treatment%20of%20Corporate%20Groups.pdf) Acesso em: 21 jun. 2021.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP; ASIAN DEVELOPMENT BANK; EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT; EUROPEAN INVESTMENT BANK GROUP; INTERNATIONAL MONETARY FUND; INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK GROUP; WORLD BANK GROUP. Uniform framework for preventing and combating fraud and corruption. **International Financial Institutions Anti-Corruption Task Force.** 2006. Disponível em: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic->

[Documents/Uniform Framework for Combatting Fraud and Corruption.pdf](#) Acesso em: 22 ago. 2021.

ARTECONA, R.; BISOGNO, M.; FLEISS, P. Financing development in Latin America and the Caribbean: the role and perspectives of multilateral development banks. **ECLAC – Studies and Perspectives Series**, Washington, D.C., n. 19, 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44608/1/S1900213_en.pdf Acesso em: 15 ago. 2021.

BÁRCENA, A.; CIMOLI, M.; GARCÍA-BUCHACHA, R.; TITELMAN, D. **Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean**. United Nations, ECLAC, 2021. Disponível em: <https://www.un-ilibrary.org/content/periodicals/16841417> Acesso em: 02 set. 2021.

BIANCHI, A.; PETERS, NA. **Transparency in International Law**. Cambridge, University Press, 2013. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/12/3/820/763810?login=true>. Acesso em: 21 set. 2021.

BIRKEN, M. A. Putting commercial law reform on the sustainable development agenda. **Law in Transition Journal**, 2017. Disponível em: [LAW IN TRANSITION JOURNAL A LEGACY OF CORRUPTION WTO GPA accession and e-procurement represent the first - \[PDF Document\] \(fdocuments.net\)](#) Acesso em: 15 jun. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; BECHELAINE, C. Multilateral development banks, new developmentalism and local currency financing. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, n. 4, (157), p. 755-767, out-dec., 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/6L3kQZrJ7TMZVMHH43KDDfd/?lang=en> Acesso em: 13 mai. 2021.

CAMUS, Albert. **A Peste**. 25 ed. Rio de Janeiro: Record, 2019. 288p.

DIVINO, C. The agreement for mutual enforcement of debarment decisions and its role in transforming the corporate governance landscape. **Law in Transition Journal**, 2017. Disponível em: <https://www.ebrd.com/publications/law-in-transition-2017-debarment-decisions-english.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021.

FARIELLO, F; BO, G. The World Bank Group Sanctions System and access to justice for small and medium-size enterprises. **The World Bank Group Legal Review: Fostering development through opportunity, inclusion and equity**, Washington, D. C., n. 5, 2014. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16240/82558.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 ago. 2021

FASSBENDER, B. **Targeted Sanctions and Due Process**. Humboldt-Universität Zu Berlin, 2006. Disponível em: https://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.

FLEISS, P. Multilateral development banks in Latin America: recent trends, the response to the pandemic, and the forthcoming role. **ECLAC – Studies and Perspectives Series**, Washington, D. C., n. 21, 2021. Disponível em: <https://www.cepal.org/fr/node/53993> Acesso em: 15 ago. 2021.

HOSTETLER, C. Going from Bad to Good: combating corporate corruption on World Bank-Funded Infrastructure Projects. **Yale Human Rights and Development Law Journal**, v. 14, 2011.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Office of institutional integrity and sanctions system: annual report, 2020**. Felipe Herrera Library, 2020a. 53p. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/office-institutional-integrity-and-sanctions-system-annual-report-2020>. Acesso em: 15 ago. 2021.

. **Sanctions Procedures**. 2020b. Disponível em: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions> Acesso em: 23 ago. 2021.

KINGSBURY, B.; KRISCH, N.; STEWART, R. B. **The emergency of global administrative law.** Summer/Autumn, 2005. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1361&context=lcp> Acesso em: 11 set. 2021.

KRISCH, N.; KINGSBURY, B. Introdução: governança global e direito administrativo global na ordem legal internacional. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 261, p. 13–32, 2012. DOI: 10.12660/rda.v261.2012.8844. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8844>. Acesso em: 17 out. 2021.

LEROY, A. M.; FARIELLO, F. **The World Bank Group Sanctions Process and Its Recents Reforms.** Washington D.C: The World Bank, 2012. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2373> Acesso em: 11 set. 2021.

MADIR, J. **What process is due – sanctions regimes of multilateral development banks.** 2019. Tese (Doutorado em Filosofia) – University of Westminster, 2019. Disponível em: <https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/item/qy480/what-process-is-due-sanctions-regimes-of-multilateral-development-banks> Acesso em: 14 ago. 2021.

RIBEIRO, L.C.; PEREIRA, D. S. Direito Administrativo Global, financiamentos internacionais e licitações públicas. **Revista de Contratos Públicos**, v. 8, p. 100-125, 2016.

ROQUE, Miguel Prata. **A dimensão transnacional do direito administrativo: uma visão cosmopolita das situações jurídico-administrativas.** Lisboa: AAFDL, 2014.

SCHAAP, R.; DIVINO, C. The AMEDD five years on: trends in enforcement actions and challenges facing the enforcement landscape. **Harvard International Law Journal Online**, v. 57, jan., 2016. Disponível em: <https://harvardilj.org/2016/01/the-amedd-five-years-on-trends-in-enforcement-actions-and-challenges-facing-the-enforcement-landscape/> Acesso em: 19 jun. 2021.

SILVA, A. R.; FIRME, T. A Contribuição Do Direito Administrativo Global Para A Construção De Regras De Responsabilidade Social Empresarial. **Revista de Estudos Institucionais**, v. 3, p. 678, 2017.

SINDZINGRE, A. N.; MILELLI, C. The uncertain relationship Between corruption and growth in Developing countries: threshold effects and state effectiveness. **Economix**, Université Paris Ouest, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46469688_The_Uncertain_Relationship_between_Corruption_and_Growth_in_Developing_Countries_Threshold_Effects_and_State_Effectiveness Acesso em: 15 ago. 2021.

STAFFEN, M. R.; OLIVIERO, M. Transparência enquanto pretensão jurídica global. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Ano 15, n. 61, jul./set. 2015, p. 71-91.

WORLD BANK GROUP. **Initiating discussion brief: review of the world bank group sanctions regime 2011-2014**. 2014. Disponível em: https://consultations.worldbank.org/sites/default/files/materials/consultation-template/consultation-review-world-bank-group-sanctions-systemopenconsultationtemplate/materials/sanctionsreview_initiatingdiscussionbrief.pdf Acesso em: 11 set. 2021.

_____. **Multilateral Development Banks (MDBs) Step up their fight against corruption with joint sanction accord**. April, 9, 2010. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2010/04/09/multilateral-development-banks-step-up-fight-against-corruption-joint-sanction-accord> Acesso em: 16 set. 2021.

_____. **Policy: WBG Policy: Sanctions for Fraud and Corruption**. Julho, 2016. Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/documents/sanctions/other-documents/osd/WBG%20Policy%20->

[%20Sanctions%20for%20Fraud%20and%20Corruption%20\(June%2013,%202016\).pdf](#) Acesso em: 03 ago. 2021.

_____. **Procedure: bank procedure: sanctions proceedings and settlements in bank financed projects.** 2016. Disponível em: [https://www.worldbank.org/content/dam/documents/sanctions/other-documents/osd/World%20Bank%20Procedure%20-%20Sanctions%20Proceedings%20and%20Settlements%20in%20Bank-Financed%20Projects%20\(June%2028,%202016\).pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/documents/sanctions/other-documents/osd/World%20Bank%20Procedure%20-%20Sanctions%20Proceedings%20and%20Settlements%20in%20Bank-Financed%20Projects%20(June%2028,%202016).pdf) Acesso em: 19 ago. 2021.

_____. **Sanctions Board Law Digest.** 2019. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33062/K880405.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 24 Set. 2021.

_____. **Siemens to pay S100m to fight corruption as part of World Bank Group settlement.** 2010. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2009/07/02/siemens-pay-million-fight-fraud-corruption-part-world-bank-group-settlement> Acesso em: 25 ago. 2021.

_____. **World Bank Group Sanctions Guidelines.** Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/documents/sanctions/other-documents/osd/World%20Bank%20Group%20Sanctioning%20Guidelines%20January%202011.pdf> Acesso em: 20 ago. 2021.

_____. **World Bank Group Sanctions System Annual Report FY20.** 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/about/unit/sanctions-system/sanctions-board/brief/world-bank-group-issues-fy20-sanctions-system-annual-report> Acesso em ago. 2021.

XU, C. **A critical of immunity for multilateral development banks in national courts.** Brill, 2018. Disponível em: https://brill.com/view/journals/cjgg/4/1/article-p49_3.xml?language=en. Acesso em: 11 set. 2021.