

Universidade Nove de Julho

RONALDO VIEIRA FRANCISCO

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL

Doutorado em Direito

São Paulo – SP

2024

Universidade Nove de Julho

RONALDO VIEIRA FRANCISCO

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Nove de Julho, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Empresarial, sob a orientação do Prof. Dr. Manoel de Queiroz Pereira Calças.

São Paulo – SP

2024

Francisco, Ronaldo Vieira.

O papel do Ministério Público na insolvência transnacional. /  
Ronaldo Vieira Francisco. 2024.  
218 f.

Tese (Doutorado)- Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São  
Paulo, 2024.

Orientador (a): Prof. Dr. Manoel de Queiroz Pereira Calças.


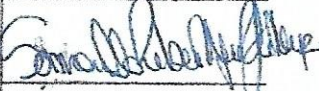



1. Brasil. 2. Direito empresarial. 3. Recuperação judicial e  
extrajudicial. 4. Falência. 5. Insolvência transnacional.
- I. Calças, Manoel de Queiroz Pereira. II. Título

CDU 34

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO**

**ATA DE DEFESA DE TESE**

Aos nove dias do mês de maio de dois mil e vinte e quatro, às dez horas na Universidade Nove de Julho, reuniu-se em sessão pública a Comissão Julgadora de Tese de Doutorado de **RONALDO VIEIRA FRANCISCO**, tese intitulada, **O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL**, orientação da Professor Doutor Manoel de Queiroz Pereira Calças. Integraram a Comissão avaliadora os Professores Doutores: Manoel de Queiroz Pereira Calças, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, Renata Mota Maciel, Manoel Justino Bezerra Filho e Ricardo José Negrão Nogueira. A Banca examinadora, tendo decidido aceitar a tese, passou à arguição pública do candidato e, encerrado os trabalhos, os examinadores deram parecer final sobre a tese.

Parecer	Assinatura
aprovado	
aprovado	
aprovado	
aprovado	
aprovado	

Em sessão pública, após exposição, o (a) candidato (a) foi arguido oralmente pelos membros da banca, tendo a banca chegado ao seguinte resultado:

- ( ) Reprovação
- (x) Aprovação
- ( ) Reformulação com uma nova banca
- ( ) Reformulação sem nova banca.

O (a) candidato (a) deverá, no prazo máximo de 30 dias, a partir da data de hoje, acatar todas as sugestões e eventuais correções realizadas pelos Senhores Examinadores, depositando então 1 (um) exemplar de sua tese encadernada em capa dura vermelha, escrita dourada, juntamente com declaração de autorização para depósito expedida e devidamente assinada pelo seu orientador, com parecer atestando o acatamento de todas as sugestões e eventuais correções determinadas pela Banca Examinadora.

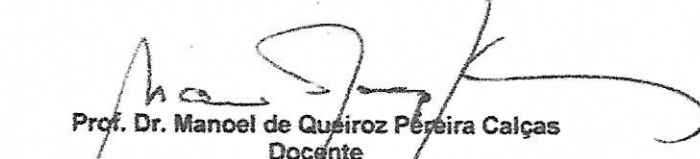
Observações:

---

---

---

O candidato foi considerado aprovado no grau de Doutor em Direito, e para constar, eu, Manoel de Queiroz Pereira Calças, orientador dessa tese, lavrei a presente ata que assino juntamente com os membros da Banca Examinadora.

  
Prof. Dr. Manoel de Queiroz Pereira Calças  
Docente  
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito

RONALDO VIEIRA FRANCISCO

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL


Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Nove de Julho como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Direito.

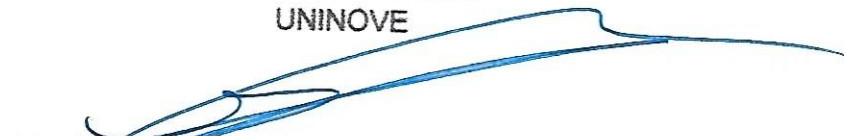
São Paulo, 09 de maio de 2024.

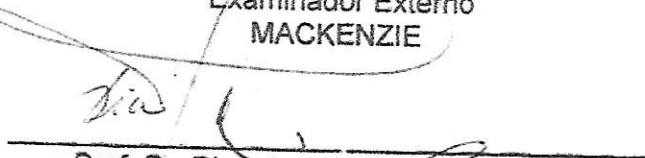
BANCA EXAMINADORA

  
Prof. Dr. Manoel de Queiróz Pereira Calças  
Orientador  
UNINOVE

  
Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug  
Examinadora Interna  
UNINOVE

  
Profa. Dra. Renata Mota Maciel  
Examinadora Interna  
UNINOVE

  
Prof. Dr. Manoel Justino Bezerra Filho  
Examinador Externo  
MACKENZIE

  
Prof. Dr. Ricardo José Negrão Nogueira  
Examinador Externo  
PUC/SP

*Dedico esta tese a você, Camila Neves Francisco, minha esposa, companheira, amiga e exemplo que me motiva a encarar os desafios, e aos meus filhos, Gustavo Neves Francisco, Caroline Neves Francisco e Sofia Neves Francisco, vocês são inspiradores! Com a brandura de cada um, permitiram-me manter a resiliência para moldar este sonho em realidade. Saibam que encontro em vocês a força inabalável para superar as adversidades da vida, com a responsabilidade, acima de tudo, de ser o exemplo e deixar o legado, para que levem consigo, de que cada ato de superação redefine os limites do possível! Nunca desistam dos seus sonhos!*

*Por último, dedico também esta tese aos meus queridos pais, Vitório Francisco e Oneide Alves Vieira, e à minha irmã, amiga de sangue e confidente de alma, Alessandra Vieira Francisco Guerra.*

## AGRADECIMENTOS

Aos Membros do e. Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, que me autorizaram a cursar o doutorado em direito na Universidade Nove de Julho (SP), contribuindo para meu aprimoramento pessoal, profissional e acadêmico.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Manoel de Queiroz Pereira Calças, a quem devo meu agradecimento mais especial, o sentimento é de admiração e felicidade, pela oportunidade deste doutorado, pelos ensinamentos transmitidos, não apenas da ciência do direito empresarial, mas pelo exemplo, para toda a vida, das virtudes inspiradoras do saber, da envergadura e da honra, que brilham e se tornam ainda mais notáveis por sua modéstia: muito obrigado pela sua generosidade e apoio!

Ao Prof. Dr. Daniel Carnio Costa, homem de brio e destacada cultura, membro da banca de qualificação, que ao convidar-me para compor o Grupo de Trabalho no Conselho Nacional do Ministério Público (GT), para estudos sobre recuperação e falência, além da confiança, proporcionou-me valorosas bases para este trabalho. Seu conhecimento é cativante, ilumina, eleva e inspira, guiando-nos em novas perspectivas e jornadas: muito obrigado!

À Prof. Dra. Renata Mota Maciel, integrante da banca de qualificação, pelos pertinentes apontamentos, que engrandeceram este estudo. Uma profunda gratidão e grande honra tê-la na banca de defesa.

À Prof. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, integrante da banca de defesa, meu sincero apreço e imenso privilégio.

Ao Prof. Dr. Manoel Justino Bezerra Filho, membro da banca de defesa, estou verdadeiramente agradecido por este aceno de especial reverência e estima.

Prof. Dr. Ricardo José Negrão Nogueira, membro da banca de defesa, com gratidão, celebro este gesto que tanto significa para mim.

Ao Procurador-Geral de Justiça e amigo Alexandre Magno Benites de Lacerda, cada conquista é um eco de nossos esforços e sonhos, minha gratidão por todo apoio e encorajamento.

Ao Promotor de Justiça e amigo Leonardo Dumont Palmerston, sua ajuda tem sido fundamental nesta jornada.

Ao Promotor de Justiça e ex-assessor Lucas Sanches Tizzo, que me auxiliou nas pesquisas, estudos e debates sobre o tema.

## RESUMO

As alterações da Lei n. 11.101/2005 promovidas pela Lei n. 14.112, de 24 de dezembro de 2020, conhecida como “nova Lei de Falências”, dada a extensa amplitude da reforma, também foi responsável por trazer importantíssima mudança no ordenamento jurídico, ao internalizar a Lei Modelo da Uncitral para Insolvência Transnacional, instrumento que permite a comunicação direta e a cooperação da jurisdição do Brasil com a de outros países, como EUA, Colômbia, Chile, Reino Unido, União Europeia, Japão e Coreia do Sul. A disciplina do instituto foi incluída no Capítulo VI-A da Lei n.11.101/2005 (Lei de Falência), compreendendo 5 seções e 25 artigos (arts. 167-A a 167-Y). Entre os novos preceitos, notadamente no art. 167-A, § 5º, uma nova hipótese de intervenção foi atribuída ao Ministério Público, afirmando o dispositivo sua atuação obrigatória nos processos de insolvência transnacional. O objetivo desta tese, ao se analisar o perfil do Ministério Público na Constituição Federal de 1988, no microssistema da tutela coletiva e em outros países, é estabelecer qual seria sua incumbência nos processos de insolvência transfronteiriça, o que analisar, seus limites, parâmetro legal, princípios internacionalmente aceitos a proteger, e oferecer, ao final, contribuições objetivas ao Ministério Público brasileiro para a justa e eficiente intervenção nos processos de insolvência transnacional.

Palavras-chave: Brasil; Direito empresarial; Recuperação judicial e extrajudicial; Falência; Insolvência transnacional; Ministério Público; Intervenção; Modulação.



## **ABSTRACT**

The amendments to Law 11.101/2005, promoted by Law No. 14.112, of December 24, 2020, which became known as “new Law of Bankruptcy”, given the extensive scope of the reform, was also responsible for bringing very important change in the legal system, by internalizing the Model Law of Uncitral for Transnational Insolvency, an instrument that has allowed the direct communication and cooperation of the jurisdiction of Brazil with that of other countries, such as the United States of America, Colombia, Chile, United Kingdom, European Union, Japan and South Korea. The discipline of the institute was included in Chapter VI-A of the Law n.11.101/2005 (Law of Bankruptcy), comprising of 05 (five) sections and 25 (twenty-fives) articles - arts. 167-A to 167-Y. Among the new precepts, notably in art. 167-A, § 5th, new possibility of intervention is attributed to the Public Prosecutor, stating the device its mandatory action in transnational insolvency proceedings. The aim of this work, analyzing the profile of the Public Prosecutor, in the Constitution of 1988, in the microsystem of collective guardianship and in other countries, is to establish what would be its competence in cross-border insolvency proceedings, what to analyze, what the limits, which the legal parameter, which internationally accepted principles to protect, offering, at the end, objective contributions to the Brazilian Public Prosecution for the just and efficient intervention in transnational insolvenship proceeding.

**Keywords:** Brazil; Business law; Judicial and extrajudicial recovery; Bankruptcy; Transnational insolvency; Public ministry; Intervention; Modulation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
Ag. Reg.	Agravo Regimental
AMER3	Companhia Americanas
art.	artigo
CBRG	<i>The Cross Border Bank Resolution Group</i>
CC/2002	Código Civil de 2002
CCC (1)	cooperação, comunicação e coordenação
CCC (2)	<i>Court-to-Court Cooperation</i>
CCIE	<i>Codice della Crisi e dell'insolvenza</i> (Código de Crise e Insolvência Empresarial)
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CE	Comissão Europeia
CEUB/1934	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934
CEUB/1937	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937
CEUB/1946	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946
cf.	conforme
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CIC	Câmara Internacional do Comércio
CIRE	Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas
CNDUMI	Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CodComm	Código Comercial da França
COMI	<i>Center of Main Interest</i>
coord.	coordenador/coordenadora
CPC/1973	Código de Processo Civil de 1973
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
CPS	<i>Crown Prosecution Service</i>
CSMP/SP	Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo
des.	desembargador/desembargadora
DJe	Diário da Justiça Eletrônico

EC	Emenda Constitucional
ed.	edição
EMP	Estatuto do Ministério Público
EUA	Estados Unidos da América
FSB	<i>Financial Stability Board</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
G20	Grupo dos 20
GT	Grupo de Trabalho
HC	<i>Habeas Corpus</i>
inc.	inciso
ISI	<i>Insolvency Service of Ireland</i>
j.	juízo
JIN	<i>Judicial Insolvency Network</i>
LACP	Lei de Ação Civil Pública
LAP	Lei de Ação Popular
LF	Lei de Falências
LICC	Lei de Introdução ao Código Civil
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
Min.	Ministro/Ministra
MP	Ministério Público
n.	número
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
org.	organizador/organizadora
p.	página
PIB	Produto Interno Bruto
PDT-DF	Partido Democrático Trabalhista – Distrito Federal
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PL	Projeto de Lei
PI	<i>Act Personal Insolvency Acts</i>
PMDB-AP	Movimento Democrático Brasileiro – Amapá
prof.	professor/professora
R\$	reais
Rel.	Relator/Relatora

REsp	Recurso Especial
SI	<i>The Insolvency Service</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SFO	<i>Serious Fraud Office</i>
TPI	Tribunal Penal Internacional
Trad.	traduzido por
UE	União Europeia
UNCMP	Unidade Nacional de Capacitação do Conselho Nacional do Ministério Público
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UNCITRAL	Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional
UST	<i>Office of U.S. Trustee</i>
v.	volume

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>2</b>	<b>ORGANIZAÇÃO SISTEMÁTICA</b>	20
<b>3</b>	<b>PRECURSORES DA INSOVÊNCIA TRANSNACIONAL</b>	23
3.1	Evolução histórica e normativa das relações comerciais intercontinentais	23
3.2	Globalização e insolvência transnacional	27
<b>4</b>	<b>PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL</b>	37
4.1	Dualismo na insolvência transnacional: universalismo vs. Soberania	37
4.2	Princípios informadores da insolvência transnacional	41
4.2.1	Princípios da unidade e da pluralidade	43
4.2.2	Princípios do universalismo e do territorialismo	45
4.2.3	Princípios intermediários	48
4.2.4	Princípio da ordem pública	50
4.2.5	Princípios jurisdicionais e processuais	56
<b>5</b>	<b>NORMAS INTERNACIONAIS E REGULAÇÃO DA INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL</b>	63
5.1	Lei Modelo da UNCITRAL	63
5.2	Regulamento n. 848/2015 da União Europeia	65
5.3	Banco Mundial	67
5.4	Grupo dos 20 (ou G20) e as ponderações sobre a insolvência transfronteiriça	68
5.5	Grupo de Resolução Bancária Transfronteiriça ( <i>The Cross Border Bank Resolution Group</i> ) (CBRG)	69
5.6	Código de Falência dos Estados Unidos da América	69
<b>6</b>	<b>INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO E JURISDIÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO</b>	73
6.1	Cooperação internacional no Código de Processo Civil	73
6.1.1	Auxílio direto	79

6.2	Homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de <i>exequatur</i> às cartas rogatórias	83
<b>7</b>	<b>INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL NO BRASIL</b>	97
7.1	Lei de Insolvência Transnacional do Brasil	97
7.2	Aspectos gerais da nova Lei Transfronteiriça	99
7.2.1	Considerações sobre o acesso à jurisdição brasileira	106
7.2.2	Reconhecimento de processos estrangeiros	109
7.2.3	Cooperação com autoridades e representantes estrangeiros	115
7.2.4	Processos concorrentes	117
7.3	Resolução n. 394/2021 do Conselho Nacional de Justiça	121
7.4	Recomendação n. 102/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público	124
<b>8</b>	<b>MINISTÉRIO PÚBLICO NO MICROSSISTEMA DA TUTELA COLETIVA</b>	131
8.1	Evolução histórica do Ministério Público	131
8.2	Função fiscalizatória do Ministério Público	134
8.3	Hipóteses constitucionais e infraconstitucionais de intervenção do Ministério Público	135
8.4	Hipóteses de intervenção do Ministério Público por interesse especial	139
8.5	Intervenção no microssistema da tutela coletiva	141
8.6	Ausência de intervenção do Ministério Público	144
<b>9</b>	<b>MINISTÉRIO PÚBLICO NA FALÊNCIA E RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS</b>	147
9.1	Ministério Público nos sistemas concursais estrangeiros	147
9.1.1	Ministério Público na União Europeia	151
9.1.1.1	Ministério Público em Portugal	151
9.1.1.2	Ministério Público na França	157
9.1.1.3	Ministério Público na Itália	162
9.1.1.4	Ministério Público na Espanha	173
9.1.2	Ministério Público no sistema anglo-saxônico	180
9.1.2.1	Ministério Público nos Estados Unidos da América	180
9.1.2.2	Ministério Público no Reino Unido	183

9.2	Ministério Público na insolvência civil	186
9.3	Ministério Público na Lei n. 11.101/2005 (Lei de Falências)	188
9.3.1	Ministério Público na recuperação e na falência	188
9.4	Ministério Público na insolvência transnacional	195
9.4.1	Hipótese legal	195
9.4.2	Intervenção do Ministério Público na insolvência transnacional	196
<b>10</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>202</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>206</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Como consequência do fenômeno da globalização, em que empresas multinacionais passaram a ter negócios e ativos em diversos territórios, o que se intensificou fortemente a partir da década de 1990, surgiu a necessidade de um sistema de insolvência remodelado que acompanhasse o perfil dos negócios do mundo contemporâneo, para os quais não há fronteiras, territórios ou soberanias como fatores de limitação para as trocas comerciais.

Enquanto o comércio avançava para uma escalada global, o tratamento da crise nas empresas continuava administrado localmente, pois a jurisdição de um país, enquanto poder estatal, resvalava nos limites da soberania de outro.

Na essência dos processos concursais – o que constitui a razão histórica de sua formação e desenvolvimento como instituto jurídico – está a necessidade de se assegurar, por um único juízo, o conhecimento de todas as ações, dos diversos credores relacionados ao devedor insolvente.

A recuperação (judicial e extrajudicial), que em sua essência, traz o princípio da preservação da empresa, tem por objetivo viabilizar a superação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, entre outros. A falência, por sua vez, mediante o afastamento do devedor de suas atividades, visa preservar e a otimizar o uso produtivo dos bens, dos ativos e dos recursos produtivos, e permitir a liquidação célere das empresas inviáveis, com vistas à realocação eficiente de recursos na economia, conforme os arts. 47 e 75 da Lei de Falências (LF), este último com novos contornos introduzidos pela Lei n. 14.112/2020.

Os objetivos legais, sociais e econômicos dos institutos dependem da instauração do processo de execução coletiva, ao qual devem concorrer todos os credores, a fim de possibilitar-lhes tratamento igualitário, evitando-se, o sucateamento do patrimônio afetado e a satisfação dos créditos de maneira ordenada, que obedece a uma classificação legal, em homenagem ao princípio da *par conditio creditorum*.

Como corolário natural da necessidade de garantir tratamento igualitário aos credores, perante um mesmo órgão jurisdicional, a que devem todos acorrer para obter a satisfação dos seus direitos, o juízo falimentar é universal e indivisível, para se evitar a dispersão das ações e incidentes que, reunidos, formam o procedimento falimentar.

A razão do sistema concursal é evidente, pois concentra o contencioso e a atividade processual da recuperação e falência no juízo falimentar, para manter sob sua unidade uma



complexa estrutura jurisdicional que assegura, nas suas várias fases de desenvolvimento, uniformidade de visão, síntese de direção e economia de condução.

Quando as dificuldades financeiras de uma empresa têm impactos que atravessam fronteiras nacionais, afetando *stakeholders* em diversos países, a gestão dessa situação envolve considerar não apenas a recuperação econômica da empresa, mas também suas responsabilidades sociais ampliadas, ou seja, a função social da empresa ganha uma dimensão particularmente complexa e crucial no contexto da insolvência transnacional.

Para atingir esse arquétipo no cenário transfronteiriço, e permitir que a administração de reestruturações ou falências tenham universalidade operacional entre as multijurisdicções, atingindo empresas devedoras que operem em solo de nações diversas daquela onde centralizam seu principal interesse e, ao mesmo tempo, se respeite a soberania internacional, surge o instituto da insolvência transnacional (ou transfronteiriça), uma resposta à desarmonia e ineficiência que representavam processos concursais iniciados em múltiplas jurisdições estrangeiras sem que, entre elas, houvesse interlocução direta.

A multiplicidade de jurisdições estrangeiras para o tratamento da crise de empresas intercontinentais, desprovidas de comunicação direta, cooperação e coordenação entre elas, fatalmente levava ao insucesso da reestruturação ou falência transfronteiriça, com prejuízos à segurança jurídica, igualdade, celeridade e eficiência destes processos.

Nesse cenário, é preciso considerar que eventuais crises e problemas empresariais precisam de soluções, parâmetros e normatividade efetiva. Tem-se como premissa o fato de que fronteiras e diferentes jurisdições não podem criar obstáculos a eventuais processos de insolvência ou prejudicar e diferenciar credores.

Para se encontrar o equilíbrio entre a soberania dos Estados e a coordenação de processos de insolvência em jurisdições diversas, seriam necessárias regras não impostas, mas assentadas nos princípios norteadores do direito internacional, notadamente os institutos de *soft law*.

Os sistemas de *soft law* provêm de entidades internacionais, no âmbito de organizações multilaterais (ONU), sem efeito vinculante e não são geradoras de sanção (*hard law*), pois dão ampla liberdade para os Estados decidirem se as incorporam ou não no plano normativo interno.

Sob esta abordagem, a UNCITRAL (Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional), com a finalidade de instituir eficiência aos países para a resolução de casos de insolvência de empresas transnacionais, aprovou, em 15 de dezembro de 1997, a Lei Modelo sobre Insolvência Transnacional.

Como instrumento de operacionalização das insolvências que transcendem as fronteiras, países da União Europeia, Ásia e América do Norte foram pioneiros na internalização da Lei Modelo da UNCITRAL, tornando-a obrigatória em seus respectivos territórios, para auxiliar no desenvolvimento de regimes jurídicos próprios de insolvência ajustados aos parâmetros internacionais, que passaram a se comunicar entre si.

No Brasil, apesar dos processos rumorosos envolvendo empresas transnacionais, a exemplo da Parmalat, Varig, Grupo Oi, Grupo OGX e Sete Brasil, a lei era silente sobre a possibilidade de insolvências transnacionais. Diante desses casos, que envolveram sociedades estrangeiras, viu-se a necessidade de regulamentar a matéria, para atender a estas situações no ordenamento jurídico.

Em 2015, deu-se o primeiro passo com o Código de Processo Civil trazendo regras gerais de cooperação internacional mais efetivas, que dependiam, contudo, de tratado, ou reciprocidade entre os Estados, exercida na via diplomática (art. 26, § 1º, do CPC/2015), fato que inaugurou espaço para que a insolvência transnacional se apresentasse de forma mais aparente no ordenamento jurídico nacional.

A internalização da Lei Modelo da UNCITRAL somente vem a acontecer com a Lei n. 14.112/2020, tornando-se, a partir de então, obrigatória a cooperação entre juízes e outras autoridades competentes do Brasil e de outros países em casos de insolvência transnacional.

A Lei n. 14.112/2020 entrou em vigor no 23 de janeiro de 2021, modificando inúmeros dispositivos da Lei n. 11.101/2005 (Lei de Falências, ou “LF”), além de incluir, no Capítulo VI-A, arts. 167-A a 167-Y, a disciplina sobre a cooperação jurídica internacional nos casos de insolvência multijurisdicionais.

Nessa quadra, mesmo com a internalização da Lei Modelo da UNCITRAL pelo Brasil, havia um hiato de pelo menos 20 anos entre a vigência da Lei n. 14.112/2020 e a adesão dos mecanismos da insolvência transfronteiriça pela comunidade internacional. Observa-se que, diversos países a integraram em seus sistemas normativos bem antes, inclusive da América do Sul. Alguns exemplos são a Colômbia (2006), os EUA (2005), o Japão (2000), o Reino Unido (2006) e a Austrália (2008).

Durante quase duas décadas, as jurisdições de diversas nações e a doutrina estrangeira puderam dedicar-se à interpretação do sistema da insolvência transnacional, dele extraindo conceitos, princípios e orientações, que serão valiosos para a aplicação do instituto recentemente internalizado na ordem jurídica do Brasil.

A cooperação internacional entre juízes da insolvência, além de aumentar a segurança jurídica para um melhor desenvolvimento econômico, atua em benefício dos credores, da

preservação dos empregos, da geração de renda, aspectos diretamente relacionados à função social da empresa, interesse geral que naturalmente acena para a atuação do Ministério Público, no plano constitucional (art. 127 da CF/1988).

Além dos *stakeholders* igualmente previstos na Lei Modelo da UNCITRAL, a nova disciplina, no plano infraconstitucional, prevê a participação do Ministério Público no art. 167-A, § 5º, da Lei n. 11.101/05 (Lei de Recuperação e Falência), que assim dispõe: “O Ministério Público intervirá nos processos de que trata este Capítulo”.

Ao inserir referido dispositivo na Lei de Falências, estabelecendo que o Ministério Público deve intervir nos processos de insolvência transnacional, o legislador optou por uma formulação genérica, sem descrever, como faz o Código de Processo Civil, se essa intervenção será como parte (art. 177 do CPC/2015), exercendo o direito de ação, ou como fiscal da ordem jurídica (arts. 176 e 178, I a III, do CPC/2015), atribuição de *custus juris*.

É necessária uma breve digressão quanto a papel do Ministério Público no microsistema da tutela coletiva, do qual, certamente, o CPC/2015 também se inclui. A CF/1988, em seu art. 127, definiu o Ministério Público (MP) como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, com interface, aplicação recíproca e reenvio entre os sistemas da Lei de Ação Popular (arts. 6º, § 4º, 9º e 16), Lei de Ação Civil Pública (arts. 5º, I, e § 1º), Código de Defesa do Consumidor (arts. 81, I, e 92), entre outras, um sistema ‘intercomunicante’, que dita, sob a ótica político-institucional, a atividade do Ministério Público esboçada nestes diplomas, que preveem, sobre esta matéria, amplas possibilidades.

Para a compreensão da atividade do Ministério Público, tem-se em vista suas funções institucionais, constitucionais e as diversas leis que compõem o microsistema da tutela coletiva, concebida como de controle do interesse geral. Presente na estrutura organizacional do Estado, o Ministério Público é instituição *sui generis*, efetivamente autônomo e independente das demais funções e órgãos estatais. No exercício de seu mister, poderá atuar como fiscal da ordem jurídica (*custus legis*), ou exercer o direito de ação, como parte ou substituto processual, caso em que age em nome próprio na defesa de direito e interesse alheio.

Ao longo dos anos, o Ministério Público assumiu novas funções e, em uma nova configuração, após a CF/1988, passou de mero guardião da lei (*custos legis*) a guardião do direito, do justo (*custos juris*).

Compreender a intervenção que lhe foi genericamente determinada pelo art. 167-A, § 5º, da Lei n. 11.101/2005, é pressuposto necessário para que o Ministério Público, por seus

membros, atue de maneira objetiva e célere, contribuindo para a boa dinâmica dos processos de cooperação em matéria de insolvência transnacional.

Nestes casos, a administração justa e eficiente, de modo a proteger os interesses de todos os credores e demais interessados, inclusive do devedor, é uma exigência legal, incluída no art. 167-A, III, da Lei de Falências (LF). Também o é a proteção e a maximização do valor dos ativos do devedor (LF, art. 167-A, IV).

No Brasil, a Lei sobre Insolvência Transnacional entrou em vigor apenas em 2021, enquanto outros países da comunidade internacional já haviam incluído a Lei Modelo em seu ordenamento jurídico há tempos, consolidando a interpretação e a aplicação dos seus instrumentos.

Historicamente, do Pacto da Liga das Nações (1919) à Carta da Nações Unidas (1946), o princípio de cooperação entre Estados atua em favor do desenvolvimento progressivo do direito internacional, nas relações jurídicas, sociais e econômicas. A insolvência transnacional, contudo, não opera de maneira irrestrita e automática, ainda que o princípio da cooperação tenha *status* constitucional (art. 4º, IX, da CF/1988). Isto porque, está sujeita ao exame de conformidade à ordem pública, que tem por função jurídica resguardar a soberania jurídica do país, e evitar ofensas às suas bases civilizatórias.

Nações europeias como Itália, França e Portugal reconhecem a atuação do Ministério Público em processos concursais, na defesa do interesse geral, o que foi firmado pelo Conselho e o Parlamento Europeu na Diretiva (UE) 2019/1023.

Para entender a atribuição do Ministério Público brasileiro inserida no art. 167-A, § 5º, da Lei n. 11.101/2005, e definir seu exato papel, os estudos devem abarcar a CF/1988, e as anteriores, o microsistema da tutela coletiva, os princípios regentes do sistema da insolvência transnacional, a jurisprudência e a doutrina estrangeira, estas últimas elaboradas a partir da Lei Modelo da UNCITRAL, texto que é comum e, por consequência, fonte da nova legislação nacional.

A análise a partir das premissas anteriores foram as bases para o desenvolvimento desta tese, que pretende indicar, ao final, a modalidade de intervenção esperada do Ministério Público, sua verdadeira vocação, sob pena de não se cumprir a missão dada na reforma da Lei de Recuperação.

O trabalho se adequa à Linha de Pesquisa 2: "Empresa transnacional e Regulação", que investiga a evolução do problema do monopólio da jurisdição sobre a empresa contemporânea, pretendido pelo Estado moderno, tendo a universalidade do processo como espinha dorsal, por

um lado, e a internacionalização da empresa e a desestatização de diferentes fontes de solução de conflitos, por outro.

A Linha se concentra na teoria da decisão na sociedade internacional, não se restringindo, portanto, ao Estado. Essa pretensão de monopólio está claramente expressa nos axiomas tradicionais, tais como a plenitude hermética do ordenamento jurídico, sua coerência e a proibição do *non liquet*. Tal monismo clássico, muito embora questionado já a partir do século XIX, com a definitiva consagração do fenômeno da positividade do direito, mostra-se, na sociedade internacional atual, claramente inadequado aos novos problemas.

## 2 ORGANIZAÇÃO SISTEMÁTICA

A Lei n. 14.112/2020, que passou a vigorar em 23 de janeiro de 2021, e altera uma série de disposições da Lei n. 11.101/2005, internalizou as diretrizes da insolvência transnacional, mais de duas décadas depois de sua criação no âmbito da UNCITRAL/ONU<sup>1</sup>, proporcionando o uso de instrumentos de cooperação jurídica internacional nos casos de falências multijurisdicionais.

Com as novas regras incorporadas à Lei de Falências, no Capítulo VI-A, arts. 167-A a 167-Y, legitima-se a cortesia judiciária entre os juízos falimentares do Brasil e de países diferentes, ao permitir, com os novos preceitos, a comunicação direta e a coordenação entre os processos de insolvência que tramitem em variadas jurisdições.

Apesar de o Brasil entrar para o rol dos países que adotam a Lei Modelo da Uncitral Sobre a Insolvência Transfronteiriça (2021), outros países o fizeram bem antes, inclusive da América do Sul, como a Colômbia<sup>2</sup> (2006), os Estados Unidos da América – EUA<sup>3</sup> (2005) e o Reino Unido<sup>4</sup> (2006).

Durante quase duas décadas, as jurisdições de diversas nações e a doutrina estrangeira puderam dedicar-se à interpretação do instituto, dele extraindo conceitos, princípios e orientações que agora jogam luz sobre a nova Lei n. 14.112/2020.

A cooperação internacional entre juízes da insolvência, além de aumentar a segurança jurídica para um melhor desenvolvimento econômico, atua em benefício dos credores, da preservação dos empregos, da geração de renda, aspectos relacionados à função social da empresa, interesse geral que acena para a atuação do Ministério Público.

Neste estudo da lei de insolvência transnacional do Brasil, veremos que, além dos *stakeholders* previstos na Lei Modelo da UNCITRAL, e na legislação alienígena, a exemplo

---

<sup>1</sup> Embora tenha sido adotado o sistema autor-data nesta tese, algumas notas de rodapé serão mantidas no sistema completo, sobretudo quando relativas a endereços eletrônicos, tendo em vista facilitar a identificação da fonte e inviabilidade de conversão para o sistema adotado. UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency (1997). Disponível em: [https://uncitral.un.org/en/texts/insolvency/modellaw/cross-border\\_insolvency](https://uncitral.un.org/en/texts/insolvency/modellaw/cross-border_insolvency). Acesso em: 19 abr. 2024.

<sup>2</sup> A Colômbia adotou a Lei Modelo da Uncitral sobre insolvência transnacional em seu ordenamento jurídico, mais precisamente no Título III (“De la Insolvencia Transfronteriza”), dos arts. 85 a 116 (divididos, assim como a lei modelo, em cinco capítulos) da Lei n. 1.116/2006.

<sup>3</sup> Em 20 de abril de 2005, os EUA alteraram seu Código de Falência (*Bankruptcy Code*), no título 11, para incluir o *Chapter 15*, legislação federal baseada na Lei Modelo da Uncitral para insolvência transnacional.

<sup>4</sup> Na Grã-Bretanha (Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte), são adotadas três normas sobre insolvência transnacional, pelas quais os tribunais podem reconhecer e dar assistência aos processos estrangeiros: a Section 426 do Insolvency Act 1986 (chamada de “S426”); a EC Regulation on Insolvency Proceedings (205/2024); e The Cross-Border Insolvency Regulations 2006 (conhecida como “CBIR”), responsável por incorporar a Lei Modelo da Uncitral sobre insolvência transnacional na Grã-Bretanha.

dos juízes, do representante estrangeiro e dos credores, é prevista a intervenção do Ministério Público. O art. 167-A, § 5º, da Lei n. 11.101/05 (Lei de Recuperação e Falência) dispõe: “§ 5º. O Ministério Público intervirá nos processos de que trata este Capítulo (Incluído pela Lei n. 14.112, de 2020)”.

Ao inserir o dispositivo acima na Lei de Falências, estabelecendo que o Ministério Público deve intervir nos processos de insolvência transnacional, o legislador optou por uma formulação genérica, sem apontar – como o faz o art. 178 do CPC/2015, os arts. 6º, § 4º; 7º, § 1º; 9º; 16 e 19, § 2º, da Lei de Ação Popular, o art. 5º, § 1º, da Lei de Ação Civil Pública, ou mesmo o art. 12 da Lei de Mandado de Segurança, qual a atuação esperada do Ministério Público. Será essa atuação fiscal da ordem jurídica? Será parte na relação processual? Em qual momento ocorrerá a intervenção?

Compreender a intervenção do Ministério Público nos termos do art. 167-A, § 5º, da Lei n. 11.101/2005, é pressuposto necessário para que seus membros atuem de maneira objetiva e célere, contribuindo para a boa dinâmica dos processos de cooperação entre os juízes do Brasil e de outros países em casos de insolvência transnacional.

Em processos desta natureza, a administração justa e eficiente, de maneira a proteger os interesses de todos os credores e dos demais interessados, inclusive do devedor, é uma exigência legal, incluída no art. 167-A, III, da Lei de Falências (LF). Também o é a proteção e a maximização do valor dos ativos do devedor (art. 167-A, IV, da LF).

No Brasil, embora a lei seja relativamente nova (2020), outros países, a exemplo dos EUA, incluíram a Lei Modelo sobre insolvência transnacional em seu ordenamento jurídico há bastante tempo (*Chapter 15, Bankruptcy Code, 2005*), consolidando a aplicação de seus instrumentos.

Em relação ao Ministério Público de outras nações, novamente EUA, União Europeia (Itália, Espanha, Portugal e França) e Reino Unido, reconhecem sua atuação em processos concursais, na defesa do interesse geral, o que foi asseverado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu na DIRETIVA (UE) 2019/1023<sup>5</sup>.

A nova atribuição do Ministério Público do Brasil deve ser entendida a partir da CF/1988, do microsistema da tutela coletiva e dos princípios do regime da insolvência, além daqueles que permeiam, em especial, a cooperação entre as jurisdições, como a barreira de ordem pública. Segundo Ricardo Negrão, “para fiscalizar o correto atendimento da norma, o

---

<sup>5</sup> DIRETIVA (UE) 2019/1023 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 20 de junho de 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1023&from=EN>. Acesso em: 20 abr. 2024.

Ministério Público deve intervir (LREF, art. 167-A, § 5º), porque a esse órgão compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF/1988, art. 127)” (Negrão, 2024, p. 649).

De maneira geral, entender os mecanismos da insolvência transnacional contribui para aclarar o papel do Ministério Público nos processos de cortesia entre as jurisdições, que além da defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, deve atuar em favor da efetividade do princípio da cooperação entre os povos (art. 4º, IX, da CF/1988).

A análise da nova modalidade de intervenção do Ministério Público brasileiro nos processos de insolvência transnacional, seu perfil constitucional e as hipóteses legais consagradas de atuação, sobretudo na tutela coletiva, são as bases para o desenvolvimento deste estudo, que pretende indicar, ao final, a finalidade da intervenção, a atuação esperada, e em que medida, além das vedações que parecem decorrer da nova lei.

A tese está organizada em dez capítulos.

Inicialmente, foram buscados fenômenos econômicos que levaram à necessidade de um modelo global de insolvência. Em seguida, partiu-se para os estudos da insolvência transnacional e das teorias que permitiram sua aplicação aos princípios informadores.

As fontes internacionais também foram foco da pesquisa, especialmente a Lei Modelo da UNCITRAL, a Resolução (UE) 2015/848 da União Europeia, a Lei da Bancarrota (*Bankruptcy Code*) dos EUA, as Recomendações do G-20, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

No ordenamento jurídico interno, analisou-se os textos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), do Código de Processo Civil (CPC/2015) e da Lei n. 11.101/2005, referente ao novo Capítulo VI-A (arts. 167-A a 167-Y) quanto aos instrumentos de cooperação e o novo regramento da insolvência transnacional. Inclui-se, ainda, a Resolução n. 394/2021 do CNJ e a nova Recomendação n. 102/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) como objetos de ensaio.

Em seguida, o estudo dedica-se a analisar o Ministério Público brasileiro, sua evolução histórica, a atuação no microsistema de tutela coletiva (Lei de Ação Popular, Lei de Ação Civil Pública etc.) e, mais adiante, a atuação nos processos concursais, nas jurisdições estrangeiras e no Brasil, para modular a nova hipótese de intervenção do Ministério Público mais adequada ao seu perfil nos processos de cooperação em insolvência transnacional.



### 3 PRECURSORES DA INSOVÊNCIA TRANSNACIONAL

#### 3.1 Evolução histórica e normativa das relações comerciais intercontinentais

A Lei Modelo da UNCITRAL sobre Insolvência Transfronteiriça (1997) foi projetada para auxiliar os Estados a desenvolver uma estrutura de insolvência contemporânea, harmonizada e justa para tratar de forma mais eficaz as instâncias de processos transfronteiriços relativos a devedores com graves dificuldades financeiras ou insolvência.

Para situar o tema no tempo e no espaço, relevante observar que a Lei Modelo não surge por acaso, mas em função da redefinição do sistema econômico mundial, na medida em que a atuação dos agentes econômicos transcende os limites territoriais do Estado de origem, para se desenvolver em outros centros, em países diversos.

A partir desta perspectiva, surgem duas vertentes: uma, de regulamentar o comércio intercontinental; outra, da necessidade de se encontrar o equilíbrio entre o mundo globalizado, e sem fronteiras nas relações econômicas, com a soberania dos Estados.

Enquanto a globalização é cunhada numa matriz econômica, a soberania está atrelada à noção de Estado:

Nesta véspera de século XXI, discute-se muito o termo globalização. A palavra foi cunhada nos anos 80 e vinculava-se à ideia de Estados mercadores, tendo, portanto, uma matriz explicitamente econômica. As definições mais correntes sugerem tratar-se de uma aceleração dos contatos e trocas internacionais, impulsionada pelas questões econômicas e tornada possível pela redução das dimensões espaciais e temporais das relações sociais em consequência dos avanços da ciência e da tecnologia (Vigevani, 1998, p. 5).

Além disso, a globalização é um fenômeno complexo e presente nos mais variados sistemas econômicos, isto é, não se limita ao capitalismo:

A noção de capitalismo global não é nova. Tanto liberais como socialistas, tanto conservadores como revolucionários, à medida que se pautam por uma concepção de mundo, tendem a ver esta como tendo características universais. A Revolução Francesa pretendia que seus valores fossem aqueles válidos para o mundo todo. Os revolucionários russos viam-se como o primeiro elo do socialismo em escala internacional. O livre comércio, na concepção de Ricardo, era benéfico não apenas para a Grã-Bretanha, mas para o mundo todo; por isso Gladstone pretendia falar em nome dos interesses universais. Conservadores, liberais e socialistas reconhecem, ao menos em termos de princípio e conceitual, o papel modernizador da expansão supranacional do capital (Vigevani, 1998, p. 5).

A globalização é um termo extremamente significativo no imaginário popular e no senso comum, cuja origem coube ao professor Richard Rosecrance, da Universidade de Cornell, ao publicar *A ascensão do estado-comerciante* (1986).

No trabalho, o autor afirmava que coexistiram, um ao lado do outro, dois sistemas internacionais. O primeiro era o dos países fiéis ao esquema tradicional dos Estados nacionais, empenhados no uso de meios políticos e militares para se realizar por meio de uma base territorial, e frequentemente em conflito por causa das fronteiras desse território. Os exemplares mais acabados desse tipo eram, na época, EUA e URSS. Paralelamente, porém, vinha sendo criado um paradigma, encarnado no êxito da Alemanha e do Japão. Derrotadas na arena do sistema do passado, essas duas nações tinham criado um espaço novo para alcançar prosperidade para seus povos, por meio do sucesso comercial e do crescimento econômico.

Decorrência natural do sistema mercantil globalizado, portanto, é a ausência das fronteiras naturais do comércio, em que a visão nacional se confunde com os horizontes do planeta:

Ainda assim, não pode ser desconhecido o caráter novo do fenômeno da globalização. Ele corresponde a uma base técnica e produtiva antes inexistente, colocando, pela primeira vez na história, os pressupostos para a organização da vida social, em suas diferentes dimensões, a partir de uma escala global. As manifestações factuais são evidentes em si mesmas. A informação é transfronteiriça, sendo que nenhum Estado nacional pode realisticamente limitar. Os valores, mesmo quando têm reconhecidamente origem nacional e cultural, em alguns casos tendem a universalizar-se mais do que outros, menos aptos à aceitação por outras culturas. A tecnologia, que sempre foi universal, estava protegida pela existência de fronteiras nacionais que podiam tornar lenta sua difusão. Hoje, o mercado global e a competitividade obrigam à rápida absorção de tecnologia sob pena de marginalização e aumento da pobreza. Sobretudo a economia, não há nenhum de seus setores que possa desconhecer as formas como vai organizando-se a produção, como vão distribuindo-se os fluxos de comércio, como alocam-se os recursos financeiros (Vigevani, 1998, p. 5).

São elementos característicos da globalização os fluxos transfronteiriços de bens, serviços, capital, pessoas, dados e ideias, evidenciando sua acepção econômica:

Globalização é um termo empregado de diversas maneiras, até mesmo por especialistas de uma única disciplina. Há um debate substancial, não apenas sobre a sua definição, mas também sobre o seu significado e como molda o nosso mundo. A maioria concorda que a globalização assenta, ou simplesmente é, no crescimento do intercâmbio internacional de bens, serviços e capital, e nos níveis crescentes de integração que caracterizam a atividade econômica. Neste sentido, globalização é apenas outra palavra para

internacionalização. É importante ressaltar que é a atividade económica que é o combustível e a fornalha da integração transfronteiriça<sup>6</sup>.

Outro fenômeno transformador da globalização foi o surgimento dos grupos empresariais multinacionais. Difícil, no entanto, determinar o momento exato desse acontecimento:

Alguns autores traçam seu surgimento com as empresas comerciais coloniais europeias dos séculos XVI e XVII, incluindo as empresas inglesa e holandesa das Índias Orientais, a Hudson's Bay Company e Muscovy Company. No entanto, a maioria dos historiadores e economistas considera que as empresas multinacionais surgiram em meados do final do século XIX. Este período foi caracterizado pelo desenvolvimento de novas indústrias tecnológicas, melhoria dos processos de fabricação e gestão e divisão internacional da produção. Esta foi também a época da liberalização das leis societárias nos EUA, que autorizavam as empresas a adquirir ações de outras empresas. Antes disso, nos EUA, as corporações não podiam possuir ações de outras corporações. Para os advogados contemporâneos pode parecer quase um dado que as empresas podem fundar outras empresas e possuir ações nelas. No entanto, nem sempre foi o caso. Os grupos empresariais constituem um grupo bastante recente, fenômeno posterior à invenção da responsabilidade limitada. Nos EUA, New Jersey é considerado um dos primeiros estados a ter alterado suas leis societárias em 1888-1893 para fornecer propriedade corporativa de ações (Wessel, 2009, p. 10).

Para Muchlinski, quatro são os períodos históricos que permearam a evolução das empresas multinacionais:

O primeiro período (1850-1914) caracteriza o surgimento de uma manufatura internacionalmente integrada e de propriedade privada nas empresas. Entre essas empresas, Philips (1891), Royal Dutch Shell (1890) e Empresa de máquinas de costura Singer (1851). O primeiro período durou até a eclosão da Primeira Guerra Mundial em 1914. O segundo período (1918-1939) começou no ambiente pós-guerra e foi marcado por um ritmo mais lento de expansão das multinacionais devido à instabilidade econômica e política da época. O terceiro período (1945-1990), de acordo com Muchlinski, foi o período de Domínio americano (até a década de 1960), renascimento da concorrência da Europa e o surgimento de certos países recém-industrializados. Este período viu o crescimento sem precedentes das multinacionais. O quarto período (de 1990 em diante) testemunha a adoção de cadeias de produção verdadeiramente globais pelas multinacionais, uma mudança marcante da manufatura para o serviço e a economia, liberalização dos regimes de comércio e investimento em todo o mundo, juntamente com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995 (Wessel, 2009, p. 10).

---

<sup>6</sup> Library Of Congress. Defining Globalization. Disponível em: <https://guides.loc.gov/globalization/definition>. Acesso em: 20 abr. 2024.

Atualmente, o fato de grupos empresariais multinacionais (redes corporativas) conduzirem operações comerciais além das fronteiras nacionais é um fato da vida. O que não faltam são exemplos: Microsoft, Shell, General Motors, Amazon, Toyota e Alphabet, todos grupos de empresas que operam em escala intercontinental.

É preciso ponderar, sob outro viés, que, no desempenho de suas funções, os Estados não encontram o mesmo dinamismo das empresas multinacionais, que não se sujeitam aos limites dos territórios nos quais atuam, enquanto a soberania, como expressão do poder estatal, é delimitada:

Um grande número de autores, de longe a maioria dos que têm tratado o tema, considera que o fim da Guerra dos Trinta Anos, com a Paz de Westfália, concluída em 1648, entre imperadores, reis e príncipes católicos e protestantes, foi de grande importância, pois implantou o princípio de que os Estados da Europa deveriam conviver tendo como base os valores de tolerância e de coexistência. O conceito de sociedade internacional parece ter surgido a partir daí. Caducava definitivamente a ideia de uma autoridade externa ao poder temporal, que até então havia sido representada pelo Papa. Colocavam-se as bases para o conceito de soberania do Estado, para o qual, de Bodin a Hobbes, muitos haviam trabalhado (Vigevani, 1998, p. 3).

Essa perspectiva será desenvolvida nas seções seguintes, notadamente quando da análise dos princípios do universalismo e do territorialismo regentes da insolvência transnacional.

Geralmente, na literatura jurídica, os termos universalismo e territorialismo não são usados como descrições precisas de regras específicas, mas como formulações soltas de abordagens de um certo tipo. Descrições de definições ou normas nem sempre são unívocas, usando o termo unidade para descrever a unidade do patrimônio de um devedor ou para refletir a existência de apenas um processo de insolvência. O termo pluralidade enfatiza que um determinado caso ou diz respeito a um conjunto de processos em relação a um devedor ou diz respeito a diferentes procedimentos. Além da incerteza quanto aos termos usados, os vários teóricos conceitos oferecem diferentes refinamentos e detalhes (Bork, 2018, p. 79).

Isto porque, as insolvências transfronteiriças dizem respeito aos territórios de, pelo menos, dois Estados soberanos e de hierarquia igualitária (*locus regit actum*).

A administração do processo de insolvência deve, portanto, considerar que nenhum dos Estados pode impor os efeitos de sua própria lei sobre o outro. Em sentido diverso, é possível um Estado, com base em sua própria lei de insolvência transfronteiriça, reconhecer deliberadamente as decisões de outro, em seu próprio território. Assim como é possível um Estado solicitar a outro reconhecer e executar suas decisões de insolvência.

### 3.2 Globalização e insolvência transnacional

Com o avanço da economia e dos investimentos em âmbito global, tendo em vista que as empresas passaram a ter operações, ativos e dívidas em Estados estrangeiros diversos, surgiu a necessidade, a partir deste fenômeno econômico mundial, de se criar mecanismos eficazes para lidar, inicialmente, com o comércio intercontinental, que carecia de regulamentação internacional:

De acordo com UNCITRAL, corporações individuais autônomas são típicas apenas para pequenos negócios privados, já que os grupos empresariais ‘são onipresentes tanto em países emergentes quanto em mercados desenvolvidos’. O Grupo de Reflexão sobre o Futuro da Empresa da EU, que foi criada em 2010 pela Comissão Europeia (CE) para abordar os problemas atuais do direito societário da UE, confirmou que o “grupo internacional de empresas – e não a empresa única – tornou-se o predominante das grandes empresas europeias” (Wessels, 2018, p. 82).

Com a crescente globalização dos mercados, a preocupação sobre a ausência de regulamentação mundial, as discussões sobre o comércio intercontinental ocorreram na Conferência de Haia de 1964 (Honnold, 1964, *online*), quando foi reconhecida a falha em apresentar uma sistematização legislativa para uniformizar regras do comércio internacional.

Em 17 de dezembro de 1966, por força da Resolução n. 2.205 da Organização das Nações Unidas (ONU), a comunidade internacional decidiu criar uma Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional (UNCITRAL), cujo objetivo principal é harmonizar e modernizar as regras do comércio internacional: “esses tratados teriam a expressão “Nações Unidas” em sua denominação, como marca de ser resultado de iniciativa global, sem favorecimentos e sem polarizações de qualquer tipo” (Reiley, 2008, p. 5).

Pouco depois, em 1969, foi criado um grupo de trabalho para elaborar proposta que solucionasse a regulamentação da compra e venda internacional, de forma a conciliar o que fora obtido nas Conferências de 1964 e os interesses de cada Estado Membro da ONU, para serem consolidadas em um só tratado, cuja natureza seria autoexecutiva e que, por consequência, não gerasse a necessidade de adaptações por parte das legislações nacionais para ser incorporado por estas (Reiley, 2008, p. 10).

Com base nesse grupo de trabalho, desse esboço oficialmente lançado como iniciativa da ONU em 1969, na 10ª sessão da UNCITRAL, adotou-se o texto provisório a ser votado na

Conferência diplomática realizada em Viena (Áustria), em 1980, quando foi aprovada a Convenção de Viena de 1980<sup>7</sup>.

No Brasil, o texto da Convenção das Nações Unidas sobre Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias, estabelecida em Viena, em 11 de abril de 1980, no âmbito da Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional, foi aprovada 30 anos depois, pelo Decreto Legislativo n. 538/2012<sup>8</sup>.

A Resolução n. 2.205/1966 da ONU também seria precursora de outra iniciativa no âmbito da ONU, a Lei Modelo sobre Insolvências Transnacionais:

[...] A Lei Modelo sobre Insolvências Transnacional traz regras não vinculativas, somente aplicáveis se inseridas no ordenamento jurídico do país que a adotar [...] A que deu origem a esse capítulo da lei brasileira e a muitas outras legislações falimentares ao redor do mundo foi aprovada pela Resolução n. 2.205, de 17 de dezembro, da Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil (CMUDMI ou, em Inglês, Uncitral), com o objetivo de fomentar a harmonização e a unificação progressivas do direito mercantil internacional, com vistas ao interesse dos países-membros e ao progresso do comércio internacional. A redação final do Guia Legislativo da Lei Modelo foi aprovada pela Assembleia Geral da CNUDMI pela Resolução n. 52/158, em 15 de dezembro de 1997 [...] (Negrão, 2024, p. 644).

Com a expansão do comércio em escala mundial, tornou-se evidente e necessário não apenas regular o comércio entre as nações, mas também fomentar a criação de um corpo legislativo harmônico e padronizado internacionalmente em matéria de insolvência transnacional, com o objetivo de ajudar os Estados a modernizar sua legislação nessa matéria, corroborando para a segurança jurídica, a previsibilidade e a transparência nas relações comerciais e nos investimentos globais.

Nesta quadra das transformações econômicas, em que as respostas para as crises deveriam ser uniformes, havia um dilema a ser superado, pois enquanto o comércio internacional não se sujeitava a barreiras territoriais ou a limitações de poder, os mecanismos de resolução da insolvência deveriam ser submetidos à jurisdição dos Estados, parcela do poder estatal que não se sobrepõe à soberania de outro.

Assim, nas insolvências transnacionais verificadas quando o devedor possui bens e direitos em mais de um Estado, todos soberanos, o tratamento da crise, ainda que em jurisdições

---

<sup>7</sup> VIENA. United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (ou Convenção de Viena de 1980). Disponível em: [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-09951\\_e\\_ebook.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-09951_e_ebook.pdf). Acesso em: 21 abr. 2024.

<sup>8</sup> BRASIL. Senado Federal. **Decreto Legislativo n. 538, 18 de outubro de 2012**. Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas sobre Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias, estabelecida em Viena, em 11 de abril de 1980, no âmbito da Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional.

diversas, deve ser harmônico e coordenado, diante do universalismo e do cooperativismo, modelos legislativos basilares ao instituto.

Para transpor esse dualismo entre a soberania e as teorias fundadas no territorialismo<sup>9</sup> e no universalismo puro, as quais seriam inexecutáveis no campo da insolvência transnacional, deu-se lugar ao modelo igualmente teórico do universalismo modificado<sup>10</sup>, como forma de tornar possível insolvências em multijurisdições, o que fora instrumentalizado na Lei Modelo, não vinculativa, isto é, fundada na *soft law*<sup>11</sup> (*non-binding norm*).

Embora o territorialismo estabeleça seguir fronteiras soberanas estritas na alocação da jurisdição regulatória entre as nações sobre ativos globalmente dispersos, o universalismo abraça uma abordagem de lei única: a aplicação de uma lei “exportando” a lei do país extraterritorialmente para outros “receptores” de jurisdições.

Salem Hikmat Nasser apresenta as categorias de *soft law*:

Entende-se por *soft law*, basicamente: (1) normas, jurídicas ou não, dotadas de linguagem vaga, ou de noções com conteúdo variável ou aberto, ou que apresentam caráter de generalidade ou principiológico que impossibilite a identificação de regras específicas e claras; (2) normas que preveem, para os casos de descumprimento, ou para resolução de litígios delas resultantes, mecanismos de conciliação, mediação, ou outros, à exceção da adjudicação; (3) atos concertados, produção dos Estados, que não se pretende sejam

---

<sup>9</sup> “SENTENÇA ESTRANGEIRA CONTESTADA – FALÊNCIA (INSOLVÊNCIA CIVIL) – JUSTIÇA PORTUGUESA –HOMOLOGAÇÃO – PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1.030 DO NOVO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO – PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE – BENS E ATIVIDADES ATUAIS DO FALIDO NO BRASIL – DECRETAÇÃO EXCLUSIVA PELA JUSTIÇA BRASILEIRA – NÃO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS – INDEFERIMENTO – I – Impõe-se a homologação da sentença estrangeira quando atendidos os requisitos indispensáveis ao pedido, bem como constatada a ausência de ofensa à soberania nacional, à ordem pública e aos bons costumes (arts. 5º, incisos I a IV e 6º da Resolução n. 9/STJ, c/c art. 17 da LICC). II – In casu, busca o requerente, no Brasil, a homologação de sentença de falência (insolvência civil) proferida pela autoridade portuguesa em desfavor do requerido, com quem mantém sociedade empresária, para fins do disposto no parágrafo único do art.1.030 do novo Código Civil (exclusão de sócio declarado falido). III – Ocorre, não obstante, que a legislação pátria aplicável prescreve que a declaração de falência está restrita, como regra, ao juízo do local onde o devedor possui o centro de suas atividades, haja vista o princípio da universalidade (art. 3º da Lei n.11.101/2005). IV – Nesse sentido, incabível a homologação de sentença estrangeira para os fins pretendidos pelo requerente, uma vez que a declaração de falência é de competência exclusiva da justiça brasileira, sob pena de ofensa à soberania nacional e à ordem pública. Pedido indeferido” (Brasil, Superior Tribunal de Justiça, SEC 1734PT, 2007/0224985-0, Corte Especial, Rel. Min. Fernando Gonçalves, j. 15-09-2010, DJe 16-02-2011).

<sup>10</sup> “Apesar de las diferencias que los separan, los tres modelos comparten das premissas. La primera consiste en la convicción deque para cualquier modelo de insolvencia transfronteriza resulta central adoptar un punto de vista unificado de esainsolvencia. La segunda es la constatación de que, cualquier modelo, incluso el MUP sólo puede funcionar sobre la base de lacolaboración entre los Estados implicados en la insolvencia. Existe un cuarto modelo, el denominado de contractualismo, enque la compañía elige el derecho de insolvencia al que se sometería llegado el caso, que no es objeto de consideración en estetrabajo, al no tener en la actualidad concreción legislativa relevante” (Álvarez, 2009, p. 159-238).

<sup>11</sup> “conceito de *soft law* emergiu a partir da relevância e da atuação crescente da diplomacia multilateral, seja nos foros diplomáticos de negociação, seja a partir de interpretações dadas aos tratados multilaterais elaborados sob a égide das organizações intergovernamentais, seja dos próprios atos unilaterais destas, seja em congressos e conferências. A ideia subjacente à sua adoção [...] parece-nos repousar num sentimento de que as normas jurídicas deveriam estar mais perto das necessidades humanas [...]” (Soares, 2004, p. 137).

obrigatórios. Sob diversas formas e nomenclaturas, esses instrumentos têm em comum uma característica negativa: em princípio todos eles não são tratados; (4) as resoluções e decisões dos órgãos das organizações internacionais, ou outros instrumentos por elas produzidos, e que não são obrigatórios; (5) instrumentos preparados por entes não estatais, com a pretensão de estabelecer princípios orientadores do comportamento dos Estados e de outros entes, e tendendo ao estabelecimento de novas normas jurídicas (Nasser, 2004, p. 25).

Deste modo, foi com a Lei Modelo da UNCITRAL, fundada na abordagem comunicação, cooperação e coordenação entre as jurisdições de países diversos, que o sistema de insolvência transfronteiriço passou a ter bases gerais, como forma de harmonizar e mitigar os colapsos financeiros históricos, envolvendo grandes empresas, a exemplo da Parmalat, *Global Crossing*, em que ativos e credores transfronteiriços são dispersos por ambientes comerciais que raramente terminam perfeitamente em fronteiras nacionais.

A Lei Modelo da UNCITRAL foi pensada em um cenário de número crescente de empresas que passaram a transcender fronteiras. Nesse contexto, quando uma empresa transnacional enfrenta uma crise financeira, presumivelmente envolve o sistema regulatório do regime de reestruturação de mais de um país.

Uma vez que os Estados internalizem a Lei Modelo, como já o fizeram, por exemplo, Japão (2015), Austrália (2008), Chile (2013), Reino Unido (2006), União Europeia (2015) e os EUA (2005), abre-se uma ponte entre as jurisdições, a fim de superar problemas de coordenação e de comunicação entre processos de insolvência os quais, potencialmente, serão abertos em diferentes países, pois neles o devedor possui ativos ou credores interessados:

A ideia de cooperação transfronteiriça em casos de insolvência global nasceu de necessidades práticas na década de 1990. Dentro da União Europeia (UE), os princípios de cooperação e coordenação já estavam inclusos no original europeu Regulamento de Insolvência n. 1346/2000. Em 2015, a versão reformulada do Regulamento de Insolvência foi equiparada com o princípio da comunicação. Além disso, os fundamentos da reformulação do Regulamento Europeu de Insolvência (EIR) mencionam a oportunidade de celebrar acordos ou protocolos de insolvência em relação aos deveres de cooperação, coordenação e comunicação. Os Estados-Membros da UE, no entanto, não estão familiarizados com o conceito de protocolos (Casasola; Madaus, 2022, p. 840).

Neste ambiente de administração coordenada das insolvências transfronteiriças, o proveito para os *players*, credores e devedores, é manifesto, notadamente por maximizar e proteger os bens do devedor, o que é proveitoso para os credores.



Quando um devedor ingressa no sistema de recuperação ou falência, uma das consequências é distribuir ou reorganizar seus ativos, então, todas as partes interessadas devem estar vinculadas ao resultado do processo:

[...] conseqüentemente, é difícil considerar a falência de uma empresa sem considerar também a jurisdição de instituições jurídicas outras do sistema de reestruturação global para vincular todos os participantes nas ações baseadas em propriedade. Esta “amplitude” da lei de falências é teoricamente derivada, em parte, da sua necessidade de proteger os credores de seus impulsos potencialmente destrutivos de valor (Pottow, 2005, p. 946).

Na União Europeia, o Regulamento Europeu (UE) 2015/848, do Parlamento e do Conselho Europeu, que dispõe sobre a insolvência transfronteiriça, é vinculativo e aplicável dentro das fronteiras territoriais dos Estados Membros. Já a Lei Modelo de 1997 precisa ser incorporada ao direito nacional para adquirir força obrigatória:

[...] a legislação baseada na Lei Modelo de 1997 foi adotada em 48 estados em um total de 51 jurisdições. Entre essas jurisdições estão Japão (2000), Polônia (2003), Estados Unidos (2005), Canadá (2005), Reino Unido (2006), Austrália (2008), Grécia (2010), os 17 países africanos que constituem Ohada (2015), Singapura (2017), Israel (2018), Dubai International Centro Financeiro (2019) e Mianmar (2020) (Casasola, 2022, p. 91).

No Brasil, a Lei Modelo foi incorporada ao ordenamento jurídico interno e entrou em vigor em 23 de janeiro de 2021, por meio da Lei n. 14.112/2020<sup>12</sup>, que inseriu um novo capítulo à Lei de Recuperação e Falência.

A legislação nacional adotou a teoria do universalismo modificado, que compreende as salvaguardas de soberanias típicas da abordagem territorial.

O universalismo modificado aceita o aspecto de procedimentos múltiplos até certo ponto, ao mesmo tempo que estabelece um processo de insolvência líder (ou principal) com efeitos potencialmente globais – universais, respeitando-se, por outro lado, a soberania das demais jurisdições (ditas secundárias, ou satélites), de cuja harmonia com aquela depende a boa dinâmica dos resultados do processo falencial.

A concepção de processos principais e acessórios é implementada por um conjunto de regras as quais preveem que o processo de insolvência pode ser aberto quando o devedor tiver o seu centro de interesse principal (COMI) e que esses procedimentos podem ser reconhecidos em todos os Estados nos quais este tenha bens ou estabelecimentos.

---

<sup>12</sup> BRASIL. Lei n. 14.112/2020. Art. 7º. Esta Lei entra em vigor após decorridos 30 (trinta) dias de sua publicação oficial.

Igualmente, seguindo as regras da Lei Modelo,

O Brasil evoluiu de um modelo territorialista de tratamento da insolvência transnacional, segundo o qual a filial, sucursal ou agência de um empresário estrangeiro seria considerada um estabelecimento autônomo em relação à matriz estrangeira, para um modelo pós-universalista, sugerido pela UNICTRAL, que admite o reconhecimento do processo de insolvência estrangeiro, desde que tramite pelo centro principal de atividades da devedora (COMI), mas que autoriza a verificação pelo Brasil de eventuais violações de normas de ordem pública (Costa, 2021, p. 415).

Por consequência, segundo as regras da Lei Modelo, dois ou mais processos paralelos podem ser abertos simultaneamente contra o mesmo devedor, em diferentes Estados:

a lei modelo da UNCITRAL enfrenta o binômio jurisdição de um Estado *versus* a necessidade de cooperação, comunicação e concentração do tratamento da empresa transnacional em crise. A soberania estatal, traduzida na jurisdição para processar e julgar as sociedades situadas em seu território, deve se amoldar à necessidade de reestruturação judicial da empresa globalizada, com consequências evidentes para os estados envolvidos. Para tanto, o instrumento de materialização será o protocolo de insolvência (*insolvency protocol*) firmado entre os juízos competentes, em conjunto com os administradores judiciais (*insolvency practitioner*), com base no denominado *Court-to-Court Cooperation* (CCC). Como todos os juízes são, em tese, competentes para tratar da crise da empresa exercida por uma sociedade presente no território nacional, surge o princípio denominado *comity ou da courtoisie*, com grande responsabilidade que cada qual assume para lidar com o tema, pelo fato de não haver um tribunal internacional competente para dirimir eventuais divergências. A base do protocolo de insolvência é o reconhecimento do local do principal estabelecimento (*centre of main interests*), fixando o juízo de um país como o processo principal (*main proceeding*), e os demais como os processos secundários (*non main proceedings ou secondary proceeding*). A fixação do principal estabelecimento tem por objetivo não só definir o processo principal, como também evitar a reprovável prática do *forum shopping* (Guimarães; Sester, 2017, p. 416).

A jurisdição do processo principal de insolvência transnacional será fixada considerando o centro de interesse principal (COMI) do devedor. A violação desta regra, conhecida como *forum shopping*<sup>13</sup> (eleição abusiva ou ilícita de foro) representa burla aos comandos internacionais sobre determinação da competência, o que não é tolerado.

---

<sup>13</sup> “[...] consiste na identificação, por um ou vários sujeitos, da jurisdição que irá proferir a decisão que para eles (s) será mais favorável, adaptando esse (s) sujeito (s) as medidas necessárias para que essa jurisdição reconheça a sua competência e aplique o Direito que mais lhe (s) convém” (Souza, 2011, p. 88).

Na Seção 1.501 do Capítulo 15 do *Bankruptcy Code*, e no art. 167-A, § 1º, c/c o art. 167-B, II e III, essa regra é consagrada expressamente, e servirá para determinar o processo principal e o não principal.

A Lei n. 11.101/2005 não tolera burla a esse critério ao afirmar, no art. 167-J, § 2º, que o processo estrangeiro será reconhecido como processo estrangeiro não principal se o centro de interesses líder tiver sido transferido ou de outra forma manipulado com o objetivo de transferir para outro Estado a competência jurisdicional para abertura do processo.

Recente decisão<sup>14</sup> da 6ª Câmara de Direito Comercial do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ-SC), em pedido de cooperação da Justiça da Escócia, ilustra a importância de se determinar a jurisdição do processo estrangeiro principal e não principal.

Naturalmente, a cortesia, a comunicação, a uniformidade e a boa-fé entre as jurisdições são essenciais para o funcionamento eficaz da insolvência transnacional, mas a cooperação entre juízes e outras autoridades competentes do Brasil e de outros países em casos de insolvência transnacional, segundo o art. 167-A, §§ 1º e 4º, 1ª parte, da Lei n. 11.101/2005, passa a ser obrigatória.

o termo cortesia vem da palavra latina *comitas*, que se traduz como “cortesia”, “respeito mútuo” ou “conveniência mútua”. Expressa “uma prática entre diferentes entidades políticas envolvendo o reconhecimento mútuo de atos legislativos, executivos e judiciais”. Mais especificamente, a *comity* judicial é a atividade dos tribunais que rege as relações entre sistemas jurídicos onde as disposições estatutárias ainda não os regulam. O princípio de cortesia da *common law* pode ser visto como um equivalente mais discricionário do princípio de confiança mútua elaborado na União Europeia. De fato, ambos princípios visam regular a cooperação judiciária em cenários transfronteiriços. As semelhanças entre confiança mútua e cortesia incluem a necessária natureza recíproca da relação entre os tribunais. Além disso, tanto a cortesia quanto a confiança mútua constitui a base para o reconhecimento e cumprimento de sentença. No entanto, enquanto o reconhecimento baseado no princípio da cortesia é concedido de forma discricionária de acordo com os

---

<sup>14</sup> Tribunal de Justiça de Santa Catarina: Processo n. 5076905-15.2023.8.24.0000. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/>. Acesso em: 21 abr. 2024. Neste caso, o Poder Judiciário Escocês havia decretado a insolvência do requerido, pessoa física (processo estrangeiro principal), e nomeou o representante estrangeiro, que identificou, no Brasil, 3 (três) imóveis de sua propriedade, na cidade de Balneário Camboriú-SC. A sentença estrangeira de quebra, já reconhecida na Inglaterra, estava em vias de validação nos EUA, onde também havia ativos no seu nome. A primeira instância do Judiciário catarinense negou essa demanda porque, a homologação deveria ser feita no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Em 2º grau, o TJSC reconheceu o processo como de insolvência transnacional, diante da presença de bens do devedor situados no Brasil (processo estrangeiro não principal). E ainda, afirmou que a Lei 11.101/05, ao disciplinar a insolvência transnacional, autorizou a realização de medidas liminares para a proteção da massa falida ou para a eficiência da administração (art. 167-L, da Lei 11.101/05). O pedido de insolvência de Blain foi feito por um hotel cinco estrelas em Londres, na Inglaterra, o Mandarin Oriental Hyde Park Hotel, por uma conta de 740 mil libras (R\$ 4,5 milhões) não paga. O escocês reservou uma cobertura por cerca de oito meses. Ele também tem dívidas com outro hotel cinco estrelas da cidade, o The Dorchester London. A história foi publicada por veículos de imprensa locais, como o jornal britânico *Daily Mail* e o *The Sun*, na época.

princípios do direito internacional, o princípio da confiança mútua incorporado no acervo comunitário permite o reconhecimento automático de julgamentos entre, e exclusivamente entre, os membros da União Europeia. Por outro lado, em razão dos princípios de independência e autoridade do poder nacional, os tribunais estabelecem que nada contido em um protocolo deve ser considerado como uma interferência no exercício independente da jurisdição dos tribunais de acordo com a lei nacional e políticas públicas. O conceito de independência do Tribunal é um elemento-chave dos estados democráticos modernos. Ao mesmo tempo, não há uma teoria universal de independência judicial, nem parece alcançável. Em vez disso, a independência do judiciário pode ser apreciada como um conceito multifacetado. Primeiro, a independência tem uma dimensão nacional e internacional. Nacionalmente, democráticos os princípios exigem que o poder judiciário seja separado dos poderes legislativo e executivo. Além disso, a independência se traduz também na autonomia de um juiz da comunidade judiciária nacional e internacional. Da mesma forma, nos tribunais independência significa que os juízes precisam ser imparciais com as partes que estão apresentando uma disputa diante deles (Casasola; Madaus, 2022, p. 854).

A soberania, a independência nacional e a cooperação são fundamentos e princípios do Brasil nas relações internacionais, conforme prescrevem os arts. 1º, I, 2º e 4º, I, V e IX, todos da CF/1988.

O legislador nacional, a partir da nova Lei da Insolvência Transnacional, teve o cuidado de inserir estes princípios no art. 167-A, § 4º, ao estabelecer: “Art. 167-A, § 4º: O juiz somente poderá deixar de aplicar as disposições deste Capítulo se, no caso concreto, a sua aplicação configurar manifesta ofensa à ordem pública”.

Igualmente, e em localização geográfica que permite essa observação, o legislador conferiu ao Ministério Público a obrigatória intervenção nos processos de insolvência transnacional que tramitem no Brasil, fazendo-o no parágrafo seguinte, exatamente após o preceito que resguarda a ordem pública: “Art. 167-A, § 5º: O Ministério Público intervirá nos processos de que trata este Capítulo”.

Isto porque, todos os princípios de envergadura constitucional vistos acima estão sujeitos à tutela do Ministério Público, conforme se vê do art. 127 da CF/1988: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Neste sentido, enquanto fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público deve atuar para assegurar o efetivo respeito ao princípio da cooperação e do reconhecimento do processo estrangeiro à celeridade na prestação jurisdicional. Isto porque, a administração justa e eficiente de processos de insolvência transnacional deve ser buscada a todo tempo, pois de nada adiante

uma cooperação omissa ou tardia, sobretudo em processos desta natureza, que se sujeitam ao princípio da função social da empresa.

Como visto, a inaplicabilidade das disposições do capítulo VI-A incluído na Lei n. 11.101/2005 pelo juiz poderá ocorrer apenas se, no caso concreto, houver manifesta ofensa à ordem pública ou quando, em caso de conflito, a cooperação implicar violação às obrigações assumidas em tratados ou convenções internacionais em vigor no Brasil: “Art. 167-A, § 3º: Em caso de conflito, as obrigações assumidas em tratados ou convenções internacionais em vigor no Brasil prevalecerão sobre as disposições deste Capítulo”.

Assim, os juízes devem cooperar com as jurisdições estrangeiras, em regra, na máxima extensão possível, conforme estabelece o art. 167-P da Lei n. 11.101/2005: “Art. 167-P. O juiz deverá cooperar diretamente ou por meio do administrador judicial, na máxima extensão possível, com a autoridade estrangeira ou com representantes estrangeiros, na persecução dos objetivos estabelecidos no art. 167-A desta Lei”.

Essa mesma determinação consta da Resolução n. 394/2021 do CNJ, que instituiu regras de cooperação e de comunicação direta com juízos estrangeiros de insolvência para processar e julgar insolvências transnacionais.

Segundo o art. 2º, I a IV, da Resolução, os juízos com competência para o tratamento da insolvência transnacional deverão observar as regras de cooperação e de comunicação direta com juízos estrangeiros de insolvência, a fim de atender aos objetivos do art. 167-A da Lei n. 11.101/2005.

Ademais, entre as diretrizes (*guidelines*) do Anexo I da Resolução, a cooperação não se destina a interferir com ou derogar o exercício da jurisdição, nacional ou estrangeira, incluindo sua autoridade ou supervisão sobre um administrador nesses processos (Diretriz 4).

Tem-se, ainda, a Diretriz 5, segundo a qual a cooperação não importa em limitação ou renúncia da jurisdição:

Diretriz 5

Esclarece-se que o protocolo de insolvência ou decisão tomadas em conformidade com essas diretrizes possuem natureza procedimental. O protocolo de insolvência ou decisão não implica em limitação ou renúncia pelo juízo de quaisquer poderes, responsabilidades, ou autoridade, ou uma determinação substantiva de qualquer assunto em controvérsia perante os juízos envolvidos, tampouco em renúncia, por qualquer das partes, de quaisquer de seus direitos e reivindicações (Resolução n. 394/2021 do CNJ).

Esses protocolos procuram salvaguardar o princípio da independência dos juízes em relação a outras jurisdições, além de almejar a coordenação, administração, gestão eficiente e oportuna dos processos concorrentes.

O reconhecimento do processo estrangeiro, a coordenação e a gestão de processos multijurisdicionais é salutar, na medida em que pode evitar decisões conflitantes, dissipação dos ativos e outras consequências negativas da insolvência de vários Estados.

A adoção dos protocolos de cooperação reduz as incertezas e evita a perda de valor na administração de casos de insolvência com insolvência paralela, mesmo múltipla, de processos em diferentes jurisdições.

Na mesma toada da cooperação em si, a opção pelo protocolo de insolvência confere previsibilidade das ações a serem implementadas, permitindo que o Ministério Público, no exercício de sua função, acompanhe o atendimento dos interesses tutelados.

Quando um negócio é internacional, o valor da empresa só pode ser realizado em uma venda ou reestruturação coordenada. E, até mesmo em uma liquidação fragmentada dessa empresa, a mera explicação dos meios de comunicação (por exemplo, endereços de correio, números de telefone, idiomas ou formulários disponíveis) pode economizar tempo e custos extras para o administrador e para todos os credores.

O efeito de um protocolo, quando adotado, é reduzir a incerteza.

Compreendidos estes aspectos da insolvência transnacional, frisa-se que, a cooperação entre as jurisdições gira em torno de quatro conceitos: (1) acesso de representantes estrangeiros e credores perante os tribunais; (2) reconhecimento de um estrangeiro no processo; (3) concessão de tutela em apoio a processo estrangeiro; e (4) cooperação com tribunais estrangeiros e representantes estrangeiros.

## 4 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL

### 4.1 Dualismo na insolvência transnacional: universalismo vs. soberania

Para que a insolvência transnacional obtivesse aceitação, aspectos inerentes ao Estado-Jurisdição precisariam ser equalizados, por exemplo, o respeito à soberania, ao território e até ao ordenamento jurídico interno de cada país.

Sob essa perspectiva, o instrumento que permitiria esse fluxo contínuo para o acesso, a comunicação e a cooperação entre as autoridades de nacionalidades diversas, não poderia ser cogente ou impositivo.

Sabe-se que, não há um governo internacional central a obrigar os Estados ao cumprimento de tratados, costumes, princípios, tampouco às decisões das cortes internacionais.

Em matéria de insolvência transnacional, não há hierarquia ou submissão da jurisdição de um país a outro.

A harmonização dos interesses envolvidos em matéria de insolvência transfronteiriça ocorre mediante instrumentos da *soft law*<sup>15</sup> que contêm recomendação legislativa, cuja incorporação no ordenamento jurídico interno, total ou parcialmente, depende dos Estados mediante a elaboração de leis locais.

---

<sup>15</sup> Pode-se conceituar *soft law*, no âmbito do direito internacional, como espécie de norma, entre as muitas exaradas pelas entidades internacionais, quer na esfera das organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas Agências, quer na de organizações regulatórias, tal qual a Câmara Internacional do Comércio (CIC). Diferencia-se a *soft law* de outras normas pelo seu caráter de flexibilidade e dependência de governança. Quando do surgimento da expressão *soft law* no mundo globalizado, alguns países tentaram uma tradução que se amoldasse à compreensão de seus falantes: *derecho brando* (direito brando - espanhol); *diritto mite* (direito suave - italiano); *droit mou* (direito macio - francês). Para a doutrina clássica, o termo *soft law* é posto em paralelo com a expressão *hard law*. Esta, para identificar as normas cogentes (tratados e costumes internacionais) e aquele, para indicar a espécie de norma flexível e, nessa visão, não obrigatória. Destarte, a *soft law* não é tratado internacional, na concepção posta pela Convenção de Viena, e tampouco se harmoniza ao conceito de costume. Mas, por outro lado, o novo desenho feito pela comunidade internacional para as relações entre Estados e sociedades transnacionais não mais permite que tais normas sejam enquadradas como de menor importância ou que delas não se espere obediência. É inegável que o comércio internacional se agigantou em razão do fenômeno da globalização, em meio a uma explosão de possibilidades de comunicação por rede e negócios firmados em velocidade jamais imaginada. Os problemas globais, máxime os do meio ambiente, de igual modo, ganharam proporções além das fronteiras dos Estados. Daí que as fontes clássicas do direito internacional passaram a não mais dar conta das necessidades da comunidade internacional (pública e privada), sendo a elas acrescentada, cada vez mais, a *soft law*. Vale gizar que há áreas onde a *soft law* adapta-se com maior facilidade e é preferida em relação à *hard law*. É o caso das relações econômicas e das preocupações com o meio ambiente. Os atores internacionais preferem o uso da *soft law* tanto pela rapidez de aprovação, quanto pela possibilidade de alterações necessárias, sem as peitas impostas aos tratados, por exemplo. Eis a razão histórica do crescimento dessas normas flexíveis, em maior escala, nessas duas esferas internacionais. Nos dias atuais, a *soft law* tem desempenhado um papel absolutamente importante, de tal ordem que há uma conscientização, por meio de uma governança internacional, que a aceita tal qual lei internacional cogente, que os Estados e os particulares devem cumprir (Pimenta, 2018, p. 4).

A soberania, na definição aplicada às relações internacionais por Russett e Starr, significa: “não existe qualquer autoridade em condições de determinar ao Estado como agir; não existe nenhum ator com autoridade legítima para dizer a um Estado o que deve fazer (Russett; Starr, 1992, p. 99)”.

No terreno das trocas comerciais globais, a soberania dos Estados vincula-se diretamente ao tema que se procura aqui discutir, haja vista que as jurisdições não se submetem a outra, como corolário da soberania.

Desde Rousseau, há os que se preocuparam com o tema e têm tentado encontrar respostas. Agora, trata-se de discutir se o mundo pós-guerra fria coloca pressupostos novos que permitam supor a evolução das relações internacionais para uma espécie de sociedade internacional de caráter democrático, ou se, pelo contrário, de acordo com a previsão de Aron, permaneceríamos apenas num sistema interestatal, no qual o tema do poder permanece acima de qualquer outra consideração (Vigevani, 1998, p. 3).

No que tange à insolvência de empresas com operações em alguns ou múltiplos países, era preciso uniformizar o tratamento dos processos por dificuldades financeiras experimentadas por cada uma delas. A soberania seria um entrave à necessária comunicação, cooperação e uniformidade de tratamento das empresas em crise, cuja operação, investimentos e dívidas estivessem espalhados por diversos países.

Entre os autores nacionais e estrangeiros o conceito de jurisdição não é pacífico, mas afirma-se, seguramente, que a jurisdição é uma das atividades ou funções de poder do Estado:

Na América Latina, Podetti afirmou que a jurisdição no Estado Moderno é um poder delegado, regulamentado e limitado. Para Couture, essa ideia é insuficiente, porque o juiz tem o dever de julgar, de sorte que propôs a substituição da ideia de poder pela de função. Mas a formulação do autor uruguaio não ficou indene à crítica. A doutrina argentina voltou ao debate com Frocham, para quem Couture se deixou influenciar pelo modelo francês e, por isso, não conseguiu ver que a jurisdição é uma função em seu aspecto dinâmico, mas uma função que os órgãos estatais cumprem em virtude do poder do qual estão investidos. Mais recentemente, disse-se que a jurisdição é uma faculdade do Estado. No Espanha, Montero Aroca sustentou que a jurisdição consiste na *potestad* decorrente da soberania do Estado, o qual a exerce em uma posição de supremacia sobre todos os sujeitos. É no mesmo sentido a posição de Manuel Ortells Ramos. Para Guasp, é *función* específica pela qual o Estado satisfaz pretensões. Na Itália, há quem afirme que a jurisdição consiste em uma atividade, função, poder e serviço. Posição peculiar é a de Rocco, para quem, do ponto de vista social, a jurisdição é uma função, mas, do ponto de vista jurídico, consubstancia um direito e um dever do Estado. Com a proibição da autotutela, teria surgido entre o cidadão e o Estado uma relação na qual aquele teria o direito de exigir deste o exercício de uma atividade apta à satisfação de seus interesses. Este direito público subjetivo pertenceria à categoria dos direitos cívicos e teria por objeto um



*facere* da parte do Estado. Tratar-se-ia do direito de ação, o qual teria como correlato o dever estatal de jurisdição. Mas a jurisdição também seria um direito do Estado em decorrência de sua soberania. Em relação ao direito alemão, Goldschmidt, em sua *Teoría General del Proceso* – obra de adaptação de sua teoria ao direito espanhol, após seu exílio em decorrência do nazismo – silenciou a respeito da jurisdição. No manual de Jauering, não há nenhum capítulo dedicado ao argumento, e na parte em que aborda os fins e limites do processo civil, sustenta que a jurisdição é uma expressão da soberania do Estado e um poder. Não é muito diferente o que se observa em obra monográfica que Rosenberg dedicou ao tema, quando declarou que a jurisdição consubstancia uma parte da atividade executiva e que ela é a “atividade do Estado dirigida à realização do ordenamento jurídico”. Não se encontra maior sofisticação em Schönke, o qual afirmou laconicamente que a jurisdição “é o direito e o dever ao exercício da atuação do direito (jurídico) e manutenção da paz jurídica (social)” (Gonçalves, 2011, p. 30).

Sob a ótica internacional, exceto em alguns casos especiais<sup>16</sup>, é preciso considerar que atos jurisdicionais e seus efeitos estão delimitadas no âmbito dos territórios (*locus regit actum*) e suas fronteiras dos órgãos prolores, sem alcançar, enquanto ato de poder, Estados estrangeiros.

O comércio global não tem fronteiras, enquanto o exercício da jurisdição, como atividade de Estado, deve respeitar a regra baseada no princípio da territorialidade:

Fronteiras entre Estados representam, em alguma medida, um padrão seguro para definição das normas aplicáveis ao estabelecimento de relações jurídicas e decisão de conflitos, e isso, sem dúvida, se relaciona também com a aplicação do direito processual. Pensando na existência de Estados estrangeiros, ordenamentos jurídicos estabeleceram competências

---

<sup>16</sup> A competência territorial do Tribunal Penal Internacional vem prevista, em primeiro lugar, no artigo 12(2)(a) do Estatuto: o Tribunal poderá exercer sua jurisdição sobre crimes perpetrados no território de um Estado Parte, sejam os perpetradores nacionais ou estrangeiros. Essa regra geral não se aplica, entretanto, às situações remetidas ao Tribunal pelo Conselho de Segurança da ONU. Portanto, não é uma regra absoluta. O Conselho de Segurança, no uso de suas competências conferidas pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas pode, como já o fez, estabelecer Tribunais ad hoc para julgar aqueles acusados de cometer crimes que põem em risco a paz. Da mesma forma, pode remeter ao Tribunal Penal Internacional, nos termos do artigo 13(b) do estatuto, situações em que crimes hajam sido cometidos no território de quaisquer Estados. No mesmo sentido a competência pessoal prevista no artigo 12(2)(b), o qual confere ao Tribunal jurisdição para processar e julgar crimes cometidos por nacionais de Estados Partes, independentemente de onde os crimes tenham sido cometidos. Esta forma de atribuição de responsabilidade de acordo com a nacionalidade dos perpetradores não suscitou maiores discussões durante a elaboração do Estatuto, por ser forma já reconhecida pelo direito costumeiro e na maioria dos direitos internos dos Estados. Nesse capítulo sobre a responsabilidade baseada na nacionalidade ativa, cabe lembrar que, de acordo com o artigo 27 do Estatuto de Roma, quaisquer pessoas acusadas de cometer os crimes tipificados pelo Estatuto estão sob a jurisdição do Tribunal, independentemente de exercerem qualquer cargo ou função. O Estatuto não reconhece quaisquer das imunidades conferidas por outros diplomas internacionais a determinados grupos de pessoas. Por fim, há de lembrar-se que o Tribunal só tem jurisdição sobre pessoas que, à época do cometimento dos delitos, eram maiores de 18 anos, conforme seu artigo 26. É portanto sobre as bases da responsabilidade penal individual que o Estatuto estabelece suas competências sobre pessoas, (a) por crimes cometidos em territórios de Estados Partes ou em territórios de Estados que aceitem, voluntariamente, a jurisdição do Tribunal, (b) por nacionais de Estados Partes ou de Estados que aceitem voluntariamente a jurisdição do Tribunal, ou, ainda, (c) sobre quaisquer pessoas que cometam crimes em território de quaisquer Estados desde que a situação seja remetida ao tribunal pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

internacionais (jurisdição internacional direta, exclusiva e concorrente) e processos com exigências oponíveis para circulação de atos e decisões proferidas por autoridades judiciárias estrangeiras (jurisdição internacional indireta). A referência era a de uma correspondência entre as fronteiras traçadas na esfera física e as fronteiras desenhadas pelo mundo do direito (Laux, 2022, p. 411).

Sob a perspectiva da jurisdição internacional direta e indireta, as decisões estrangeiras só poderão alcançar seus efeitos de maneira uniforme, no país em que prolatadas, e naquele em que se pretende a geração de feitos, se existirem mecanismos adequados a essa finalidade.

Percebe-se que a complexidade dos casos de insolvência transnacional envolve a própria soberania nacional, que se sujeita a regras de delimitação do poder jurisdicional nacional.

A regulação da insolvência transnacional deveria encontrar o justo equilíbrio e a segurança jurídica, de maneira a se respeitar soberania dos Estados e, ao mesmo tempo, encontrar efetividade dos atos jurisdicionais estrangeiros, como se fossem regras de cumprimento obrigatório, sem efetivamente terem essa natureza.

Do comércio internacional, das importações e exportações, das normas flexíveis (*soft law*), as quais são rigidamente cumpridas pelos atores envolvidos, apesar de não juridicamente vinculados, é que veio o modelo de regulamentação a ser seguido na insolvência transnacional:

Instrumentos de *soft law* são cada vez mais prevalentes na área de reestruturação processual e substantiva e direito de insolvência. Esses instrumentos, todos incorporados em textos juridicamente não vinculativos, são originários dos chamados organismos de definição de padrões, como o Grupo de Trabalho V (Insolvência) da Comissão de Direito Comercial Internacional das Nações Unidas (UNCITRAL) e o Banco Mundial, bem como, principalmente, organizações de administradores de insolvência, como *INSOL International* e *INSOL Europe*. A ambigüidade do que são e como impactam a *hard law* obscureceu o papel real que esses instrumentos de *soft law* têm. Isso levanta questões sobre como os instrumentos de *soft law* podem ser (legalmente) caracterizados, quais vantagens e desvantagens eles têm (em comparação com o *hard law*) e como os legisladores e formuladores de políticas no campo da reestruturação e insolvência os utilizam. A natureza vaga dos instrumentos de *soft law* é um impedimento geral para que profissionais e acadêmicos considerem sua relevância. Ainda assim, nos últimos anos, legisladores e formuladores de políticas têm dado atenção especial a tais instrumentos, especialmente na área de reestruturação e insolvência. Tanto na reformulação do Regulamento Europeu de Insolvência (EIR 2015) quanto na proposta de Diretiva de Reestruturação Preventiva, o legislador da UE faz referência explícita a instrumentos de *soft law*. Mas, também, o advogado holandês Vereniging insolventierecht (INSOLAD) e o órgão consultivo nacional holandês de juízes supervisores em casos de falência e suspensão de pagamento (Recofa) estabeleceram padrões de *soft law* para a prática (Wessels, 2019. Intr.)

Essa constatação dos limites territoriais da soberania e, por consequência, da jurisdição em matéria de insolvência transnacional evidencia a importância deste trabalho, sobretudo pela Lei n. 14.112/2021, que passou disciplinar a insolvência transnacional no Brasil, ao inserir o Capítulo VI-A na Lei de Falências.

Em matéria de insolvência transnacional, a jurisdição é indireta, fundada na cooperação e na reciprocidade:

O sistema internacional tem sido, ao longo dos séculos, uma associação prática, distinta conceitualmente de uma associação de objetivos. É evidente que, mesmo com guerras, lutas de todo o tipo, existiram regras reciprocamente aceitas. Não apenas regras, mas também convivência, expressa em inúmeras formas, pela interpenetração de valores, pelo comércio, pelas migrações, etc. Os valores da associação de objetivos referem-se à cooperação, isto é, a fins que afetam o poder, o equilíbrio, a riqueza, as concepções de mundo. Neste caso, a cooperação implica interesses compartilhados. Portanto, a cooperação, de acordo com o conceito de associação de objetivos, não pode estar ligada à ideia de constrangimento, nem à ideia de evitar riscos ou perdas maiores, como sugere o conceito contemporâneo de regime internacional (Krasner, 1982). O sistema capitalista, como lhe tem sido próprio ao longo da história, esboça um mundo de (Vigevani, 1998, p. 3).

Antes de analisar os aspectos da nova lei e a inserção, no art. 167-A, § 5º, da Lei n. 11.101/2005, do inédito papel do Ministério Público, necessário compreender os princípios que informam a insolvência transfronteiriça e os instrumentos internacionais que precederam a legislação brasileira.

#### 4.2 Princípios informadores da insolvência transnacional

Compreender os princípios da insolvência transnacional joga luz sobre as regras que envolvem o instituto, facilitando a leitura e a interpretação dos diferentes aspectos ligados à cooperação entre as jurisdições estrangeiras.

Sob o aspecto terminológico, no ordenamento brasileiro, a expressão “insolvência” alcança os devedores civis<sup>17</sup>, os quais estão submetidos à legislação processual civil, enquanto

---

<sup>17</sup> Mais recentemente com a alteração promovida no CDC pela Lei n. 14.181/2021, criou categoria legal de pessoa natural em situação de vulnerabilidade, conhecida por superendividado. Com a nova legislação sobre o tema, o conceito de superendividado agora é previsto no art. 54-A, §§ 1º, do CDC. Para o tratamento do devedor superendividado, assim como ocorre em relação à falência, a competência será sempre da justiça estadual<sup>17</sup>, ainda que se tenha a presença de entidade federal envolvida. Nesse sentido: STJ, Conflito de Competência n. 193.066 – DF 2022/0362595-2).

“recuperação e falência” concebem aqueles que desenvolvem atividades empresárias e estão submetidos à legislação de recuperação e de falências<sup>18</sup>.

Essa dicotomia é encontrada, por exemplo, no art. 45, I, do CPC/2015, que versa sobre a competência:

Art. 45. Tramitando o processo perante outro juízo, os autos serão remetidos ao juízo federal competente se nele intervier a União, suas empresas públicas, entidades autárquicas e fundações, ou conselho de fiscalização de atividade profissional, na qualidade de parte ou de terceiro interveniente, exceto as ações:

I – de **recuperação judicial, falência, insolvência civil** e acidente de trabalho; (grifo nosso).

Esta observação prefacial é necessária na medida em que o legislador nacional optou por empregar no Capítulo VI-A da Lei de Falências as recomendações da Lei Modelo da UNCITRAL, de maneira que o termo “insolvência” do art. 167-A da Lei n. 11.101/2005 atende aos dois fenômenos.

o termo insolvência carrega sua conotação internacional, a exemplo do que ocorre com o direito estadunidense, pois conforme nos ensinam os professores Bob Wessels, Bruce A. Markell e Jason Kilborn, as expressões *bankruptcy* e *insolvency* são utilizados indistintamente para designar o mesmo fenômeno jurídico, tanto para insolvência civil como para falência empresarial, não havendo diferença entre ambos (Santos, 2021, p. RL-1.29).

No direito americano, a declaração de falência pode atingir uma pessoa natural. De acordo com a Seção 1501 do *Bankruptcy Code*, um pedido de falência pode ser apresentado por um indivíduo, por cônjuges em conjunto, por uma corporação ou outra entidade<sup>19</sup>, embora haja ressalva quanto à inaplicabilidade da insolvência transnacional nesses casos<sup>20</sup>.

As insolvências transfronteiriças dizem respeito, necessariamente, aos territórios de pelo menos dois Estados soberanos e de hierarquia igualitária. Por outro lado, a administração do processo de insolvência deve considerar que nenhum dos Estados pode impor os efeitos de sua própria lei sobre o outro.

<sup>18</sup> SANTOS, Eronides Aparecido Rodrigues dos. **Lei de Recuperação de Empresas e Falência**: Lei n. 11.101/2005 comentada artigo por artigo. (Coautoria especial) SANTOS, Eronides Aparecido Rodrigues dos. (Prefácio) Paulo Fernando Campos Salles de Toledo. 15. ed. São Paulo (SP): RT, 2021, RL-1.29p

<sup>19</sup> Disponível em: <https://usbankruptcycode.org/>. Acesso em: 29 maio 2023.

<sup>20</sup> Seção 1.501 – Finalidade e âmbito de aplicação; (b) Este capítulo se aplica quando: (1) [...] (2) um indivíduo, ou a um indivíduo e seu cônjuge, que tenha dívidas dentro dos limites especificados na seção 109(e) e que seja cidadão dos Estados Unidos ou estrangeiro legalmente admitido para residência permanente nos Estados Unidos. Disponível em: <https://usbankruptcycode.org/chapter-15-ancillary-and-other-cross-border-cases/section-1501-purpose-and-scope-of-application/CF>. Acesso em: 29 maio 2023.

Assim, na gestão desses processos, relevante compreender que, enquanto numa jurisdição encontra-se o centro dos interesses principais do devedor (COMI), nas demais aquele terá estabelecimento ou bens.

Diante deste quadro dinâmico envolvendo o constante diálogo de jurisdições diversas, passa-se aos princípios regentes da insolvência transnacional.

#### 4.2.1 Princípios da unidade e da pluralidade

No contexto das insolvências transfronteiriças, seria preferível não haver mais de um único processo a regular a insolvência do devedor multinacional. Essa conveniência, todavia, é inalcançável, na medida em que não há uma justiça universal com poderes efetivos em países diversos. Tem-se que a unidade, portanto, contrasta com a pluralidade.

A pluralidade refere-se a insolvências transfronteiriças para as quais existem vários processos, devido aos estabelecimentos ou ativos do devedor estarem localizados em outros estados além daquele considerado o centro de seus interesses principais.

Muitos legisladores, de fato, fundamentaram sua lei nacional de insolvência no princípio de unidade. Um exemplo muito antigo é o Código Bustamante (Decreto n. 18.871/1929), art. 414: “se o credor insolvente ou falido tiver apenas um domicílio comercial só pode haver um processo preventivo de insolvência ou falência, ou uma suspensão de pagamentos ou uma composição”.

Na atual Lei de Falência, o princípio da unidade, indivisibilidade ou universalidade do juízo falimentar é consagrado nos arts. 3º e 6º, § 8º.

De acordo com o art. 3º da Lei n. 11.101/2005: “É competente para homologar o plano de recuperação extrajudicial, deferir a recuperação judicial ou decretar a falência o juízo do local do principal estabelecimento do devedor ou da filial de empresa que tenha sede fora do Brasil”.

Mais adiante, no art. 6º, § 8º, observa-se a regra:

A distribuição do pedido de falência ou de recuperação judicial ou a homologação de recuperação extrajudicial previne a jurisdição para qualquer outro pedido de falência, de recuperação judicial ou de homologação de recuperação extrajudicial relativo ao mesmo devedor.

Um dos objetivos do princípio é evitar a decretação da falência de um mesmo devedor por juízos distintos. “Isso poderia ocorrer devido à pluralidade de credores legitimados para

requerer a falência do devedor, como previsto no art. 97 da Lei n. 11.101/1997, principalmente quando o devedor é titular de mais de um estabelecimento” (Costa, 2021, p. 426).

O Decreto n. 7.661/1945 fixava: “O juízo da falência é indivisível e competente para todas as ações e reclamações sobre bens, interesses e negócios da massa falida, as quais serão processadas na forma determinada nesta lei”.

O juízo é uno também para que possa garantir a *par conditio creditorum* diante da necessidade de conhecer as pretensões dos diversos credores. A universalidade, assim, diz respeito ao concurso universal de credores. A eficácia da sentença da falência abrange todos os credores, motivo pelo qual todos, salvo exceções legais, são chamados para participar do processo. É também princípio expresso no art. 126 da Lei 11.101/2005, o qual prevê que, nas relações patrimoniais não reguladas expressamente na Lei, o juiz decidirá o caso atendendo à unidade e à universalidade do concurso, conferindo-lhe o caráter de diretriz de interpretação (Costa, 2021, p. 423).

Muitas legislações nacionais adotaram a mesma abordagem, por exemplo, a Lei de Insolvência inglesa, segundo a qual processos de insolvência e falência localizados também se baseiam nesse pilar.

No entanto, o princípio da unidade do processo falimentar não vem sem exceções; logo, não é absoluto, mas relativo: “Por falta de previsão expressa da força atrativa do juízo universal específica para a recuperação judicial faz com que esta não possa ser considerada uma execução concursal, por não se sobrepor às execuções individuais em curso” (Coelho, 2005, p. 311).

Igualmente, na insolvência transfronteiriça, a exceção do processo singular ganha mais destaque. A existência de bens ou de estabelecimentos em jurisdição diversa daquela em que o devedor tenha seu centro de interesses (COMI) pode reverberar na instauração de processos secundários múltiplos:

em circunstâncias especiais, o segundo processo (principal paralelo ou secundário complementar) pode ser permitido paralelamente ao processo principal. Uma dessas circunstâncias excepcionais é relativa aos processos com efeitos transfronteiriços. Neste caso, nenhuma outra solução resta senão solicitar um segundo processo no outro estado, que deve ser administrado ao lado daqueles no estado com o processo principal, embora com efeitos prejudiciais no custo e na eficiência (Bork, 2017, p. 242).

Embora o princípio da unidade prevaleça no ambiente da insolvência doméstica, no Brasil e de outros países, ele não prospera em relação à insolvência transfronteiriça, haja vista que, por imperativo da própria dinâmica desta modalidade de insolvência, de respeito à jurisdição e à soberania, o pluralismo é uma realidade necessária ao sucesso da cooperação.

Como decorrência do princípio da pluralidade, outros dois princípios estão intimamente relacionados ao tema: o da universalidade e o da territorialidade, ainda que não se confundam.

#### 4.2.2 Princípios do universalismo e do territorialismo

O significado do universalismo é que o (único) processo de insolvência teria alcance global e destinaria a abranger todo o patrimônio do devedor. Por outras palavras, o princípio universalista leva o único processo de insolvência a produzir efeitos domésticos e no exterior.

Em face disso, observa-se uma abordagem extremada do universalismo:

Quando um estado cuja lei de insolvência transfronteiriça é baseada no princípio do universalismo afirma que o processo de insolvência aberto por seus órgãos oficiais são exclusivos e têm efeito mundial, podemos chamar isso de abordagem do ‘universalismo extrovertido’, como é formulado a partir da perspectiva de o Estado que abriu o processo de insolvência e alega que estes processos geram efeitos no exterior. A existência desse universalismo extrovertido é independente da questão de saber se outros estados aceitam esta reivindicação ou não (Bork, 2018, p. 841).

Por outro lado, quando um Estado aceita os efeitos de processo estrangeiro em seu próprio território, denomina-se “universalismo de chegada ou confluência” *incoming universalism*:

a Lei Modelo da UNCITRAL aceita que o Estado estrangeiro tenha sua própria posição sobre o universalismo de chegada ou confluência. No entanto, quase todas as leis modernas de insolvência transfronteiriça seguem o princípio do universalismo, embora isso seja fortemente criticado por aqueles estudiosos que preferem o territorialismo (ainda que cooperativo) (Bork, 2018, p. 60).

O princípio do universalismo (ou universalidade) está intimamente ligado ao princípio da unidade, mas os dois princípios não devem ser confundidos, pois, em vez de serem sinônimos entre si, o universalismo é um corolário da unidade.

Quando um Estado afirma que um único processo de insolvência é suficiente, também deve alegar que esses processos são eficazes em todo o mundo; do contrário, não poderiam cobrir completamente a massa insolvente.

A Lei de Insolvência Transfronteiriça da UNCITRAL é baseada no princípio da pluralidade, isto é, cada Estado pode decidir limitar os efeitos da insolvência doméstica para o seu próprio território (territorialismo), mas pode também reclamar (em concorrência com outros Estados) que o processo terá efeitos transfronteiriços (universalismo).

Para o princípio territorialista, os efeitos da insolvência estão limitados no espaço, sem qualquer repercussão em outras jurisdições.

Para enfrentar os desafios relacionados à competência extraterritorial dos Estados para insolvência transnacional, temos três critérios de fixação de competência do juízo da insolvência, o critério territorialista ou plural; o critério universalista ou unitário; e, o critério misto ou híbrido aqui compreendido como universalismo modificado ou territorialismo cooperativo. O critério territorialista, dados os limites impostos pela esfera de competência processual, vinculada ao conceito de soberania refratária, não dá azo ao reconhecimento do processo de insolvência que se inicia no exterior e tampouco é capaz de gerar efeitos no exterior nos casos de insolvência local, ou seja, para esse modelo, cada falência, de um mesmo devedor, decretada em mais de uma jurisdição, é tratada individualmente, e o patrimônio e pagamento aos credores ficam restritos ao local onde decretada. Nesse sistema, haverá tantas falências quantos forem os Estados interessados, sem que uma influencie na outra. Os efeitos da insolvência, portanto, restringem-se aos limites territoriais daquele país, o que se justifica pelo fato de que a lei de falência é uma lei de defesa do crédito público, por este motivo, ela é territorial e, como lei processual de execução sobre bens do devedor só poderá ser aplicada ao território onde tais bens se situem (Santos, 2021, RL-1.29).

Diversamente, o critério universalista é um sistema baseado no centro de interesses principais do devedor para fixar a jurisdição ou processo central (universal) que administrará a insolvência transfronteiriça. Neste caso, de universalismo extremado, o processo falimentar será unitário e único, e irá compreender todos os bens, direitos e interesses do devedor mesmo se localizados em outras jurisdições.

Com a adoção do sistema territorial, permite-se ao falido num país:

continuar suas operações comerciais noutro, como se nada houvesse acontecido, e dá lugar a pagamentos desproporcionados de créditos iguais; já o sistema universalista [...] encontra intransponíveis obstáculos de ordem política, jurídica e prática, tais como as divergências de normas sobre a propriedade imóvel, a forma de realização do ativo, a limitação da falência aos comerciantes, a revogação de atos fraudulentos, as causas de preferência e a fixação do termo legal, sem se falar na falta de meio eficaz de publicidade internacional, na morosidade e no custo do processo único (Castro, 2000, p. 186).

Por evidente, os sistemas puros do territorialismo e do universalismo apresentavam desvantagens. Entre outras, por exemplo, quanto ao critério territorialista, a *grab rule* (conhecida como *asset grabbing*), na medida em que a abertura de um processo de insolvência em um Estado enseja a corrida de credores para os Estados nos quais o devedor tenha outros bens e estabelecimento. A abertura de um elevado número de diferentes procedimentos de



insolvência, todos com tramitação e decisões autônomas, pode ainda gerar um incentivo ao *forum shopping*.

Quanto ao critério universalista, talvez a maior dificuldade seja o reconhecimento de uma jurisdição exclusiva, ampla e irrestrita, que não alcance outros Estados, o que impactaria na geração dos efeitos esperados nos processos de insolvência transfronteiriça.

A Lei Modelo da UNCITRAL não acolhe a jurisdição internacional exclusiva:

A Lei Modelo da UNCITRAL, por exemplo, é omissa sobre a questão da jurisdição internacional exclusiva, ao invés de deixar esta questão às leis de insolvência nacionais (transfronteiriças), embora decorra do Guia a Promulgação e Interpretação que '[i] em princípio, no processo pendente espera-se que o centro de interesses principais do devedor tenha a responsabilidade principal para gerir a insolvência do devedor independentemente do número de Estados que o devedor possui bens e credores, sob reserva de coordenação adequada dos procedimentos para acomodar as necessidades locais'. Este silêncio encontra sua explicação no fato de que a Lei Modelo da UNCITRAL trata do reconhecimento e assistência exclusivamente de processos estrangeiros. Processos sob a Lei Modelo da UNCITRAL não se inicia com um pedido de abertura de um processo de insolvência, mas sim com um pedido de reconhecimento de processo estrangeiro de acordo com o art. 15 da Lei Modelo (Bork, 2018, p. 33).

Assim, baseando-se no critério universalista exclusivo, a abertura de processo de insolvência traria dificuldades para solucionar as questões relacionadas à insolvência transnacional, especialmente em consideração à soberania das demais jurisdições.

Mais que isso, o universalismo não teria um alcance em escala global de uma legislação de insolvência de um Estado para outro.

A aplicação de regras estrangeiras de insolvência aos credores produziria muita incerteza, considerando que os credores seriam confrontados com regras desconhecidas em matéria de classificação e ordem legal de preferência, ineficácia e revogação de atos, período de suspensão, legitimidade, dentre outras (Wessels, 2009, p. 48).

É impensável um sistema universalista de jurisdição mundial prevalecer para conduzir um processo de insolvência mundial e unificado que trataria de todos os bens do devedor e credores independentemente de onde estiverem localizados, substituindo a lei e os tribunais locais no processo (Tung, 2001-7, p. 2).

### 4.2.3 Princípios intermediários

As dificuldades dos sistemas do territorialismo e do universalismo nas vertentes puras ou extremas levou ao surgimento dos critérios híbridos de cada um, permitindo a utilização de vantagens que cada sistema ou princípio emprestaria à insolvência transnacional, o que levou ao encontro de um ponto de equilíbrio entre eles.

Esses modelos teóricos híbridos, mistos ou intermediários, foram adotados na Lei Modelo da UNCITRAL e pelo Regulamento Europeu, que acolheram o universalismo modificado.

Igualmente, os EUA (*Bankruptcy Code*), em casos de falências auxiliares, adotaram uma abordagem de insolvência internacional, uma forma modificada de universalismo a aceitar a premissa central do universalismo. Assim, os ativos devem ser coletados e distribuídos em todo o mundo, mas reservando-se ao critério dos tribunais locais para avaliar a equidade dos procedimentos do país de origem e proteger os interesses dos credores locais<sup>21</sup>.

Diante disso, houve uma evolução dos modelos em sua concepção pura para melhor se ajustarem às necessidades de cooperação, comunicação e coordenação entre as jurisdições de estados diferentes (três C):

[...] passando pelo modelo contratualista (*corporate-charter contractualism*), que conferia às sociedades empresárias a possibilidade de estipular, em seus estatutos sociais, as regras de insolvência, como jurisdição e legislação competente, inclusive método de processamento (universal ou territorial) e a maneira de cooperação entre ambos, qual país ou países seriam competentes para processar eventual recuperação judicial ou falência; o modelo de falências secundárias (*faillites secondaires*), que preconiza a instauração de um processo de insolvência principal, no “centro do principal interesse” do devedor, e diversos processos secundários ou satélites, com a finalidade de liquidar os bens, pagar os credores e transferir o excedente ao processo principal; e o princípio internacionalista (*the internationalist principle*), que advogava a cooperação entre os Estados interessados na insolvência e a consequente coordenação dos processos de insolvência (Santos, 2021, RL-1.29).

Para o territorialismo cooperativo, mantém-se o sistema territorialista tradicional, isto é, não há distinção entre processo principal, secundário ou auxiliar, pois cada processo é independente e regido pela legislação falimentar local. Neste modelo-meio, as jurisdições

---

<sup>21</sup> In re Maxwell Communication Corporation 170 BR 8000, Tribunal de Falências dos EUA para o Distrito Sul de Nova York, Juiz Broznan. Disponível em: <https://www.nysb.uscourts.gov/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

poderiam firmar protocolos de cooperação e comunicação entre juízes de diversos Estados para a colaboração direta entre eles.

Outro sistema-meio foi o universalismo modificado (*modified universalism*), pelo qual seriam abertos um processo principal pela jurisdição mais relevante, aquela em que se situa o centro dos maiores interesses do devedor (COMI), auxiliado por processos secundários

[...] que apesar de regidos por suas respectivas legislações, devem atuar em cooperação com o juízo universal, buscando o soerguimento da empresa em caso de se encontrar em processo de recuperação, ou então promover a rápida liquidação dos ativos, em caso de falência. Por esse sistema os credores poderiam se habilitar em quaisquer dos processos, atuando local ou internacionalmente. Esse é o modelo defendido pela UNCITRAL e pelo Banco Mundial. A criação de critérios moderados de fixação de competência revela a necessidade do Direito Internacional se adaptar à complexidade decorrente dos múltiplos “conflitos internormativos relativos às pessoas jurídicas”. Foi a partir do estudo e aplicação prática dos critérios de fixação de competência para as insolvências transfronteiriças que foi editada, no âmbito da UNCITRAL, norma de *soft law* (de caráter não cogente), que auxilia os Estados a seguirem um modelo de normatização interna, denominada como Lei Modelo, destinada a criar mecanismos de cooperação entre os tribunais e outras autoridades competentes entre os Estados que tenham interesse em intervir nos casos de insolvência transnacional. No Brasil, os juízes possuem jurisdição sobre todo o território nacional (sistema territorialista) e têm o poder de aplicar o Direito no caso concreto, pois, conforme preceitua o artigo 16 do Código de Processo Civil, “a jurisdição civil é exercida pelos juízes e pelos tribunais em todo o território nacional, conforme as disposições deste Código”, sendo esta exercida de acordo com os limites estabelecidos pela Constituição Federal, e determinada pelas normas previstas no Código de Processo Civil ou em legislação especial, assim como pelas normas de organização judiciária e, ainda, no que couber, pelas constituições dos Estados (Santos, 2021, p. RL-1.29).

Para o princípio do universalismo modificado ter aplicação efetiva, importante definir o “centro do interesse principal” (*Center Of Main Interest – COMI*) nos processos de insolvência transnacional. O objetivo é estabelecer, no âmbito dos processos de insolvência concorrentes, o Estado responsável pelo processo estrangeiro principal, e, por consequência, qual ou quais Estados serão responsáveis pelo processo estrangeiro secundário.

Dada a relevância em determinar onde se situa o centro de interesses principais da sociedade empresária para fins de fixação da competência do Estado em conduzir o processo principal de insolvência transnacional, o Regulamento (UE) n. 848/2015, de 20 de maio de 2015, em suas considerações, recomenda que: i) antes de abrir o processo de insolvência, o órgão jurisdicional competente deverá verificar oficiosamente se o centro dos interesses principais ou o estabelecimento do devedor se situa de fato na sua área de competência; ii) ao decidir se o centro dos interesses principais do devedor é cognoscível por terceiros, haverá que ter em especial consideração

os credores e a sua percepção quanto ao local em que o devedor administra os seus interesses. Para tal, poderá ser necessário, em caso de mudança do centro dos interesses principais, informar, em tempo útil, os credores do novo local a partir do qual o devedor passou a exercer as suas atividades, por exemplo, chamando a atenção para a mudança de endereço em correspondência comercial ou publicitando o novo local por outros meios adequados; iii) o presente regulamento deverá conter uma série de salvaguardas destinadas a prevenir a seleção do foro fraudulenta ou abusiva; iv) a presunção de que a sede estatutária, o local de atividade principal e a residência habitual constituem o centro dos interesses principais deverá ser ilidível e o órgão jurisdicional competente de um Estado-Membro deverá ponderar cuidadosamente se o centro dos interesses principais do devedor está verdadeiramente situado nesse Estado-Membro; v) no caso de uma sociedade, essa presunção deverá poder ser ilidida se a administração central da sociedade se situar num Estado-Membro diferente do da sede estatutária e se uma avaliação global de todos os fatores relevantes permitir concluir, de forma cognoscível por terceiros, que o centro efetivo da administração e supervisão da sociedade e da gestão dos seus interesses se situa nesse outro Estado-Membro (Santos, 2021, p. RL-1.32).

Além destes princípios determinantes para a fixação da competência da insolvência transfronteiriça, outros estão diretamente relacionados à condução dos processos desta natureza.

Mais adiante, abordam-se alguns deles e a importância da atuação do Ministério Público na sua defesa e preservação quando a jurisdição brasileira estiver em colaboração com outras jurisdições.

#### 4.2.4 Princípio da ordem pública

O princípio da ordem pública restringe ou limita o princípio do universalismo, se apresentando, assim, como exceção de ordem pública.

Tal como consta da Lei Modelo da UNCITRAL, a Lei n. 14.112/2020, em seu art. 167-A, § 4º, determinou: “O juiz somente poderá deixar de aplicar as disposições deste Capítulo se, no caso concreto, a sua aplicação configurar manifesta ofensa à ordem pública”.

A noção de ordem pública está baseada no direito interno e pode diferir de Estado para Estado. Por esta razão, não há definição uniforme. Em alguns Estados, a expressão pode ter um significado amplo, na medida em que pode referir-se, em princípio, a qualquer norma imperativa de direito nacional.

Nos Estados Unidos, no entanto, a exceção de ordem pública é interpretada como sendo restrita aos princípios fundamentais do direito, em particular as garantias constitucionais. Nesses Estados, ordem pública só serviria para recusar a aplicação de lei estrangeira ou a reconhecimento de decisão judicial

estrangeira ou sentença arbitral quando agir de outra forma violaria esses princípios fundamentais<sup>22</sup>.

Assim, manifesta ofensa à ordem pública compreenderia apenas aqueles direitos regidos pela Constituição do país, em particular aos seus princípios fundamentais, os direitos e as liberdades constitucionais do indivíduo.

A conduta prova claramente que o princípio do universalismo moderado encontra seus limites nos padrões básicos dos Estados, vez que eles geralmente aceitam os efeitos dos processos de insolvência, mas não no preço de minar os pilares essenciais de suas próprias sociedades.

Em todo o caso, derivam unanimemente da presença da palavra ‘manifestamente’ nas regras de ordem pública, bem como da circunstância de que esta é uma exceção ao universalismo e que esta exceção deve ser interpretada restritivamente e deve ser usada com moderação (Bork, 2018, p. 67).

Alguns exemplos podem auxiliar na compreensão da barreira de ordem pública:

#### Exemplo 1:

No caso da Zetta Jet em Cingapura (caso n. 39), uma moratória emitida em Cingapura ordenando novas ações em processos nos Estados Unidos sob o capítulo 11 do Código de Falências dos Estados Unidos não foi observada. Embora em tais circunstâncias o reconhecimento normalmente seria recusado, o tribunal de Cingapura, no entanto, concedeu o reconhecimento para o propósito limitado de solicitar a anulação ou apelação a liminar de Cingapura, caracterizando o reconhecimento como forma de modificação nos termos do artigo 17, parágrafo 4 MLCBI ou como uma forma de isenção nos termos do artigo 21, parágrafo 1 MLCBI. Em uma decisão subsequente em Zetta Jet, concedendo reconhecimento total ao processo estrangeiro, o tribunal de Cingapura decidiu que o COMI do Singapore subsidiária na data aplicável (a data em que o pedido de reconhecimento foi arquivado) estava nos Estados Unidos e que as ações anteriores que violaram a liminar de Cingapura não chegaram ao nível de uma violação de política pública que impede o reconhecimento<sup>23</sup>.

#### Exemplo 2:

Em Toft (caso n. 34), um tribunal nos Estados Unidos se recusou a conceder ao estrangeiro representante do processo de insolvência alemão o direito de interceptar o devedor no correio postal e eletrônico nos Estados Unidos. O juiz considerou que tal ordem cairia dentro da exceção de política pública porque excedeu os limites tradicionais dos poderes de um administrador sob

<sup>22</sup> Disponível em: [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/mlcbi\\_judicial\\_perspective\\_2021\\_advance\\_copy.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/mlcbi_judicial_perspective_2021_advance_copy.pdf). Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>23</sup> Disponível em: [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/mlcbi\\_judicial\\_perspective\\_2021\\_advance\\_copy.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/mlcbi_judicial_perspective_2021_advance_copy.pdf). Acesso em: 13 jun. 2023.

a lei dos Estados Unidos, e pode sujeitar qualquer um para ação penal. O pedido de alívio em uma base *ex parte* também era contrário à lei dos Estados Unidos. Uma ordem semelhante havia sido reconhecida e aplicada na Inglaterra com base no fato de que (a) a medida concedida na Alemanha não violava a política pública inglesa porque, de acordo com a lei inglesa, o tribunal poderia interceptar uma correspondência em ordem de redirecionamento semelhante à registrada na Alemanha, e (b) não deve haver preocupação com a falta de justiça processual na concessão de alívio *ex parte*, porque o devedor conseguiu se opor à ordem de interceptação postal no processo alemão e sua contestação foi rejeitada pelo tribunal alemão<sup>24</sup>.

A aplicação da exceção de ordem pública também foi considerada em casos envolvendo má-fé ou falha do representante estrangeiro em cumprir integralmente e realizar divulgação franca de fatos relevantes do processo de insolvência<sup>25</sup> (*UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency: The Judicial Perspective*<sup>26</sup>).

O Capítulo 15 do Código de Falências dos EUA, o qual aborda casos de falência transfronteiriços, traz consigo uma evolução da jurisprudência, que define os contornos da prática transfronteiriça nos EUA, inclusive sobre a barreira de ordem pública.

### Exemplo 3:

No final de 2013, o Tribunal de Apelações do Segundo Circuito considerou que os requisitos para se qualificar como devedor ao abrigo do Código de Falências dos EUA em geral, encontrados na Seção 109, também se aplicam aos devedores estrangeiros ao abrigo do Capítulo 15. Como resultado, um devedor estrangeiro deve ter um local de negócios ou ativos nos Estados Unidos para ser elegível para o reconhecimento do Capítulo 15. Mesmo que um devedor estrangeiro tenha credores substanciais nos EUA, um caso do Capítulo 15 não pode ser utilizado para proibir esses credores de fazer valer direitos contra um devedor estrangeiro sem sede de negócios ou activos nos EUA. 1. O limiar para ativos suficientes para satisfazer a Seção 109 é tão baixo ao abrigo da jurisprudência prevalecente que a exigência de um devedor estrangeiro ter activos nos EUA parece facilmente satisfeita na maioria dos casos. Ainda assim, esta decisão do Segundo Circuito alinha-se com o princípio, afirmado noutra jurisprudência do Capítulo 15, de que o papel principal do Capítulo 15 é o de que os tribunais dos EUA aprofundem dentro das fronteiras dos EUA o principal processo de insolvência do devedor estrangeiro – e não que os tribunais dos EUA cheguem ao Estados Unidos e forneçam decisões supostamente extraterritoriais. 2. Desta forma, a decisão do Segundo Circuito parece fazer parte de uma tendência para circunscrever o âmbito geográfico do Capítulo 15<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Disponível em: [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/mlcibi\\_judicial\\_perspective\\_2021\\_advance\\_copy.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/mlcibi_judicial_perspective_2021_advance_copy.pdf). Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>25</sup> Disponível em: [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/mlcibi\\_judicial\\_perspective\\_2021\\_advance\\_copy.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/mlcibi_judicial_perspective_2021_advance_copy.pdf). Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>26</sup> Disponível em: [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/mlcibi\\_judicial\\_perspective\\_2021\\_advance\\_copy.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/mlcibi_judicial_perspective_2021_advance_copy.pdf). Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>27</sup> In re Barnet, 737 F. 3d 238 (2d Cir. 2013). Disponível em: <https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/cross-border-bankruptcy-in-2013-10-decisions-shaping-chapter-15>. Acesso em: 21 abr. 2024.

#### Exemplo 4:

O Tribunal de Falências do Distrito Sul de Nova Iorque considerou, algumas semanas antes da decisão *Barnet*, que a insolvência de um devedor estrangeiro não é um pré-requisito para um caso do Capítulo 15, não obstante o uso da palavra “insolvência” na definição de “processo estrangeiro” nos termos da Seção 101(23) do Código de Falências dos EUA. Tal como acontece com os devedores em casos plenários do Capítulo 11 nos Estados Unidos, os devedores estrangeiros ao abrigo do Capítulo 15 não precisam ser insolventes, desde que a insolvência não seja um pré-requisito para o processo ao abrigo do qual os assuntos financeiros do devedor estrangeiro estão a ser tratados no seu “país” (jurisdição). Nesse mesmo caso, o tribunal considerou que um processo de liquidação nas Ilhas Cayman não é “manifestamente contrário” à política pública dos EUA, portanto, não entra em conflito com a Seção 1506 do Capítulo 15, embora uma liquidação nas Ilhas Cayman possa ser realizada durante o período primário, ou com o único propósito de contestar uma sentença obtida por um credor contra o devedor, e não para a administração de créditos de credores em geral. Finalmente, o tribunal concluiu que não existe nenhum requisito de “boa-fé” para o reconhecimento de um processo estrangeiro ao abrigo do Capítulo 15, porque o reconhecimento não é discricionário quando os elementos básicos da Seção 1517 são satisfeitos (embora o tribunal tenha deixado aberta a possibilidade de posterior “má-fé” (desafios em um caso do Capítulo 15)<sup>28</sup>.

#### Exemplo 5:

Em certo sentido, a decisão do Tribunal de Apelações do Terceiro Circuito em *In re ABC Learning Centers Ltd*, combina e afirma conceitos nas decisões *Barnet* e *Millard*. Nos Centros de Aprendizagem ABC, o Terceiro Circuito considerou que um processo estrangeiro pode ser reconhecido ao abrigo do Capítulo 15 e **não é manifestamente contrário à política pública dos EUA, mesmo que permita aos credores garantidos reter todos os ativos do devedor** (sobre os quais têm penhor) em vez de prever a administração de todos os créditos dos credores e as distribuições a todos os credores, em geral. Da mesma forma, o Terceiro Circuito concluiu que o facto de o devedor provavelmente não ter capital próprio nos seus activos nos Estados Unidos, devido a gravames mal garantidos sobre esses activos, não significa necessariamente que esses activos não sejam propriedade do devedor sujeito à suspensão automática (e, presumivelmente, suficiente para sustentar um caso do Capítulo 15 ao abrigo da Seção 109 do Código de Falências dos EUA)<sup>29</sup>.

Com base nos exemplos acima, qualquer cooperação em insolvência transnacional não será admitida se identificado que o apoio da jurisdição brasileira implicaria em manifesta ofensa à ordem pública.

<sup>28</sup> *In re Millard*, 501 BR 644 (Bankr. SDNY 2013). Disponível em: <https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/cross-border-bankruptcy-in-2013-10-decisions-shaping-chapter-15>. Acesso em: 21 abr. 2024.

<sup>29</sup> 728 F.3d 301 (3d Cir. 2013). Disponível em: <https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts/cross-border-bankruptcy-in-2013-10-decisions-shaping-chapter-15>. Acesso em: 21 abr. 2024.

A regra originada na Lei Modelo da UNCITRAL também é requisito indispensável para homologação de sentença estrangeira, conforme se observa, por exemplo, no CPC/2015: “Art. 963. Constituem requisitos indispensáveis à homologação da decisão: VI – não conter manifesta ofensa à ordem pública”.

A preocupação com a ordem jurídica interna também consta da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto n. 4.657/1942): “LINDB, Art. 17. As leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes”.

Para o STJ, que tem atualmente a competência prevista no art. 105, I, “i”, da CF/1988, a ofensa à ordem pública impede a homologação de sentença estrangeira.

O caso ocorreu na apreciação de sentença proveniente do Poder Judiciário norte-americana, quando considerada a imparcialidade do árbitro (e do julgador). Como se trata de uma das garantias do devido processo legal aplicável à arbitragem, a inobservância dessa prerrogativa ofende diretamente a ordem pública nacional:

HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇAS ARBITRAIS ESTRANGEIRAS. APRECIÇÃO DO MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE, SALVO SE CONFIGURADA OFENSA À ORDEM PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE PARCIALIDADE DO ÁRBITRO. PRESSUPOSTO DE VALIDADE DA DECISÃO. AÇÃO ANULATÓRIA PROPOSTA NO ESTADO AMERICANO ONDE INSTAURADO O TRIBUNAL ARBITRAL. VINCULAÇÃO DO STJ À DECISÃO DA JUSTIÇA AMERICANA. NÃO OCORRÊNCIA. EXISTÊNCIA DE RELAÇÃO CREDOR/DEVEDOR ENTRE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA DO ÁRBITRO PRESIDENTE E O GRUPO ECONÔMICO INTEGRADO POR UMA DAS PARTES. HIPÓTESE OBJETIVA PASSÍVEL DE COMPROMETER A ISENÇÃO DO ÁRBITRO. RELAÇÃO DE NEGÓCIOS, SEJA ANTERIOR, FUTURA OU EM CURSO, DIRETA OU INDIRETA, ENTRE ÁRBITRO E UMA DAS PARTES. DEVER DE REVELAÇÃO. INOBSERVÂNCIA. QUEBRA DA CONFIANÇA FIDUCIAL. SUSPEIÇÃO. VALOR DA INDENIZAÇÃO. PREVISÃO DA APLICAÇÃO DO DIREITO BRASILEIRO. JULGAMENTO FORA DOS LIMITES DA CONVENÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. O procedimento de homologação de sentença estrangeira não autoriza o reexame do mérito da decisão homologanda, excepcionadas as hipóteses em que se configurar afronta à soberania nacional ou à ordem pública. Dado o caráter indeterminado de tais conceitos, para não subverter o papel homologatório do STJ, deve-se interpretá-los de modo a repelir apenas aqueles atos e efeitos jurídicos absolutamente incompatíveis com o sistema jurídico brasileiro.

2. A prerrogativa da imparcialidade do julgador é uma das garantias que resultam do postulado do devido processo legal, matéria que não preclui e é aplicável à arbitragem, mercê de sua natureza jurisdicional. A inobservância dessa prerrogativa ofende, diretamente, a ordem pública nacional, razão pela



qual a decisão proferida pela Justiça alienígena, à luz de sua própria legislação, não obsta o exame da matéria pelo STJ.

3. Ofende a ordem pública nacional a sentença arbitral emanada de árbitro que tenha, com as partes ou com o litígio, algumas das relações que caracterizam os casos de impedimento ou suspeição de juízes (arts. 14 e 32, II, da Lei n. 9.307/1996).

4. Dada a natureza contratual da arbitragem, que põe em relevo a confiança fiducial entre as partes e a figura do árbitro, a violação por este do dever de revelação de quaisquer circunstâncias passíveis de, razoavelmente, gerar dúvida sobre sua imparcialidade e independência, obsta a homologação da sentença arbitral.

5. Estabelecida a observância do direito brasileiro quanto à indenização, extrapola os limites da convenção a sentença arbitral que a fixa com base na avaliação financeira do negócio, ao invés de considerar a extensão do dano.

6. Sentenças estrangeiras não homologadas (Superior Tribunal de Justiça, EDcl na Sentença Estrangeira Contestada n. 9.412 – US).

Em outro julgamento, a Corte Especial – referente a pedido de homologação de sentença da Justiça do Equador que condenou a Chevron Corporation a pagar aproximadamente R\$ 10 bilhões como indenização à população equatoriana por danos causados ao meio ambiente – considerou a ausência de conexão entre a decisão estrangeira e o Estado brasileiro. Além disso, não haveria indícios de corrupção no julgamento. Neste caso, a homologação colocaria em risco os bons costumes e a ordem pública, seja porque reverenciaria processo judicial sobre o qual pesam fundadas suspeitas de ilegalidade, seja porque colocaria o Poder Judiciário brasileiro em rota de colisão com convenções internacionais de que o país é signatário.

**SENTENÇA ESTRANGEIRA CONTESTADA. CONDENAÇÃO EM MONTANTE SUPERIOR A DEZOITO BILHÕES DE DÓLARES, SOB A ALEGAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS. AUSÊNCIA DE JURISDIÇÃO BRASILEIRA E DE INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.**

1. Não há dúvida quanto à existência de coisa julgada e, até mesmo, a interposição dos recursos ordinários e extraordinários possíveis, não constituindo óbice, para a configuração do trânsito em julgado, o ajuizamento da ação extraordinária de proteção no âmbito do direito equatoriano.

2. Tampouco se verificou qualquer irregularidade na representação para o ajuizamento da presente ação de homologação da sentença estrangeira. 3. Em conformidade com o princípio da efetividade, todo pedido de homologação de sentença alienígena, por apresentar elementos transfronteiriços, demanda a imprescindível existência de algum ponto de conexão entre o exercício da jurisdição pelo Estado brasileiro e o caso concreto a ele submetido.

4. Na hipótese em julgamento, é certa a ausência de jurisdição brasileira – questão que é pressuposto necessário de todo e qualquer processo –, haja vista que: a) a Chevron Corporation, empresa norte-americana contra a qual foi proferida a sentença estrangeira, não se encontra situada em território nacional; b) a Chevron do Brasil, pessoa jurídica distinta da requerida e com patrimônio próprio, não integrou o polo passivo da lide originária; e c) não há nenhuma conexão entre o processo equatoriano e o Estado brasileiro.

5. Sentença estrangeira não homologada (Brasil, Superior Tribunal de Justiça, Sentença Estrangeira Contestada n. 8.542 – EC).

Diante da evidência de que a ofensa à ordem pública, aos bons costumes e à soberania impende a cooperação em matéria de insolvência transfronteiriça, sobreleva-se o papel desempenhado pelo Ministério Público neste campo, sobretudo para controlar eventual reconhecimento de processos estrangeiros atentatórios a esses aspectos, conforme disposição do art. 167-A, § 4º, da Lei n. 11.101/2005.

Segundo a percepção do STJ nos julgamentos de homologação de sentença estrangeira, a violação da ordem pública pode ocorrer pela afronta direta ou indireta às normas da CF/1988, caso em que haveria transgressão direta de disposições infraconstitucionais.

#### 4.2.5 Princípios jurisdicionais e processuais

Os princípios que regem a insolvência transfronteiriça não se limitam àqueles anteriormente estudados, vez que outros são reconhecidos, implícita ou explicitamente, nos instrumentos normativos internacionais que regem a matéria.

Da Lei Modelo da UNCITRAL sobrevém os princípios da cooperação e da comunicação, com vistas à administração eficiente da insolvência no processo com efeitos transfronteiriços.

Isto porque, a troca de informações e o trabalho conjunto entre as autoridades e os representantes para alcançar o esperado objetivo comum de maximizar o valor dos ativos do devedor em todo mundo e a distribuição do produto aos credores de forma justa e apropriada é salutar em processos desta natureza.

Este objetivo, inclusive, está previsto na Lei de Insolvência Transnacional do Brasil (art. 167-A, III e IV).

Art. 167-A. Este Capítulo disciplina a insolvência transnacional, com o objetivo de proporcionar mecanismos efetivos para:

[...]

III – a administração justa e eficiente de processos de insolvência transnacional, de modo a proteger os interesses de todos os credores e dos demais interessados, inclusive do devedor;

IV – a proteção e a maximização do valor dos ativos do devedor;

Estes princípios também devem ser fiscalizados pelo Ministério Público, motivo que qualifica, dentre outros, sua intervenção nos processos desta natureza.

A celeridade na tramitação dos processos foi, inclusive, elevada ao patamar dos direitos e garantias fundamentais pela EC n. 45/2004, que incluiu novo inciso ao art. 5º da CF/1988: “Art. 5º, LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

A cooperação deriva da ideia de *comitas* (cortesia) entre as nações (formulado pela primeira vez por Ulrich Huber no século XVII), frequentemente empregada por tribunais encarregados de decidir sobre medidas concretas de cooperação.

Cortesia é o reconhecimento por um País da aplicação em seu território da lei, da decisão judicial ou da execução de ato proveniente de outro País, em respeito aos deveres internacionais e à conveniência recíproca, considerando os direitos dos seus próprios cidadãos e daqueles que estão sob a proteção da lei nacional. A cortesia internacional tem sido interpretada para incluir duas doutrinas: (i) legislativa, ou cortesia prescritiva, e (ii) cortesia judicante. A cortesia prescritiva limita o alcance da lei – uma nação normalmente vai evitar editar leis para regular atividades relacionadas a outros países quando o exercício desse poder não for razoável (extra-territorialidade). A cortesia judicante, ou cortesia entre Tribunais, é um ato de deferência, quando o Tribunal de um país declina do exercício de sua jurisdição em favor de uma Corte estrangeira por reconhecer que o caso será julgado de forma mais adequada pela jurisdição estrangeira. Nos EUA, a cortesia judicante é aplicada quando se reconhece que uma Corte estrangeira tem jurisdição sobre o caso e o cumprimento da decisão estrangeira não representará violação aos direitos do cidadão norte-americano ou violará a Ordem Pública dos EUA. A cortesia em casos de insolvência transnacional é, basicamente, a cortesia judicante. Trata-se, portanto, do reconhecimento por uma Corte nacional da validade e aplicação de uma decisão estrangeira proferida pelo juízo do local onde o devedor tem seu centro principal de interesses ou seu principal estabelecimento, em casos que tratem de insolvência envolvendo os dois países (Costa; Sester, 2023, p. 20).

Em processos de insolvência transfronteiriços, a necessidade de cooperação e a comunicação permanente entre os órgãos jurisdicionais de pelo menos dois países é quase sempre inevitável.

Isto porque, ao lado do procedimento principal, com tramitação no centro dos interesses principais do devedor (COMI), procedimentos auxiliares abertos em outros Estados, nos quais aquele tenha bens ou estabelecimento, conduz à necessária cooperação e comunicação entre as autoridades e representantes dos processos de insolvência paralelos.

Esse diálogo coordenado é preconizado na Resolução n. 394/2021 do CNJ em seu art. 2º, I a IV.

RESOLUÇÃO 394/2021 do CNJ, art. 2º: Os juízos com competência para o tratamento da insolvência transnacional deverão observar as presentes regras de cooperação e de comunicação direta com juízos estrangeiros de insolvência, a fim de se garantir:

- I – a eficiente e tempestiva coordenação e administração de processos concorrentes, conforme disposto nos artigos 167-R a 167-Y da Lei n. 11.101/2005;
- II – o atendimento dos objetivos estabelecidos pelo art. 167-A da Lei n. 11.101/2005;
- III – o compartilhamento de informações entre os juízos, com redução de custos;
- IV – a diminuição da litigância entre as partes nos processos concorrentes.

Na prática, essa conduta leva, frequentemente, aos chamados ‘protocolos’ de insolvência, isto é, aos acordos entre os tribunais e/ou administradores da insolvência que determinam como coordenar os procedimentos de maneira a atender aos melhores interesses de todos os envolvidos.

Na legislação nacional, dispõem sobre os ‘protocolos de insolvência’ o art. 167-Q, IV, da Lei de Falência e Recuperação, e o art. 4º e seguintes da Resolução n. 394/2021 do CNJ.

#### RESOLUÇÃO 394/2021 do CNJ

Art. 4º. A cooperação e a comunicação direta do juízo brasileiro com o juízo estrangeiro, nos termos dos artigos 167-P e 167-Q da Lei n. 11.101/2005, deverão ser reguladas pelas regras estabelecidas em protocolo de insolvência (*insolvency protocol*) firmado por ambos os juízos.

§ 1º. O protocolo de insolvência poderá dispor sobre a comunicação direta entre os juízos, coordenação de atos e realização de audiências conjuntas, com observação das normas de boas práticas estabelecidas pelo *Judicial Insolvency Network*, constante dos anexos I e II desta Resolução.

§ 2º. O protocolo de insolvência deve dispor apenas sobre regras procedimentais e não pode alterar direitos materiais das partes, tampouco qualquer poder jurisdicional dos tribunais e juízos.

Enfatiza-se, novamente, o papel do Ministério Público na fiscalização dos ‘protocolos de insolvência’, ainda que a Resolução estabeleça essa providência.

Conforme a Diretriz n. 4 do Anexo I da Resolução n. 394/2021, o ‘protocolo’ não poderá impedir um Tribunal de se recusar a tomar uma ação manifestamente contrária à ordem pública da jurisdição.

Na Diretriz 5, também do Anexo I, novamente é colocado que a renúncia de poderes, por exemplo, não será admitida no âmbito do ‘protocolo de insolvência’:

## Diretriz 4

Estas diretrizes, quando implementadas, não se destinam a:

- I – interferir com ou derogar o exercício da jurisdição, incluindo sua autoridade ou supervisão sobre um Administrador nesses processo;
- II – interferir com ou derogar as regras e princípios éticos aplicáveis ao Administrador, de acordo com a lei ou com normas de conduta profissional;
- III – impedir um tribunal de se recusar a tomar uma ação que seria manifestamente contrária à ordem pública da jurisdição; ou
- IV – atribuir ou alterar a jurisdição, alterar direitos materiais, interferir em qualquer função ou dever decorrente de lei ou descumprir a legislação vigente.

## Diretriz 5

Esclarece-se que o protocolo de insolvência ou decisão tomadas em conformidade com essas diretrizes possuem natureza procedimental. O protocolo de insolvência ou decisão não implica em limitação ou renúncia pelo juízo de quaisquer poderes, responsabilidades, ou autoridade, ou uma determinação substantiva de qualquer assunto em controvérsia perante os juízos envolvidos, tampouco em renúncia, por qualquer das partes, de quaisquer de seus direitos e reivindicações.

Estas diretrizes foram concebidas como ‘melhores práticas’ por tribunais e administradores da insolvência, a fim de resolver problemas práticos de cooperação e comunicação e para preencher a lacuna na legislação de insolvência que não forneceu orientações detalhadas.

Para Reinhard Bork, da Universidade de Hamburgo, outro princípio envolvido na insolvência transnacional é o da previsibilidade (ou certeza).

Os participantes do mercado desejam ter informações confiáveis *ex ante* sobre sua situação jurídica em caso de insolvência da contraparte, e após a abertura do processo de insolvência, tanto os administradores da insolvência como os credores também estão ansiosos para não ter dúvidas sobre a situação legal. A previsibilidade pode ser apoiada por regras claras sobre o direito das partes (Bork, 2018, p. 28).

Na Lei de Insolvência brasileira, o princípio da segurança jurídica é expressamente contemplado no art. 167-A, II: “Art. 167-A. Este Capítulo disciplina a insolvência transnacional, com o objetivo de proporcionar mecanismos efetivos para: [...] II – o aumento da segurança jurídica para a atividade econômica e para o investimento”.

Segundo o autor, deve ser mencionado o princípio da confiança mútua, dado que a Lei Modelo de Insolvência Transfronteiriça é significativamente influenciada por este princípio.

Como visto, o universalismo não é possível sem confiança mútua entre Estados e as exceções ao universalismo são principalmente influenciadas pela falta de confiança ou pelo menos ceticismo em relação à justiça e adequação da insolvência estrangeira às leis.

A base para tal ceticismo desaparece se as leis nacionais de insolvência forem harmonizadas. Certamente é mais fácil confiar na adequação e razoabilidade do direito estrangeiro se for idêntico ou pelo menos bastante semelhante ao direito interno, e sob tais circunstâncias, exceções ao universalismo não seriam mais necessárias. Portanto, a harmonização reforça a confiança mútua (Bork, 2018).

Na esteira da Lei Modelo da UNICTRAL, o art. 167-A, § 1º, da Lei n. 11.101/2005, afirma que na interpretação de suas disposições, deverão ser considerados o seu objetivo de cooperação internacional, a necessidade de uniformidade de sua aplicação e a observância da boa-fé.

A cooperação e a boa-fé objetiva são modelos de comportamento que devem ser observados quando a justiça do Brasil estiver colaborando com outras jurisdições.

Nesse sentido é o teor da Diretriz 3 do Anexo I da Resolução n. 394/2021 do CNJ:

Diretriz 6

Na interpretação destas diretrizes ou qualquer protocolo de insolvência ou decisão estabelecida com observância a essas diretrizes, deve ser observada a origem internacional do instrumento e a necessidade de promover a boa-fé e a uniformidade em sua aplicação.

A lei de insolvência transfronteiriça também deve resguardar o princípio da igualdade de tratamento dos credores.

Segundo Reinhard Bork, em um mundo de insolvência harmonizado, os privilégios para os credores locais não seria mais justificável e poderia ser abolido. Os credores teriam o mesmo tratamento, independentemente de serem domiciliados no Estado que instaurou ou não o processo de insolvência, e independentemente de a lei nacional ou estrangeira ser aplicável; “Assim, o procedimento princípio da justiça processual (ausência de discriminação) bem como o princípio substantivo da igualdade de tratamento dos credores exige harmonização” (Bork, 2018, p. 63).

O novo art. 167-Y da Lei n. 11.101/2005 evidencia que o Brasil acolheu o princípio da igualdade entre os credores. Com a regra, evitam-se os privilégios indevidos que violem o princípio da *par conditio creditorum*, sem prejuízo das diferenciações justificadas por razões objetivas.

Lei n. 11.101/2005, Art. 167-G. Os credores estrangeiros têm os mesmos direitos conferidos aos credores nacionais nos processos de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência.

§ 1º Os credores estrangeiros receberão o mesmo tratamento dos credores nacionais, respeitada a ordem de classificação dos créditos prevista nesta Lei,

e não serão discriminados em razão de sua nacionalidade ou da localização de sua sede, estabelecimento, residência ou domicílio, respeitado o seguinte:

Lei 11.101/2005, Art. 167-Y: Sem prejuízo dos direitos sobre bens ou decorrentes de garantias reais, o credor que tiver recebido pagamento parcial de seu crédito em processo de insolvência no exterior não poderá ser pago pelo mesmo crédito em processo no Brasil referente ao mesmo devedor enquanto os pagamentos aos credores da mesma classe forem proporcionalmente inferiores ao valor já recebido no exterior.

Outro princípio destacado por Reinhard Bork (*Chapter 3. Procedural Principles, online, p. 84*) e que permeia as normas de insolvência transnacional, é o princípio da maximização de valor, que pode ser traduzido pela necessidade de se pagar os credores da forma rápida e otimizada (*optimal realization of debtor's assets*). Esse ideal seria atingido adotando-se algumas medidas: (i) os custos devem ser controlados; (ii) o valor de mercado dos bens do devedor deve ser preservado e; (iii) atrasos devem ser evitados. E isso é especialmente relevante no caso de regras de insolvência transnacionais, em que há risco elevado de atrasos e de a massa incorrer em custos adicionais.

Também digno de discussão neste ponto é o princípio da transparência. Para Reinhard Bork, em um estado de direito, os procedimentos das autoridades públicas – incluindo tribunais – não pode ser administrado em segredo.

Pelo contrário, deve tornar-se público que procedimentos estão ocorrendo, incluindo detalhes sobre quais partes estão envolvidas e como os procedimentos são conduzidos. Por um lado, esta é uma questão de construir a confiança pública na correção, justiça e legitimidade de processo. Ao administrar os procedimentos de forma aberta e transparente, órgãos, especialmente os tribunais, podem contribuir para reforçar a confiança geral na funcionalidade, eficiência e confiabilidade das instituições envolvidas (Bork, Chapter 3. Procedural Principles, p. 85, 2018).

As partes envolvidas devem ter a chance de participar e de exercer seus direitos, não só o devedor, mas também o público e, em particular, os credores devem ser informados (ou pelo menos ter a chance de se informar) sobre o início e o curso do processo; é importante não só para fins de controle público, mas também para permitir que os credores apresentem suas reivindicações e fiscalizem a conduta do administrador da insolvência.

Estas providências quanto à transparência e à publicidade constam expressamente do art. 167-G, § 2º, da Lei n. 11.101/2005:

Lei 11.101/2005, art. 167-G. Os credores estrangeiros têm os mesmos direitos conferidos aos credores nacionais nos processos de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência.

[...]

§ 2º O juiz deve determinar as medidas apropriadas, no caso concreto, para que os credores que não tiverem domicílio ou estabelecimento no Brasil tenham acesso às notificações e às informações dos processos de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência.

§ 3º As notificações e as informações aos credores que não tiverem domicílio ou estabelecimento no Brasil serão realizadas por qualquer meio considerado adequado pelo juiz, dispensada a expedição de carta rogatória para essa finalidade.

§ 4º A comunicação do início de um processo de recuperação judicial ou de falência para credores estrangeiros deverá conter as informações sobre providências necessárias para que o credor possa fazer valer seu direito, inclusive quanto ao prazo para apresentação de habilitação ou de divergência e à necessidade de os credores garantidos habilitarem seus créditos.

§ 5º O juiz brasileiro deverá expedir os ofícios e os mandados necessários ao Banco Central do Brasil para permitir a remessa ao exterior dos valores recebidos por credores domiciliados no estrangeiro.

Antes disso, a relação entre transparência e controle será ilustrada por um caso ocorrido nos EUA:

No processo Cozumel Caribe, o recorrente – um credor garantido – solicitou ao Tribunal de Falências do Distrito Sul de Nova York encerrar seu reconhecimento de processos de insolvência mexicanos. A aplicação foi amparada na justificativa (entre outras) de que na insolvência estrangeira os praticantes falharam em informar adequadamente o tribunal dos EUA, cumprindo os requisitos regulares requisitos de relatórios (cf. § 1518 Código de Falências). Na verdade, esses requisitos permitiriam ao tribunal controlar a conduta do administrador da insolvência ao longo do processo e decidir sobre a modificação ou extinção do processo e as consequências do reconhecimento. Assim, o tribunal destacou a importância de informações adequadas e ordenou o arquivamento regular dos relatórios. No entanto, o pedido foi negado porque o tribunal determinou que os pré-requisitos para rescisão em § § 1517(d), Código de Falências 1506, não foram cumpridos. Geralmente, a informação do tribunal é mais importante para garantir decisões corretas, e é por isso que o art. 15 da Lei Modelo da UNCITRAL e, seguindo em sua passos, o art. 15 Sch. 1 CBIR 2006 e § 1515 Código de Falências, exigem que o pedido de reconhecimento seja acompanhado de vários documentos (Bork, 2018, *online*).

Os princípios da transparência, informação e publicidade devem, portanto, nortear os processos de insolvência transnacional, já que outras partes interessadas (*stakeholders*) podem ter alguma pretensão a ser exercida ao serem informadas sobre o processo de insolvência transnacional contra o devedor, como acionistas, funcionários, proprietários, inquilinos ou bancos.

Em seu art. 5º, LX, a CF/1988 preconiza a publicidade ampla dos atos processuais, o que inclui logicamente os procedimentos de insolvência transnacional, salvo quando a defesa da intimidade ou o interesse social exigirem restrições.



## 5 NORMAS INTERNACIONAIS E REGULAÇÃO DA INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL

### 5.1 Lei Modelo da UNCITRAL

A Lei n. 14.112/2020, que inseriu o novo capítulo VI-A à Lei de Falência, nos arts. 167-A a 167-Y, teve como fonte precedente a Lei Modelo da UNCITRAL.

No entanto, a Lei Modelo não é a única fonte internacional da matéria, haja vista a importância do Regulamento Europeu n. 848 (2015), do Código de Falências norte-americano e do Banco Mundial para o tema.

A insolvência transnacional surgiu<sup>30</sup> em decorrência da necessidade de os Estados-Jurisdicção desenvolverem uma estrutura de insolvência moderna, harmonizada e justa para tratar de forma mais eficaz as instâncias de processos transfronteiriços relativos a devedores com graves dificuldades financeiras ou insolvência, com o escopo de atingir um certo grau de centralização, coordenação e cooperação desses procedimentos.

Nos países de *common law*, as cortes já se debruçavam sobre as questões ligadas à insolvência antes mesmo de se firmarem esforços para a positivação da matéria:

A esse respeito, cita-se precedentes de 1759 e 1749 em que as cortes inglesas, respectivamente, (i) reconheceram procedimentos de insolvência estrangeiros e (ii) adotaram medidas visando a administração eficiente de processos de insolvência sob jurisdição inglesa, em relação a bens localizados em outros países, refletindo uma forma ainda embrionária da teoria atualmente denominada universalismo (Langen, 2020, p. 16).

Coube, então, à Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional, órgão pertencente à ONU, a criação de um grupo de trabalho<sup>31</sup> formado no âmbito da UNCITRAL, que levou cerca de 3 anos para discutir o projeto e formatar o texto final que resultaria na Lei Modelo da UNCITRAL sobre Insolvências.

Para alcançar a redação final, aprovada em dezembro de 1997, o grupo de trabalho contou com contribuições de *experts* da INSOL<sup>32</sup>, e de juízes de mais de 30 países.

---

<sup>30</sup> Disponível em:

em <https://uncitral.un.org/en/texts/insolvency#:~:text=The%20UNCITRAL%20Model%20Law%20on,severe%20financial%20distress%20or%20insolvency>. Acesso em: 25 abr. 2024.

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210450720>. Acesso em: 25 abr. 2024.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.insol.org>. Acesso em: 25 abr. 2024.

Com a Lei Modelo de Insolvência Transnacional busca-se implantar mecanismos de cooperação internacional entre os tribunais e demais autoridades competentes dos Estados, a fim de garantir maior segurança jurídica entre as relações empresariais globais, introduzir uma administração equitativa e eficiente das insolvências transnacionais, além de facilitar a reorganização de empresas em dificuldades financeiras (Demori, 30 set. 2018, *online*).

Como se trata de uma lei modelo (*soft law*), o texto é desprovido de efeitos vinculantes aos Estados signatários, diversamente do ocorrido com as normas imperativas (*jus cogens*).

Há, portanto, liberdade para os Estados decidirem se incorporam ou não o plano normativo:

As leis modelos, como são conhecidas, não são convenções ou tratados, e por isso são chamadas de *soft law*, pois não são documentos que impliquem qualquer tipo de obrigação para os Estados a que estão destinados. Pelo contrário, cada Estado é livre para determinar se adota ou não uma lei modelo desenhada pela UNCITRAL. É exatamente por cuidar de insolvência multijurisdicional que esse modelo legislativo apresenta protocolos de cooperação jurídica internacional, bastando, para tanto, que os Estados os contemplem em seu sistema legal, como fez o Brasil, seguindo as diretrizes estabelecidas pela Lei Modelo. A insolvência, por si só, já é complexa, o que dizer, então, quando a crise da empresa tem relevância jurídica, política, social ou econômica nas relações entre os países onde a empresa exerce atividade econômica? Nesses casos, quando estamos diante de uma crise empresarial com repercussão transnacional, a solução para o problema deve se dar através de uma lei que estabeleça o necessário equilíbrio entre instituições, juízos, credores e devedores de diferentes países. A Insolvência Transnacional, agora positivada no direito brasileiro, tem, dentre outros, o objetivo de: i) facilitar e estimular a cooperação e a comunicação direta entre juízes e representantes estrangeiros, por quaisquer meios que entendam adequados; ii) franquear, a um representante estrangeiro e também aos credores, o acesso direto ao juiz brasileiro ou estrangeiro, para requerer o reconhecimento de um processo estrangeiro, o qual pode ser classificado como principal ou não principal, a depender da localização do centro de interesses principais; iii) conceder medidas de assistência provisória, como determinar a suspensão das execuções contra o devedor e, ainda, autorizar que o representante estrangeiro possa administrar e vender bens; iv) encarregar o representante estrangeiro da distribuição dos bens do devedor desde que os interesses dos credores sejam respeitados de acordo com a legislação pátria (Bezerra, 2021, p. RL1.29).

A UNCITRAL, portanto, dispõe sobre as insolvências transnacionais como um fenômeno essencialmente econômico surgido quando um devedor se torna insolvente e tem ativos em mais de um Estado, ou no qual alguns credores do devedor não são cidadãos do Estado em que a insolvência foi iniciada. Nesse caso, o processo de insolvência transcende, sobrepuja-se, ultrapassa os lindes territoriais e alcança outro ou outros Estados (Santos, 2021, p. RL-1.29).

Importante destacar que a Lei Modelo, o Regulamento Europeu e o Capítulo VI-A da Lei n. 11.101/2005 tratam da insolvência transnacional utilizando abordagem semelhante, também conhecida como “abordagem CCC”,

baseada na comunicação direta, na cooperação e na coordenação dos trabalhos. Os fundamentos dessa abordagem da insolvência transnacional deitam raízes na teoria no Universalismo modificado, que harmonizou, de certa forma, os problemas decorrentes das abordagens tradicionais e mais extremistas dos territorialista e dos universalistas. O territorialismo é utilizado tradicionalmente no tratamento dos direitos reais (*lex rei sitae*). O universalismo é tipicamente utilizado no campo do direito tributário internacional. Na ausência de um tratado de bitributação, os países costumam tributar os rendimentos mundiais no domicílio de residência do contribuinte. Resta claro dessa abordagem CCC que seus conceitos são abstratos e que, na prática, problemas podem ocorrer na interação havida entre autoridades de países diferentes. A fim de prevenir problemas dessa natureza, ferramentas de operacionalização foram desenvolvidas, tais como a cooperação direta entre juízos de insolvência, o princípio da cortesia (*comity*) e os protocolos de insolvência (art. 167-Q). A cooperação direta significa que o juiz brasileiro poderá solicitar auxílio diretamente ao juiz ou autoridade estrangeira, e vice-versa. Normalmente, em processos comuns, essa comunicação exige a utilização do meio formal e burocrático das cartas rogatórias expedidas por intermédio do Superior Tribunal de Justiça e o *exequatur* (homologação de sentença estrangeira) (Costa, 2023, p. 16).

Com a adoção da Lei Modelo da UNCITRAL no ambiente doméstico, o Brasil altera seu patamar internacional para o tratamento da insolvência transfronteiriça, suprimindo lacuna até então existente e, por consequência, melhorando o cenário, em segurança jurídica e previsibilidade, para investimentos e negócios com capital estrangeiro.

## 5.2 Regulamento n. 848/2015 da União Europeia

O desenvolvimento de um instrumento adequado para regular os efeitos transnacionais de processos de insolvência no âmbito da União Europeia levou mais de 40 anos.

Em 1960, foram iniciados os primeiros trabalhos voltados à criação de um diploma legal europeu regulando os efeitos transnacionais das insolvências, mas foram várias as propostas e iniciativas malsucedidas. Antes da edição do RE 2000, que entrou em vigor a partir de 2002, o Relatório Virgós/Schmitt foi produzido juntamente com os textos produzidos para a Convenção de 1995. Muito embora as propostas para a Convenção de 1995 não tenham entrado em vigor por razões políticas, que impediram o acordo entre Estados Membros, seu conteúdo é muito semelhante ao conteúdo do Regulamento Europeu 2015/848. Nesse sentido, o Relatório Virgós/Schmitt tem também papel relevante para a interpretação do RE. Algumas das propostas anteriormente

formuladas foram expressamente rejeitadas na exposição de motivos do RE 2000 por considerar-se que as amplas diferenças entre a lei material de cada um dos Estados Membros tornariam impraticável a pretensão de introduzir um regime de insolvência com escopo universal e aplicável a todos os Estados Membros, sobretudo porque os direitos e regras de prioridade para os credores eram, em alguns casos, completamente diferentes. Nesse contexto, o RE 2000 previa a possibilidade de procedimentos secundários, além do procedimento principal de insolvência, o que permitia a aplicação de regras especiais relacionadas a certos direitos (*e.g.*, relações de emprego) a fim de atender eventuais peculiaridades de cada Estado Membro. Além disso, é digno de nota o Heidelberg Luxembourg Vienna Report. Trata-se de um estudo que foi conduzido entre março e setembro de 2012 por grupos de estudiosos associados às universidades de Heidelberg, Viena, bem como *experts* escolhidos por cada um dos Estados Membros da União Europeia (com exceção da Dinamarca). O escopo do estudo era a avaliação da aplicação prática do Regulamento Europeu n. 1346/2000, a teor de seu artigo 4620. A esse respeito, nota-se que o mesmo dispositivo legal determinava que referido relatório fosse acompanhado de propostas de mudança ao texto legal. Tais propostas de modificação, juntamente com o relatório deram origem ao texto final do RE de 2015, que entrou em vigor em 26.6.2017, para substituir o RIE 2000 (artigo 91 do RIE) (Langen, 2020, p. 19).

Deste modo, com o Regulamento Europeu 848/2015, alcançou-se o objetivo de melhorar a eficácia e a eficiência dos processos de insolvência que produzem efeitos transfronteiriços, estabelecendo-se por necessário e oportuno que as disposições em matéria de competência, reconhecimento e lei aplicável neste domínio constassem de um ato normativo da União, vinculativo e diretamente aplicável nos Estados Membros<sup>33</sup>.

O Regulamento Europeu, em 92 artigos, permite que o processo de insolvência principal seja aberto no Estado Membro em que se situa o centro dos interesses principais do devedor. E, para proteger a diversidade dos interesses, permite a abertura de processos secundários de insolvência paralelamente ao processo principal de insolvência.

Para tanto, exige-se que o processo secundário de insolvência tramite no Estado Membro em que o devedor tenha um estabelecimento. Os efeitos dos processos secundários de insolvência limitar-se-ão aos ativos situados no território desse Estado.

Com este viés, o Regulamento Europeu reafirma a necessidade de se manter a unidade na União, por normas imperativas de coordenação com o processo principal de insolvência.

---

<sup>33</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0848>. Acesso em: 25 abr. 2024.

### 5.3 Banco Mundial

O Banco Mundial (World Bank, 2021, p. 29), com a finalidade de aprimorar a eficiência dos sistemas de insolvência transfronteiriços, em conjunto com outros organismos internacionais, desenvolveu princípios a partir das melhores práticas internacionais na matéria.

Para essa instituição, 11 objetivos deveriam guiar a criação dos princípios a serem observados pelos países na construção de seus respectivos sistemas de insolvência:

1. integrar com os sistemas legais e comerciais mais amplos de um país;
2. maximizar o valor dos ativos de uma empresa e recuperações pelos credores;
3. proporcionar a eficiência liquidação tanto de empresas inviáveis quanto de empresas cuja liquidação é susceptível de produzir um maior retorno aos credores e reorganização de viáveis negócios;
4. encontrar um equilíbrio cuidadoso entre liquidação e reorganização, permitindo a fácil conversão de processos de um processo para outro;
5. prever tratamento equitativo de credores em situação semelhante, incluindo credores estrangeiros e nacionais em situação semelhante;
6. prever oportunamente, resolução eficiente e imparcial de insolvências;
7. prevenir o uso indevido utilização do sistema de insolvência;
8. prevenir o desmembramento prematuro de um ativo do devedor por credores individuais buscando julgamentos rápidos;
9. fornecer um procedimento transparente que contém e aplica consistentemente uma alocação de risco clara, regras e incentivos para a coleta e distribuição de informações;
10. reconhecer direitos dos credores existentes e respeitar a prioridade das reivindicações com prazo previsível e processo estabelecido; e
11. estabelecer uma estrutura para insolvências transfronteiriças, com reconhecimento de processo estrangeiro.

Além disso, para o Banco Mundial, o processo de insolvência poderia ter aspectos internacionais, e o sistema legal de um país deve estabelecer regras claras relativas à jurisdição, reconhecimento de sentenças estrangeiras, cooperação entre tribunais em diferentes países e escolha da lei.

Os principais fatores para o tratamento eficaz de questões transfronteiriças normalmente incluem:

- Processo claro e célere de obtenção do reconhecimento de processo de insolvência estrangeiro;
- Medidas de assistência a serem concedidas no reconhecimento de processo de insolvência estrangeiro;
- Representantes da insolvência estrangeiros para ter acesso aos tribunais e outras autoridades relevantes;
- Tribunais e representantes da insolvência para cooperar em processos de insolvência internacional; e

Não discriminação entre credores estrangeiros e nacionais (World Bank, 2021, p. 31).

Além destes aspectos, o Banco Mundial enumerou princípios específicos que norteariam a Insolvência de Grupos Empresariais Internacionais:

**C17.1. Acesso ao tribunal e reconhecimento de processos.** No âmbito da insolvência dos membros do grupo empresarial, o sistema deve fornecer aos representantes e credores estrangeiros acesso ao tribunal para o reconhecimento de processos de insolvência estrangeiros, se necessário.

**C17.2. Cooperação envolvendo tribunais.** O sistema deve permitir que o tribunal nacional coopere, na medida do possível, com tribunais estrangeiros ou representantes estrangeiros, diretamente ou através do representante local da insolvência. O sistema deve permitir ao tribunal nacional se comunicar diretamente com, ou solicitar informações ou assistência diretamente de tribunais estrangeiros ou representantes.

**C17.3. Cooperação envolvendo representantes da insolvência.** O sistema deve permitir representantes nomeados para administrar processos relativos a um grupo empresarial se comunicar diretamente e cooperar o máximo possível com tribunais e representantes de insolvência estrangeiros, a fim de facilitar a coordenação do processo.

**C17.4. Nomeação do representante da insolvência.** O sistema deve permitir, em circunstâncias especiais, a nomeação de um único ou do mesmo representante da insolvência para membros de grupos empresariais em diferentes Estados. Nesses casos, deve incluir medidas para lidar com situações envolvendo conflitos de interesse.

**C17.5. Acordos de insolvência transfronteiriços.** O sistema deve permitir que os representantes da insolvência e outras partes interessadas em celebrar acordos de insolvência transfronteiriços envolvendo dois ou mais membros de grupos empresariais em diferentes Estados, a fim de facilitar a coordenação do processo. Deve, ainda, permitir que os tribunais aprovelem ou implementem tais acordos (World Bank, 2021, p. 52).

#### 5.4 Grupo dos 20 (ou G20) e as ponderações sobre a insolvência transfronteiriça

O Grupo dos Vinte, ou G20, é um grupo informal formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo além da União Africana e da União Europeia. Criado em 1999, após sucessivas crises financeiras da década de 1990, tem por finalidade favorecer a negociação internacional, integrando o princípio de um diálogo ampliado, considerando o peso econômico crescente de alguns países, que, juntos, representam 85% do PIB do planeta<sup>34</sup>.

O peso econômico e a representatividade do G20 conferem significativa influência sobre a gestão do sistema financeiro e da economia global.

<sup>34</sup> G20: Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-does-g20-do>. Acesso em: 22 abr. 2024.

Em 2009, o G20 confiou ao Conselho de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Board – FSB*) a tarefa de encontrar uma solução aos problemas transfronteiriços de insolvência. Foram analisados extensivamente os desafios e, em 2011, os líderes do G20 e o FSB definiram os principais atributos dos regimes de resolução eficazes. Nesta quadra, o G20 demonstrava preocupação com a insolvência, seus mecanismos, e a própria aderência dos Estados à Lei Modelo da UNCITRAL<sup>35</sup>, em abril de 2013.

#### 5.5 Grupo de Resolução Bancária Transfronteiriça (*The Cross Border Bank Resolution Group*) (CBRG)

O Grupo de Resolução Bancária Transfronteiriça (CBRG)<sup>36</sup> desenvolveu um conjunto de recomendações que resultaram do seu trabalho de acompanhamento na identificação das lições aprendidas da crise financeira global iniciada em 2007. Em particular, alguns acontecimentos durante a crise revelaram lacunas nas técnicas de intervenção e a ausência em muitos países de um conjunto apropriado de instrumentos de resolução.

Em relatório de 2007, a instituição defendeu a harmonização dos regimes de insolvência, e observou que a gestão eficaz de crises e a resolução de instituições financeiras transfronteiriças exigiam uma clara compreensão pelas diferentes autoridades nacionais das suas respectivas responsabilidades de supervisão, provisão de liquidez, gestão de crises e resolução de empresas transfronteiriças, incluindo orientação sobre comunicação e coordenação.

#### 5.6 Código de Falência dos Estados Unidos da América

O termo bancarrota significa banco quebrado (ou *rotta banca*) e tem origem na Itália, quando era costume da época quebrar o banco comercial daquele comerciante incapaz de pagar suas dívidas. O *Bankruptcy Code* é ordenamento legal uniforme para os EUA.

Nos EUA, é possível a bancarrota da pessoa física, diversamente do Brasil, que não admite a aplicação da Lei n. 11.101/2005 às pessoas naturais. Ela só é permitida, de acordo com

---

<sup>35</sup> Apenas oito jurisdições têm disposições legais que autorizam explicitamente ou incentivam fortemente as autoridades de resolução a cooperarem entre si: Austrália, Nova Zelândia, Hong Kong, Indonésia, Japão, Espanha, Suíça, Reino Unido e EUA. Ver: Conselho de Estabilidade Financeira, Revisão Temática sobre Regimes de Resolução, Relatório de Revisão pelos Pares, 11 de abril de 2013.

<sup>36</sup> A Global Cross-border Insolvency Framework. Disponível em: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34519/MWP\\_2015\\_01.pdf](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34519/MWP_2015_01.pdf). Acesso em: 22 abr. 2024.

os arts. 1º da Lei de Falências, arts. 966 e 967 do CC/2002, ao empresário e à sociedade empresária:

Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços. Parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

Art. 967. É obrigatória a inscrição do empresário no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, antes do início de sua atividade.

A proteção da pessoa natural, no Brasil, com dívidas que possam comprometer seu mínimo existencial, se perfaz pelos mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento, como forma de evitar a exclusão social do consumidor. Trata-se de alteração promovida no Código de Defesa do Consumidor (CDC) pela Lei n. 14.181/2021. A insolvência civil também fora prevista no CPC/1973.

Na legislação americana, o *Bankruptcy Code* possui vários capítulos, dentre os mais importantes: 7 (liquidação); 9 (reajuste dos débitos das municipalidades); 11 (reorganização); 12 (reajuste dos débitos de uma família fazendeira com renda anual regular) e 13 (reajuste dos débitos de uma pessoa de renda regular).

A propósito das cooperações em matéria de insolvência transfronteiriça, nos EUA, coube ao Capítulo 15 (ou *Chapter 15*) do *United States Bankruptcy Code*<sup>37</sup> disciplinar os processos de insolvência transaccional quando adicionado ao Código de Falências pela Lei de Prevenção de Abuso de Falências e Proteção ao Consumidor, em 2005<sup>38</sup>.

É a adoção doméstica nos EUA da Lei Modelo sobre Insolvência Transfronteiriça promulgada pela Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional (“UNCITRAL”) em 1997, e substitui a seção 304 do Código de Falências.

Devido à fonte UNCITRAL para o Capítulo 15, a interpretação dos EUA deve ser coordenada com a interpretação atribuída por outros países que a adotaram como lei interna para promover um regime legal uniforme e coordenado aos casos de insolvência transfronteiriços.

A seção 1501<sup>39</sup> aponta a finalidade e o âmbito de aplicação de suas disposições.

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www.uscourts.gov/services-forms/bankruptcy/bankruptcy-basics/chapter-15-bankruptcy-basics>. Acesso em: 25 abr. 2024.

<sup>38</sup> Disponível em: <https://www.uscourts.gov/services-forms/bankruptcy/bankruptcy-basics/chapter-15-bankruptcy-basics>. Acesso em: 25 abr. 2024.

<sup>39</sup> *Chapter 15 – Ancillary and Other Cross Border Cases (Sections 1501 to 1532)*: Disponível em: <https://usbankruptcycode.org/chapter-15-ancillary-and-other-cross-border-cases/>. Acesso em: 28 maio 2023.



Quanto aos objetivos, o *Chapter 15*, ao incorporar a Lei Modelo sobre Insolvência Transfronteiriça, passou a fornecer mecanismos eficazes para lidar com casos de insolvência transfronteiriça, entre os quais:

- (1) cooperação entre:
  - (A) tribunais dos Estados Unidos, curadores dos Estados Unidos, curadores, examinadores, devedores e devedores em posse; e
  - (B) os tribunais e outras autoridades competentes de países estrangeiros envolvidos em casos de insolvência transfronteiriços;
- (2) maior segurança jurídica para comércio e investimento;
- (3) administração justa e eficiente de insolvências transfronteiriças que proteja os interesses de todos os credores e outras entidades interessadas, incluindo o devedor;
- (4) proteção e maximização do valor dos ativos do devedor; e
- (5) facilitar o resgate de empresas com problemas financeiros, protegendo assim o investimento e preservando o emprego.

Quanto à extensão do Capítulo 15, ou seja, em relação às situações de aplicabilidade de suas normas, tem-se o seguinte texto:

**(b) Este capítulo se aplica a:**

- (1) a assistência é solicitada nos Estados Unidos por um tribunal estrangeiro ou um representante estrangeiro em conexão com um processo estrangeiro;
- (2) a assistência é solicitada em um país estrangeiro em conexão com um caso sob este título;
- (3) um processo estrangeiro e um processo sob este título com relação ao mesmo devedor estão pendentes simultaneamente; ou
- (4) os credores ou outras pessoas interessadas em um país estrangeiro têm interesse em solicitar o início ou participar de um caso ou processo sob este título.

**(c) Este capítulo não se aplica a:**

- (1) um processo relativo a uma entidade, que não seja uma seguradora estrangeira, identificada pela exclusão na seção 109(b);
  - (2) um indivíduo, ou a um indivíduo e seu cônjuge, que tenha dívidas dentro dos limites especificados na seção 109(e) e que seja cidadão dos Estados Unidos ou estrangeiro legalmente admitido para residência permanente nos Estados Unidos; ou
  - (3) uma entidade sujeita a um processo nos termos do *Securities Investor Protection Act* de 1970, uma corretora sujeita ao subcapítulo III do capítulo 7 deste título, ou uma corretora de mercadorias sujeita ao subcapítulo IV do capítulo 7 deste título.
- (d) O tribunal não pode conceder tutela de acordo com este capítulo com relação a qualquer depósito, caução, fundo fiduciário ou outra garantia exigida ou permitida por qualquer lei ou regulamento de seguro estadual aplicável em benefício dos detentores de reivindicações nos Estados Unidos.

O *Chapter 15* espelha em linhas gerais a Lei Modelo da UNCITRAL, indicando o *spiritus legislatoris* norte-americano de incorporar o diploma das Nações Unidas em seu ordenamento jurídico interno.

Os EUA não previram regras exigindo reciprocidade para a aplicação da Lei Modelo, porém, excluíram da cooperação determinadas situações, como exceção de ordem pública, para resguardar a própria soberana.

Assim como faz a Lei Brasileira de Insolvência Transnacional, no art. 167-B, I a VI, para o reconhecimento de processo estrangeiro principal ou não principal, o *Chapter 15* do *Bankruptcy* estabelece regras objetivas de admissibilidade.

O processo estrangeiro será reconhecido no direito norte-americano quando reunidas as seguintes condições: (i) for um processo estrangeiro principal ou processo estrangeiro não principal; (ii) o pedido for apresentado por representante estrangeiro e (iii) a petição atender a certas exigências formais.

Ademais, o *Chapter 15* ainda prevê que o reconhecimento de processo estrangeiro principal enseja certas medidas de proteção de forma automática<sup>40</sup>, o que não ocorre em relação ao processo estrangeiro não principal, haja vista permitir ao representante estrangeiro requerer medidas de assistências consideradas adequadas no caso concreto<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> United States Bankruptcy Code: **Section 1520** – Effects of recognition of a foreign main proceeding.

<sup>41</sup> United States Bankruptcy Code: **Section 1521** – Relief that may be granted upon recognition.

## 6 INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO E JURISDIÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

### 6.1 Cooperação internacional no Código de Processo Civil

A cooperação internacional é regulamentada pelo CPC/2015 a partir do art. 26, o qual inaugura o capítulo II do título II que versa sobre os limites da jurisdição nacional e da cooperação internacional.

Nesse sentido, trata-se de lição comezinha em direito, a de que a soberania dos Estados inviabiliza a indevida ingerência de um ente soberano sobre o outro, de maneira que a legislação editada em um território só terá, em regra, aplicação nos limites geográficos nele delimitados.

Diga-se “em regra” porque, em decorrência do próprio exercício da soberania, os Estados podem se submeter, por opção política, a regramentos internacionais, como se dá, por exemplo, pela adesão a tratados e acordos internacionais sobre temas gerais e específicos.

Nessas hipóteses, antes de se ter uma hipótese de exceção à soberania, tem-se, conforme indicado no parágrafo anterior, o seu pleno exercício, na medida em que é o próprio ente soberano quem opta por reconhecer a incidência do ordenamento internacional sobre seu território soberano.

Assim, desde as formulações dos teóricos do absolutismo, a exemplo de Jean Bodin e Thomas Hobbes, assim como os contratualistas John Locke e Jean-Jacques Rousseau, a soberania é característica intrínseca à própria existência do Estado.

A esse respeito, Luís Roberto Barroso acrescenta:

Jean Bodin (1530-1596) foi o autor da primeira obra teórica a desenvolver o conceito de soberania: *Les six livres de la Republique*, publicado em 1576, no qual a qualificou como “absoluta, indivisível e permanente”.

Thomas Hobbes (1588-1679) foi um dos teóricos do absolutismo inglês e precursor da teoria contratual de origem do Estado. Seu livro *Leviathan*, publicado em 1651, tem o mesmo argumento básico desenvolvido por Bodin quanto à defesa da soberania absoluta.

John Locke (1632-1704) foi um dos precursores do pensamento liberal. Suas idéias repercutiram não apenas na Inglaterra, mas também na França e nos Estados Unidos, tendo sido um dos esteios intelectuais do processo revolucionário em ambos os países. Suas obras principais foram *Dois tratados sobre o governo civil*, 1689-1690, e *Ensaio sobre o entendimento humano*, 1690.

[...] Com Rousseau e as Revoluções Francesa e Americana, o poder soberano passa nominalmente para o povo, uma abstração aristocrático-burguesa que, com o tempo, iria democratizar-se (Barroso, 2016, p. 18).

Diante do paradigma indicado, é correto concluir que não há outra via de exercício de atos determinados por um país soberano no território de outro senão por duas maneiras distintas. A primeira delas, por meio da ocupação do território soberano por Estado diverso (um exemplo clássico: o país que sai vitorioso de uma guerra ou um conflito armado, o que importa, no extremo, em inviabilidade da própria existência da formulação global conforme compreendida contemporaneamente). A segunda, mais adequada e consentânea com o tratamento propugnado pelos próprios Estados soberanos, ocorre por meio da cooperação.

Essa cooperação deve ser regulamentada por meio da adesão a pactos internacionais que estipulam, de forma geral ou específica, aspectos de determinadas matérias sem importar qualquer violação à soberania dos Estados signatários.

A necessidade de regulamentação decorre da própria necessidade de cooperação, de forma a torná-la mais efetiva; já a imperatividade da cooperação provém do fenômeno da globalização.

A esse respeito, Humberto Theodoro Júnior acrescenta:

O novo Código atribuiu maior importância à cooperação internacional, levando em conta a necessidade de colaboração entre os Estados, em razão da crescente globalização. Atualmente, é impossível imaginar-se um Estado completamente ilhado e centrado em seus limites territoriais. Cada vez mais as pessoas estão em interação, seja na área econômica, comercial, jurídica ou social, e as distâncias não são mais vistas como obstáculos ao intercâmbio. Essa movimentação de pessoas, bens e dinheiro, a par de incrementar a economia mundial, reclama uma maior assistência entre os Estados para assegurar o pleno funcionamento da Justiça, quer para a execução de atos processuais, quer para a colheita de provas ou simples troca de informações (Theodoro Júnior, 2016, p. 219).

No mesmo sentido, Nadia de Araújo:

Grande crescimento das demandas envolvendo interesses transnacionais – seja no sentido ativo ou passivo – e a correspondente necessidade de atos em um país para cumprimento em outro são tendências resultantes da crescente internacionalização da economia. Para garantir a rapidez e a eficácia do trânsito de atos processuais e jurisdicionais são necessárias normas especiais, que permitam o cumprimento dessas medidas. Essa obrigação dos Estados resulta de um dever de cooperação mútua para assegurar o pleno funcionamento da justiça (Araújo, 2006, p. 267).

A importância dos Tratados Internacionais para a disciplina da cooperação internacional é significativa, na medida em que é a partir desses instrumentos que há espaços para submissão de Estados soberanos a um diploma que não necessariamente contou com participação na

elaboração do Estado que a ele aderiu. Nesse contexto, se de um lado há a submissão do Estado soberano a um regramento por ele não editado, de outro, há a vantagem de viabilizar o cumprimento de suas ordens em Estados que não estariam, não fosse o Tratado celebrado, obrigados a cumpri-las.

Assim, além de não haver qualquer prejuízo à soberania do Estado que adere ao Tratado, pois, conforme indicado, sua vinculação decorre de ato de vontade dele emanado, consubstanciado na adesão, ao invés de prejudicar a soberania, viabiliza o seu exercício fora dos limites territoriais. Isto porque, as decisões dele emanadas devem ser cumpridas conforme o Tratado Internacional que conta com a adesão do país no qual se pleiteia o cumprimento da decisão:

Nesse cenário, os tratados internacionais ganham extrema relevância, na medida em que ditam regras de cooperação para a prática de atos processuais entre os diversos países. A jurisdição de um Estado, como ato de soberania, adstringe-se à sua área territorial. Não houvesse, pois, essa colaboração, várias decisões ficariam sem efeito, por impossibilidade de cumprimento fora dos limites jurisdicionais (Theodoro Júnior, 2016, p. 219).

Como decorrência dessa concepção, sem prejuízo da regulamentação de temas específicos em âmbito internacional com a adesão dos entes soberanos, foi editado regramento específico, pelo CPC/2015, para tratar a questão atinente à cooperação internacional.

As disposições nele empregadas e referenciadas no primeiro parágrafo dessa seção teve por finalidade viabilizar a solução de eventuais divergências quanto à forma de exercício da cooperação internacional em matéria processual civil e, sem prejuízo da aplicação subsidiária das disposições dele constantes aos processos de natureza diversa, por exemplo, os processos penal, administrativo e tributário.

De plano, o art. 26, do CPC/2015 especifica ser devida a observância de tratados internacionais: “Art. 26. A cooperação jurídica internacional será regida por tratado de que o Brasil faz parte”.

Ocorre, no entanto, que a aplicação dos Tratados Internacionais, sem prejuízo de pressupor sua prévia adesão voluntária pelo Estado, deve observar a ordem constitucional nele vigente, sob pena de afronta à própria noção de democracia, razão pela qual os incisos do art. 26 do CPC/2015 estabelecem requisitos a serem observados quando da prática dos atos de cooperação internacional, os quais são consentâneos com o regramento constitucional brasileiro.

O dispositivo legal traz a seguinte redação:

- I – o respeito às garantias do devido processo legal no Estado requerente;
- II – a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros, residentes ou não no Brasil, em relação ao acesso à justiça e à tramitação dos processos, assegurando-se assistência judiciária aos necessitados;
- III – a publicidade processual, exceto nas hipóteses de sigilo previstas na legislação brasileira ou na do Estado requerente;
- IV – a existência de autoridade central para recepção e transmissão dos pedidos de cooperação;
- V – a espontaneidade na transmissão de informações a autoridades estrangeiras.

Ciente da hipótese de inexistência de tratado internacional regulamentando a matéria, o legislador estabeleceu no art. 26, § 1º, do CPC/2015, a possibilidade de se aplicar o princípio da reciprocidade.

Nesse sentido, Carlos Roberto Husek, sobre o princípio da reciprocidade, esclarece:

O princípio da reciprocidade é invocado como dos mais antigos no Direito Internacional. Tratados dos séculos XII e XIII dele já se utilizavam para justificar o cumprimento de normas. Tal princípio vem sendo aplicado tanto no caso de respeito às normas internacionais, quanto no de sua violação. Reciprocidade é medida de igualdade, que tem a finalidade de atingir o equilíbrio (Husek, 2004, *online*).

Excetuando a obrigatoriedade de reciprocidade para a prática de atos de cooperação, o art. 26, § 2º, do CPC/2015, estabelece: “§ 2º Não se exigirá a reciprocidade referida no § 1º para homologação de sentença estrangeira”.

Quanto a esse aspecto, o legislador ordinário, ao editar o CPC/2015 considerou que, como já existe um regramento específico para a homologação da sentença estrangeira, não há qualquer prejuízo às relações diplomáticas e ao exercício da soberania nessa homologação, independentemente de observância do princípio da reciprocidade.

Ainda na linha de observância da soberania nacional e da irrestrita obediência ao ordenamento jurídico doméstico, estabelece o art. 26, § 3º, do CPC/2015: “§ 3º Na cooperação jurídica internacional não será admitida a prática de atos que contrariem ou que produzam resultados incompatíveis com as normas fundamentais que regem o Estado brasileiro”.

Assim, caso se pretenda, com a prática do ato de cooperação jurídica internacional, medidas incompatíveis com o ordenamento jurídico doméstico, sobretudo os preceitos fundamentais nele previstos, com destaque aos fundamentais contidos na CF/1988 – do que é exemplo a sistemática organizativo fundamental da estrutura burocrática do Estado – em obediência ao respeito à soberania nacional, não se deve proceder à prática do ato pretendido.

Por sua vez, o art. 26, § 4º, do CPC/2015, confere ao Ministério da Justiça a condição de autoridade central genérica, para prática dos atos de cooperação jurídica internacional. Significa dizer que, não havendo designação específica, seja na legislação, seja em tratado ou acordo internacional, aquele órgão irá exercer as funções de autoridade central.

Entende-se, nesse contexto, por autoridade central, aquela responsável por receber solicitações de cooperação jurídica internacional e dar-lhe andamento. A ela é direcionada a solicitação respectiva, e, se não houver necessidade de intervenção jurisdicional, segundo a lei brasileira, a própria autoridade central adotará as medidas necessárias à prática dos atos cooperativos pretendidos.

Havendo, no entanto, a necessidade de intervenção jurisdicional, segundo a lei brasileira, para a prática do ato, a autoridade central deverá encaminhar o pedido ao órgão com atribuição para requerer a medida em juízo, para adoção das providências necessárias ao cumprimento do pedido de cooperação.

Nesse sentido, quando a autoridade central é o Ministério da Justiça – o que ocorre, regra geral, não havendo disposição legal ou em tratado ou acordo internacional em sentido contrário, uma vez que a lei brasileira estabeleça que a prática do ato de cooperação internacional depende da intervenção do órgão jurisdicional competente – o Ministério da Justiça deverá encaminhar o pedido à Advocacia Geral da União para requerer, em juízo, as medidas necessárias à prática do ato de cooperação internacional pretendido.

Esse encaminhamento do Ministério da Justiça à Advocacia Geral da União conta com expressa previsão legal (art. 33 do CPC/2015). Embora inserida no capítulo atinente ao auxílio direto, aplica-se, por identidade de razões, aos demais atos de cooperação jurídica internacional que exijam providências jurisdicionais ao seu cumprimento.

Sob essa perspectiva, o encaminhamento à Advocacia Geral da União se dá em razão do desenho constitucional conferido à essa instituição, o qual se aplica, por simetria, aos demais entes federados, como aos Estados Membros, Municípios e ao Distrito Federal. Segundo esse desenho, incumbe ao órgão de Advocacia Pública vinculado ao ente federado, a atribuição para a defesa em juízo de seus interesses, inclusive, atribuição exclusiva do órgão de Advocacia Pública vinculado ao ente público federado respectivo (art. 132 da CF/1988):

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante

avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

Sob essa perspectiva, as providências judiciais para se obter o cumprimento da solicitação de cooperação internacional formulado por Estado soberano estrangeiro, quando aquelas se mostrarem indispensáveis à medida de cooperação, devem ser adotadas por intermédio da Procuradoria Jurídica própria.

Além disso, a definição da necessidade, ou não, de submissão à apreciação judicial do pedido de cooperação depende do disposto na lei brasileira, e não a legislação internacional.

Como exemplo, menciona-se que a interceptação telefônica eventualmente solicitada por um Estado estrangeiro, como medida de cooperação internacional, ao Estado brasileiro, deverá ser objeto de apreciação judicial, independentemente de não haver essa exigência pelo ordenamento jurídico do Estado soberano requerente da medida. Essa necessidade decorre do art. 5º, XII, da CF/1988, e sua incidência independe de qualquer previsão similar no ordenamento alienígena do Estado soberano requerente da medida.

Essa conclusão decorre, inclusive, da própria soberania do Estado brasileiro, que deve ter as disposições de seu ordenamento jurídico respeitadas quando da prática de atos solicitados por Estados soberanos estrangeiros.

Nesse sentido, a prática de atos de cooperação jurídica internacional não requer necessariamente a exigência de intervenção judicial; diante da ausência de previsão expressa em sentido contrário em lei ou em acordo ou tratado internacional será considerada autoridade central o Ministério da Justiça.

Quando se está diante de situações que dispensam intervenção judicial para a prática de atos de cooperação jurídica internacional, tem-se o auxílio direto como instrumento apto a concretizar o ato. Sob essa perspectiva, a cooperação jurídica internacional pode ser bem compreendida como gênero a abranger o auxílio direto, a homologação da sentença estrangeira e a concessão de *exequatur* à carta rogatória.

Enquanto a primeira dispensa a realização de juízo de delibação sobre o ato requerido, as duas últimas não o fazem. Ademais, por juízo de delibação, entende-se:

No auxílio direto não há o exercício do juízo de delibação pelo Estado requerido, como ocorre no julgamento de ação de homologação de sentença estrangeira e na execução de carta rogatória. Um dos Estados, nesse caso, transfere às autoridades do outro a tarefa de dizer o direito sobre determinado objeto de cognição. Não há, por consequência, o exercício de jurisdição pelos dois Estados, mas apenas pelas autoridades do Estado requerido (Donizetti, s/d; s/p).



É sobre o auxílio direto que se passa a tratar na próxima seção.

### 6.1.1 Auxílio direto

Conforme sinalizado, é o auxílio direto, espécie do gênero, cooperação jurídica internacional, que conta com expressa previsão legal a partir do art. 28 do CPC/2015, o qual inaugura a Seção II, do Capítulo II, sobre a cooperação jurídica internacional, o que, pela própria localização topográfica corrobora a concepção de tratar-se de espécie do gênero cooperação jurídica internacional.

O auxílio direto, instituto expressamente nomeado pelo CPC/2015, já contava com previsão no regimento interno do STJ, o qual possui *status* de lei ordinária, conforme se denota da redação do art. 216-O, § 2º, o qual inaugura o Capítulo II sobre a Concessão de *Exequatur* a Cartas Rogatórias, inserido no Título VII-A do Regimento, e trata “dos processos oriundos de estados estrangeiros”. Seu texto dispõe expressamente:

Art. 216-O. É atribuição do Presidente conceder exequatur a cartas rogatórias, ressalvado o disposto no art. 216-T. § 1º Será concedido exequatur à carta rogatória que tiver por objeto atos decisórios ou não decisórios. § 2º Os pedidos de cooperação jurídica internacional que tiverem por objeto atos que não ensejem juízo deliberatório do Superior Tribunal de Justiça, ainda que denominados de carta rogatória, serão encaminhados ou devolvidos ao Ministério da Justiça para as providências necessárias ao cumprimento por auxílio direto.

O regimento do STJ já previa, antes mesmo do CPC/2015, com a mesma denominação, o instituto denominado auxílio direto. O CPC/2015, contudo, além de ser a sede adequada para regulamentar a matéria atinente ao processo civil, também tem o mérito de regulamentar mais detidamente o instituto.

A doutrina passou a conceituar auxílio direto a partir das disposições legais do CPC/2015, no seguinte aspecto:

Seção II. Do auxílio direto. Art. 28. Cabe auxílio direto quando a medida não decorrer diretamente de decisão de autoridade jurisdicional estrangeira a ser submetida a juízo de delibação no Brasil. 1 a 6 • 1. Correspondência legislativa (parcial). RISTJ 216-O § 2.º. 2. Auxílio direto. Forma de cooperação que evita procedimentos intermediários (como a carta rogatória e a ação de homologação). O pedido é encaminhado diretamente para a autoridade nacional encarregada de recebê-lo e tomar as providências cabíveis. V. coments. CPC 29 e ss. 3. Auxílio mútuo. Este instituto é definido pelo Projeto de Código Modelo de Cooperação Interjurisdicional Iberoamérica como (i)

procedimento destinado à cooperação entre órgãos administrativos de Estados diversos, no intercâmbio de atos ou diligências que objetivem prestação jurisdicional perante o Estado requerente; ou (ii) a cooperação entre órgãos administrativos e tribunais, ou entre tribunais, de Estados diversos, no intercâmbio de atos ou diligências que não reclamem jurisdição ou não detenham natureza jurisdicional no Estado requerido (art. 32). 4. Auxílio direto como modalidade de auxílio mútuo. Dentre as possibilidades de condução do auxílio mútuo, o Código Modelo de Cooperação Interjurisdicional para Iberoamérica encontra-se a via direta, por meio da qual o auxílio pode ser requerido mediante solicitação direta ao responsável pelo seu atendimento (art. 33). O CPC não faz esta relação entre auxílio mútuo e auxílio direto, mencionando apenas este último como forma de exercício da cooperação internacional. 5. Forma de aceleração dos trâmites internacionais. O auxílio direto é uma nova modalidade de cooperação que surgiu tendo em vista a necessidade de prestação jurisdicional mais rápida no âmbito internacional. A carta rogatória e a homologação de sentença estrangeira, pelo seu trâmite naturalmente demorado, são muito criticadas em razão da necessidade, cada vez maior, de obterem-se respostas rápidas a essas demandas (Nery, 2020, p. RL-1.6).

Nessa linha de definição, é a disposição expressamente contida no art. 28 do CPC/2015: “Art. 28. Cabe auxílio direto quando a medida não decorrer diretamente de decisão de autoridade jurisdicional estrangeira a ser submetida a juízo de delibação no Brasil”.

Quer-se, com isso, dizer que a forma de cooperação jurídica internacional consubstanciada no auxílio direto ocorre por intermédio de providências adotadas pela própria autoridade central, responsável por seu recebimento e cumprimento.

A lei brasileira é que definirá as hipóteses cabíveis de adoção da medida de cooperação independentemente de juízo de delibação judicial, de maneira que, ao se definir o auxílio direto como medida independente de autorização judicial, é correto concluir pelo não cabimento do auxílio direto quando a lei brasileira exigir um provimento jurisdicional para se adotar as medidas de cooperação solicitadas.

Somente cabe auxílio direto, portanto, quando não se exigir decisão judicial quanto ao objeto do pedido de cooperação pretendido.

O art. 29 do CPC/2015 é enfático ao estabelecer que a solicitação de auxílio direto é encaminhada pelo órgão estrangeiro interessado à autoridade central e que incumbe ao Estado requerente assegurar a autenticidade e a clareza do pedido: “Art. 29. A solicitação de auxílio direto será encaminhada pelo órgão estrangeiro interessado à autoridade central, cabendo ao Estado requerente assegurar a autenticidade e a clareza do pedido”.

Nesse sentido, observa-se que o art. 29 está fundado no princípio da cooperação que deve pautar as relações processuais estabelecidas, não apenas na seara doméstica, mas também, e com destaque, no âmbito internacional. Isto porque, o Estado requerente possui melhores

condições de assegurar ao Estado requerido a autenticidade do pedido, pois, por exercer a jurisdição sobre o ente que, eventualmente, pugne pela obtenção da medida de auxílio, detém condições de exigir a autenticidade e a veracidade das informações pretendidas e transferi-las ao Estado requerido.

Os incisos do art. 30 do CPC/2015, em rol não exaustivo, elenca, exemplificativamente, hipóteses sujeitas ao auxílio direto, nos seguintes termos:

Art. 30. Além dos casos previstos em tratados de que o Brasil faz parte, o auxílio direto terá os seguintes objetos: I – obtenção e prestação de informações sobre o ordenamento jurídico e sobre processos administrativos ou jurisdicionais findos ou em curso; II – colheita de provas, salvo se a medida for adotada em processo, em curso no estrangeiro, de competência exclusiva de autoridade judiciária brasileira; III – qualquer outra medida judicial ou extrajudicial não proibida pela lei brasileira.

Consigna-se que não é a necessidade de intervenção judicial, por si só, que caracterizará o auxílio direto, mas a exigência ou não de realização de juízo de delibação pela autoridade judicial brasileira, assim entendido como o juízo que busca aferir o cumprimento de requisitos legalmente estabelecidos para se reconhecer ou não ato emanado de Estado soberano diverso.

Não havendo exigência desse juízo de delibação, estar-se-á diante de hipótese que autoriza o manejo de auxílio direto como instrumento de cooperação, ainda que haja a necessidade de intervenção judicial para a sua prática.

Como exemplo de pedido de cooperação que exige intervenção judicial, mas não requer a realização de juízo de delibação, tem-se eventuais informações sobre processos judiciais em curso no país, em segredo de justiça, cuja informações somente poderão ser prestadas pela própria autoridade judicial brasileira, a despeito da desnecessidade de realização daquele juízo.

Ainda, em conformidade com o princípio da reciprocidade, aduz o art. 31 do CPC/2015:

Art. 31. A autoridade central brasileira comunicar-se-á diretamente com suas congêneres e, se necessário, com outros órgãos estrangeiros responsáveis pela tramitação e pela execução de pedidos de cooperação enviados e recebidos pelo Estado brasileiro, respeitadas disposições específicas constantes de tratado.

Percebe-se, com isso, que a disposição genericamente constante do dispositivo legal referenciado institui uma verdadeira cláusula de observância obrigatória atinente à obrigatoriedade de observância das normas que permeiam as relações diplomáticas do Brasil, com a estrita observância dos tratados internacionais de que o país faz parte.

Essa disposição possui sentido na medida em que as relações entre os Estados soberanos deve se pautar por princípios de direito internacional, cujos acordos e tratados internacionais são a maior expressão de vinculação e compromisso de respeito à essa concepção.

Isso porque, ao aderir a um acordo ou a um tratado internacional, o Estado soberano, expressamente, reconhece que a sua soberania não constituirá óbice ao respeito ao que está disposto no documento internacional.

Ao se sujeitar ao compromisso internacional, portanto, os diversos Estados soberanos que a ele aderiram, reconhecem que a sua soberania não é de todo ilimitada, na medida em que deve observância ao que ele próprio reconheceu como limite.

O eventual descumprimento das disposições constantes de acordos e tratados internacionais implica, nesse sentido, em patente violação ao compromisso assumido pelo Estado soberano que o desrespeita, o que evidencia quando menos indiferença às relações diplomáticas existentes.

Assim, como o próprio Estado soberano, ao ratificar o acordo ou tratado internacional, reconhece a ele sua submissão, não há que se falar na possibilidade de violação às suas disposições sem afrontar a própria relação diplomática, motivo pelo qual o CPC/2015 foi enfático ao estabelecer imperatividade em observância do quanto nele disposto no cumprimento de medidas de cooperação jurídica internacional consistente em auxílio direto.

Seguindo essa compreensão, de que o auxílio direto abrange a prática de atos que dispensem a intervenção judicial para a sua prática, o art. 32 do CPC/2015 estabelece: “Art. 32. No caso de auxílio direto para a prática de atos que, segundo a lei brasileira, não necessitem de prestação jurisdicional, a autoridade central adotará as providências necessárias para seu cumprimento”.

Na hipótese disposta na previsão legal, uma vez que a lei brasileira não exija qualquer cognição judicial da autoridade brasileira para a prática do ato, deverá a própria autoridade central – a qual, em regra, na ausência de disposição legal ou em acordo ou tratado internacional em sentido diverso, será o Ministério da Justiça – adotar as medidas necessárias à prática do ato de cooperação requerido.

Além disso, há expressa disposição de encaminhamento do pedido à Advocacia Geral da União para requerer em juízo a adoção das providências judiciais necessárias ao cumprimento do pedido de cooperação, quando houver a exigência, segundo a lei brasileira, de intervenção judicial para a prática do ato.

Além disso, há a expressa previsão de que o Ministério Público requererá em juízo as medidas necessárias ao cumprimento da solicitação de cooperação dirigida ao Brasil, quando figurar como autoridade central.

A análise das disposições legais que disciplinam a questão com destaque para o art. 26, § 4º, do CPC/2015, evidenciam que o Ministério Público ocupará o encargo de autoridade central apenas quando houver previsão expressa no ordenamento.

Nas hipóteses em que ocupar essa posição, o Ministério Público, por possuir capacidade processual para pleitear em juízo a defesa e a tutela dos direitos dos quais está destinado a tutelar, poderá também requerer em juízo o cumprimento da medida de cooperação, vez que, nessas hipóteses será o próprio ordenamento jurídico quem conferiu a legitimidade ao Ministério Público para requerer a prática do ato evidenciando, por isso, a sua capacidade processual.

Nesse sentido, a redação do art. 33, parágrafo único, do CPC/2015: “Art. 33. Recebido o pedido de auxílio direto passivo, a autoridade central o encaminhará à Advocacia-Geral da União, que requererá em juízo a medida solicitada. Parágrafo único. O Ministério Público requererá em juízo a medida solicitada quando for autoridade central”.

O art. 34 do CPC/2015 ainda estabelece que a competência para processar e julgar o auxílio direto é do juízo federal da comarca do local em que o ato deva ser praticado: “Art. 34. Compete ao juízo federal do lugar em que deva ser executada a medida apreciar pedido de auxílio direto passivo que demande prestação de atividade jurisdicional”.

Diante disso, conclui-se que o auxílio direto, enquanto medida que tem por finalidade viabilizar a cooperação jurídica internacional, considerando a relevância dos aspectos desse instrumento, que sua utilização pode repercutir efeitos diretos sobre relações diplomáticas entre Estados soberanos. Nesse caso, incide interesses diretos da República Federativa do Brasil, representada pela União, que, portanto, enseja a incidência de competência da Justiça Federal (art. 109, I, da CF/1988).

## 6.2 Homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias

O modo de homologação de sentença estrangeira e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias se trata de desdobramentos do exercício da soberania nacional, na medida em que viabilizam a produção de efeitos de provimento estatal em Estado diferente daquele no qual é produzido, de maneira que o tratamento feito no texto constitucional é justificado.

Nesse sentido, quando da edição da CF/1988, discussões e anteprojetos que culminaram na definição do texto final, foi possível constatar razões para o tratamento, como formulado pelo texto original, aos institutos em análise.

Assim, nas discussões que antecederam a CF/1988, foi possível identificar o debate acerca da pertinência de ser um Tribunal Superior, como o STF, competente para o julgamento, por se identificar uma questão atinente à soberania estatal.

A esse respeito, relevante consignar os apontamentos feitos pelo constituinte Maurício Corrêa, o qual indicou, na oportunidade da reunião de comissão da organização e sistema de governo, subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público:

Só que, no meu modo de entender a execução de carta rogatória, após o *exequatur*, ou de sentença estrangeira após homologada, tem de ser realmente da competência de um Tribunal Superior, porque é difícil se remeter isso a um juiz de primeiro grau. No estrangeiro o *exequatur* é cumprido pelos Tribunais.

Até que houvesse a definição da forma do tratamento a ser conferido aos institutos pela Constituição vindoura, houve divergência quanto à edição do anteprojeto que serviria de base ao texto constitucional e ao tratamento dos institutos.

Inicialmente, no anteprojeto Constitucional elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto n. 91.450/1985 do Poder Executivo<sup>42</sup>, conhecido como “Comissão Afonso Arinos”, houve preocupação com o tratamento da questão.

Isso porque, conforme deflui do próprio preâmbulo do anteprojeto editado pela “Comissão Afonso Arinos”, evidenciou-se a preocupação de cooperação com os Estados soberanos, sem prejuízo do respeito ao próprio exercício da soberania do país.

Assim, constou do anteprojeto:

Na Ordem Internacional, o Brasil, sem descurar da defesa da sua Soberania, persevera na tradicional política de Paz em obediência às normas do Direito, do respeito aos tratados, da colaboração com as Nações Unidas em todas as iniciativas que visem à Tranquilidade e à Segurança dos Povos, ao emprego de meios pacíficos para a solução das controvérsias, aos bons ofícios para evitar crises entre as Nações, mantendo, assim, a secular tradição jurídica e diplomática que assegurou ao Brasil a aquisição e permanência de seu

---

<sup>42</sup> Esse anteprojeto não foi encaminhado ao Congresso Nacional por motivos diversos. Destaca-se o fato de que, o recém instituído sistema democrático pós Carta outorgada em 1967 e a Emenda Constitucional n. 1/1969 tinham vocação de superação do período autoritário vivenciado no Brasil após o regime militar que concentrou o Poder nas mãos do Executivo. Foi objeto de críticas o fato de o projeto “Afonso Arinos” ter sido constituído por comissão indicada pelo Executivo. Em razão disso, não fora enviado ao Congresso Nacional, não obstante, seja reconhecida sua influência sobre a redação da CF/1988, sobretudo diante da constatação de que membros da comissão composta por 50 integrantes participaram da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>. Acesso em: 17 maio 2023.

território (Brasília: DOU Diário Oficial da União. Publicado no D.O.U. de 26 de setembro de 1986).

Já no anteprojeto “Afonso Arinos”, a competência para a homologação das sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias foi inserida no Título II (“Do Estado Federal”), Capítulo X (“Do Poder Judiciário”), Seção II (“Do Supremo Tribunal Federal”), no âmbito da competência desse órgão superior do Poder Judiciário, cujo art. 278, I, “g”, dispôs:

Art. 278 – Compete ao Supremo Tribunal Federal: I – processar e julgar originariamente: g) a extradição requisitada por Estado estrangeiro, a homologação das sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* a cartas rogatórias, podendo as últimas ser conferidas ao seu Presidente, nos termos do regimento interno.

Em que pese esses apontamentos, o anteprojeto “Afonso Arinos” não foi encaminhado ao Congresso Nacional para análise. O então Chefe do Poder Executivo, após a redemocratização, José Sarney, em entrevista à Agência Senado, afirmou que o não envio do documento se deveu à pretensão de se evitar uma crise institucional.

Além disso, o contexto da implantação, edição e término da comissão “Afonso Arinos” é bem descrito no texto disponível no Portal do Senado Federal:

Em setembro de 1986, alguns meses antes de a Assembléia Nacional Constituinte iniciar seus trabalhos – o que aconteceu em fevereiro de 1987 –, uma comissão provisória criada pelo Executivo concluiu a elaboração de um anteprojeto de Constituição que, no entanto, acabou não sendo enviado oficialmente ao Congresso. Embora tivesse o nome de Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, o grupo ficou conhecido como Comissão Afonso Arinos, pois seu presidente foi o jurista, ex-deputado federal e ex-senador Afonso Arinos de Melo Franco.

Entre os 50 integrantes desse colegiado, estavam o empresário Antônio Ermírio de Moraes, o cientista político Bolívar Lamounier, o antropólogo e sociólogo Gilberto Freyre, o escritor Jorge Amado, o jurista Miguel Reale, o sindicalista José Francisco da Silva, o jurista Sepúlveda Pertence (então procurador-geral da República) e o economista Walter Barelli (na época diretor-técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese).

Os senadores José Sarney (PMDB-AP) e Cristovam Buarque (PDT-DF) também participaram desse processo: Sarney, então presidente da República, foi quem convocou a comissão, por meio do Decreto 91.450, de 18 de julho de 1985; Cristovam, professor que ainda não havia iniciado sua carreira política, estava entre os 50 integrantes do grupo.

### **Crise**

Em entrevista concedida à **Agência Senado** no início de setembro, Sarney disse que tomou a decisão de não enviar o anteprojeto ao Congresso “para evitar uma crise”, pois Ulysses Guimarães, presidente da Assembléia

Nacional Constituinte, lhe havia avisado que devolveria o texto caso o recebesse.

Cristovam lembra que, “de fato, houve uma pressão muito grande, por parte de muitos constituintes, para que o anteprojeto não chegasse ao Congresso; eles consideravam o texto uma intromissão do Executivo em seus trabalhos”.

– E isso porque nós tínhamos sido nomeados pelo presidente da República – afirmou o senador pelo Distrito Federal.

O consultor legislativo do Senado Fernando Trindade, que na época era assessor da liderança do antigo PCB no Congresso, também recorda a resistência que havia contra o anteprojeto. Ele destacou o contexto histórico no qual ocorria a Assembléia Nacional Constituinte – de redemocratização do país – em que se questionava a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, elaboradas durante o regime militar.

– Havia uma interpretação, por parte das lideranças políticas, de que o anteprojeto não deixava de ter vínculos com a ordem política que se desejava superar – explicou o consultor.

Para Cristovam, a decisão de Sarney de não enviar o documento, nesse contexto, “foi correta, já que o ato não seria bem visto”. Ele ressalta, porém, que o anteprojeto foi publicado e, portanto, os constituintes podiam ter acesso ao seu conteúdo “sem nenhuma dificuldade”.

Apesar das resistências, Fernando Trindade afirma que vários parlamentares se inspiraram nesse texto durante a elaboração da Constituição de 1988. Como prova disso, o consultor observa que o próprio presidente da comissão provisória, Afonso Arinos de Melo Franco, tornou-se constituinte poucos meses depois de apresentar a redação final do anteprojeto e acabou presidindo a Comissão de Sistematização.

### **Diferenças**

Ao relembrar os trabalhos da Comissão Afonso Arinos, Cristovam cita, entre os temas discutidos por seus integrantes, os debates sobre parlamentarismo e presidencialismo, a relação entre os três Poderes e, no caso específico do Distrito Federal, se a região deveria ter representação política. Ele também disse que, ao contrário da Assembléia Nacional Constituinte, a comissão não “esteve subordinada às pressões das corporações, como as associações comerciais, os sindicatos e instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo”.

Segundo Cristovam, as pressões das corporações acabaram “aprisionando” a Constituição de 1988 a curto prazo e em itens específicos, e não em questões nacionais. Ele declara que “não se pensou o país como um todo, mas como um quebra-cabeça de corporações”.

– Por isso, costumo dizer que nossa Constituição é cidadã, mas não patriótica, afirma.

O senador critica ainda o fato de que os constituintes eram também parlamentares, em vez de terem sido eleitos especificamente para elaborar a nova Carta. Isso, argumenta ele, fez com que “o Congresso estivesse mais preocupado com a eleição seguinte do que com o século seguinte, já que muitos parlamentares seriam candidatos em seguida”.

– Não havia essa preocupação entre os membros da Comissão Afonso Arinos. Eu, por exemplo, só ingressei na carreira política cerca de dez anos depois – ressaltou Cristovam (Agência Senado).

Posteriormente, em 27 de novembro de 1985, foi editada a EC n. 26, que convocou a reunião de assembleia nacional constituinte, a ser realizada, nos termos de seu art. 1º: “Os



Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional”.

A convocação determinada pela disposição mencionada foi a que culminou, ao final, na promulgação da CF/1988. A Assembleia foi presidida pelo então deputado federal Ulisses Guimarães.

As discussões que antecederam a CF/1988 registradas nos anais do Senado Federal evidenciaram que a pauta competência para a homologação de sentença estrangeira e concessão de *exequatur* às cartas rogatórias ensejou divergência entre os autores do anteprojeto, pois havia quem entendesse que o tratamento mais adequado seria feito pelo reconhecimento da competência aos juízes federais de primeiro grau, apontando-se incorreção ao se estabelecer a competência ao STF por meio do art. 14, § 4º, “d”, do Anteprojeto, o que pode ser constatado, por exemplo, pelo excerto da fala do constituinte Gastone Righi, o qual consta da ata da reunião da comissão em que o tema foi discutido (Comissão da Organização e Sistema de Governo):

**O SR. CONSTITUINTE GASTONE RIGHI:** – Desejo explicar apenas a minha emenda muito rapidamente. Hoje a carta rogatória tem por competência, para o *exequatur*, o Supremo Tribunal Federal, com uma complicação, uma dificuldade imensa, quando poderíamos buscar em qualquer Tribunal Federal esse *exequatur*. As cartas rogatórias têm por objetivo, via de regra, a citação, ou intimação, enfim, atos processuais que não importam decisão. Assim não há motivo algum para toda essa complicação. Há uma carta rogatória tirada do exterior. Eu, num Tribunal Federal brasileiro obtendo o *exequatur*. Deixando como está, continuará o velho problema de se ter de vir a Brasília [...].

Por exemplo: cito alguém residente em São Paulo. Entra lá com o pedido. Se o Juiz Federal entender de dar o *exequatur*, ou o Tribunal Federal, manda cumprir a carta rogatória. Simplesmente isso, com muito mais simplicidade, porque hoje é muito complicado. Em caso de abandono de lar, por exemplo, com marítimos há problemas relacionados com pensão às mulheres. Mas, mesmo assim, é muito complicado. É o caso de uma pobre doméstica da cidade de Santos, ou onde seja. O sujeito teve um filho com ela e, depois, vai embora de barco. Nunca mais na vida terá qualquer possibilidade de vê-lo. São coisas desse tipo. Assim, simplificaríamos, sem prejuízo algum. Ao suprimir, eu não deixo privativo.

E continuou o constituinte, quanto à impropriedade de se estabelecer a competência, de modo privativo, à Suprema Corte, no que concerne à homologação de sentença estrangeira e concessão de *exequatur* às cartas rogatórias:

**O SR. CONSTITUINTE GASTONE RIGHI:** – A lei ordinária tratará do assunto. Dependendo do tipo de carta rogatória, dirá o que fazer. Colocando como está posto, tirou-se qualquer possibilidade de a legislação ordinária conceder. Por exemplo: uma carta rogatória para a criação de um juiz de primeira instância de qualquer localidade tem de ser decidida no Supremo Tribunal Federal.

O constituinte Gastone Righi apresentou emenda ao Projeto da Comissão que previa a modificação da competência para a homologação de sentença estrangeira e concessão de *exequatur* às cartas rogatórias, o que, diante da resistência demonstrada pelos demais constituintes, a exemplo de Maurício Correa, foi retirado pelo próprio Gastone Righi sob a justificativa de otimizar os trabalhos da Comissão.

Diante desse cenário, prevaleceu a redação do art. 14, § 4º, “d”, do anteprojeto apresentado pela Comissão da organização e sistema de governo.

A retirada da emenda resultou na definição do texto, o qual estabeleceu a competência originária do STF para a homologação de sentença estrangeira e a concessão de *exequatur* a carta rogatória, conforme previsão do art. 102, I, “h”, do texto original da CF/1988: “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: h) a homologação das sentenças estrangeiras e a concessão do *exequatur* às cartas rogatórias, que podem ser conferidas pelo regimento interno a seu Presidente”.

Assim, o texto original da CF/1988 previu a competência do STF para a homologação de sentença estrangeira e a concessão de *exequatur* a carta rogatória, o que foi resultado das discussões apontadas.

Em que pese a previsão da competência mencionada, não houve uma regulamentação em legislação processual específica sobre o procedimento a ser observado para a sua realização. Cenário que só foi modificado com o CPC/2015<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> A partir do art. 960, o CPC/2015, passou a regulamentar procedimento específico para a homologação de sentença estrangeira e a concessão de *exequatur* as cartas rogatórias. Nesse sentido: Art. 960. A homologação de decisão estrangeira será requerida por ação de homologação de decisão estrangeira, salvo disposição especial em sentido contrário prevista em tratado. § 1º A decisão interlocutória estrangeira poderá ser executada no Brasil por meio de carta rogatória. § 2º A homologação obedecerá ao que dispuserem os tratados em vigor no Brasil e o Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça. § 3º A homologação de decisão arbitral estrangeira obedecerá ao disposto em tratado e em lei, aplicando-se, subsidiariamente, as disposições deste Capítulo. Art. 961. A decisão estrangeira somente terá eficácia no Brasil após a homologação de sentença estrangeira ou a concessão do *exequatur* às cartas rogatórias, salvo disposição em sentido contrário de lei ou tratado. § 1º É passível de homologação a decisão judicial definitiva, bem como a decisão não judicial que, pela lei brasileira, teria natureza jurisdicional. § 2º A decisão estrangeira poderá ser homologada parcialmente. § 3º A autoridade judiciária brasileira poderá deferir pedidos de urgência e realizar atos de execução provisória no processo de homologação de decisão estrangeira. § 4º Haverá homologação de decisão estrangeira para fins de execução fiscal quando prevista em tratado ou em promessa de reciprocidade apresentada à autoridade brasileira. § 5º A sentença estrangeira de divórcio consensual produz efeitos no Brasil, independentemente de homologação pelo Superior

Assim, contava o procedimento, apenas com previsão no Regimento Interno do STF nos arts. 215 e seguintes<sup>44</sup>.

---

Tribunal de Justiça. § 6º Na hipótese do § 5º, competirá a qualquer juiz examinar a validade da decisão, em caráter principal ou incidental, quando essa questão for suscitada em processo de sua competência. Art. 962. É passível de execução a decisão estrangeira concessiva de medida de urgência. § 1º A execução no Brasil de decisão interlocutória estrangeira concessiva de medida de urgência dar-se-á por carta rogatória. § 2º A medida de urgência concedida sem audiência do réu poderá ser executada, desde que garantido o contraditório em momento posterior. § 3º O juízo sobre a urgência da medida compete exclusivamente à autoridade jurisdicional prolatora da decisão estrangeira. § 4º Quando dispensada a homologação para que a sentença estrangeira produza efeitos no Brasil, a decisão concessiva de medida de urgência dependerá, para produzir efeitos, de ter sua validade expressamente reconhecida pelo juiz competente para dar-lhe cumprimento, dispensada a homologação pelo Superior Tribunal de Justiça. Art. 963. Constituem requisitos indispensáveis à homologação da decisão: I – ser proferida por autoridade competente; II – ser precedida de citação regular, ainda que verificada a revelia; III – ser eficaz no país em que foi proferida; IV – não ofender a coisa julgada brasileira; V – estar acompanhada de tradução oficial, salvo disposição que a dispense prevista em tratado; VI – não conter manifesta ofensa à ordem pública. Parágrafo único. Para a concessão do exequatur às cartas rogatórias, observar-se-ão os pressupostos previstos no *caput* deste artigo e no art. 962, § 2º. Art. 964. Não será homologada a decisão estrangeira na hipótese de competência exclusiva da autoridade judiciária brasileira. Parágrafo único. O dispositivo também se aplica à concessão do exequatur à carta rogatória. Art. 965. O cumprimento de decisão estrangeira far-se-á perante o juízo federal competente, a requerimento da parte, conforme as normas estabelecidas para o cumprimento de decisão nacional. Parágrafo único. O pedido de execução deverá ser instruído com cópia autenticada da decisão homologatória ou do *exequatur*, conforme o caso.

<sup>44</sup> Art. 215. A sentença estrangeira não terá eficácia no Brasil sem a prévia homologação pelo Supremo Tribunal Federal, ou por seu Presidente. Art. 216. Não será homologada sentença que ofenda a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes. Art. 217. Constituem requisitos indispensáveis à homologação da sentença estrangeira: i – haver sido proferida por juiz competente; ii – terem sido as partes citadas ou haver-se legalmente verificado a revelia; iii – ter passado em julgado e estar revestida das formalidades necessárias à execução no lugar em que foi proferida; iv – estar autenticada pelo cônsul brasileiro e acompanhada de tradução oficial. Art. 218. A homologação será requerida pela parte interessada, devendo a petição inicial conter as indicações constantes da lei processual, e ser instruída com a certidão ou cópia autêntica do texto integral da sentença estrangeira e com outros documentos indispensáveis, devidamente traduzidos e autenticados. Art. 219. Se a petição inicial não preencher os requisitos exigidos no artigo anterior ou apresentar defeitos ou irregularidades que dificultem o julgamento, o Presidente mandará que o requerente a emende ou complete, no prazo de dez dias, sob pena de indeferimento. Parágrafo único. Se o requerente não promover, no prazo marcado, mediante intimação ao advogado, ato ou diligência que lhe for determinado no curso do processo, será este julgado extinto pelo Presidente ou pelo Plenário, conforme o caso. Art. 220. Autuados a petição e os documentos, o Presidente mandará citar o requerido para, em quinze dias, contestar o pedido. § 1º O requerido será citado por oficial de justiça, se domiciliado no Brasil, expedindo-se, para isso, carta de ordem; se domiciliado no estrangeiro, pela forma estabelecida na lei do País, expedindo-se carta rogatória. § 2º Certificado pelo oficial de justiça ou afirmado, em qualquer caso, pelo requerente, que o citando se encontre em lugar ignorado, incerto ou inacessível, a citação far-se-á mediante edital. Art. 221. A contestação somente poderá versar sobre a autenticidade dos documentos, a inteligência da sentença e a observância dos requisitos indicados nos arts. 217 e 218. § 1º Revel ou incapaz o requerido, dar-se-lhe-á curador especial que será pessoalmente notificado. § 2º Apresentada a contestação, será admitida réplica em cinco dias. § 3º Transcorrido o prazo da contestação ou da réplica oficializará o Procurador-Geral no prazo de dez dias. Art. 222. Se o requerido, o curador especial ou o Procurador-Geral não impugnarem o pedido de homologação, sobre ele decidirá o Presidente. Parágrafo único. Da decisão do Presidente que negar a homologação cabe agravo regimental. Art. 223. Havendo impugnação à homologação, o processo será distribuído para julgamento pelo Plenário. Parágrafo único. Caberão ao Relator os demais atos relativos ao andamento e à instrução do processo e o pedido de dia para julgamento. Art. 224. A execução far-se-á por carta de sentença, no juízo competente, observadas as regras estabelecidas para a execução de julgado nacional da mesma natureza. Art. 225. Compete ao Presidente do Tribunal conceder exequatur a cartas rogatórias de Juízos ou Tribunais estrangeiros. Art. 226. Recebida a rogatória, o interessado residente no país será intimado, podendo, no prazo de cinco dias, impugná-la. Art. 226. Recebida a rogatória, o interessado residente no país será intimado, podendo, no prazo de cinco dias, impugná-la. § 1º Findo esse prazo, abrir-se-á vista ao Procurador-Geral, que também poderá impugnar o cumprimento da rogatória. § 2º A impugnação só será admitida se a rogatória atentar contra a soberania nacional ou a ordem pública, ou se lhe faltar autenticidade. Art. 227. Concedido o exequatur, seguir-se-á a remessa da rogatória ao Juízo no qual deva ser cumprida. Parágrafo único. Da concessão ou denegação do exequatur cabe agravo regimental. Art. 228. No cumprimento da carta rogatória cabem embargos relativos a quaisquer atos que

Nesse momento, o STF passou a estabelecer em sua jurisprudência a observância de requisitos à homologação das sentenças estrangeiras e concessão de *exequatur* a carta rogatória sobretudo considerando a relação direta existente entre esses institutos e a relação diplomática estabelecida entre países soberanos.

É possível, por exemplo, identificar o precedente exarado pelo Pleno do STF na Reclamação n. 717-2/RS, medida liminar Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 4 fev. 1998, que consignou:

No caso, o ato ora impugnado projeta-se iniludivelmente, sobre a esfera de competência originária e monocrática do Presidente do Supremo Tribunal Federal, a quem incumbe, nos termos do art. 102, I, *h*, da Constituição, homologar sentenças estrangeiras e conceder *exequatur* as cartas rogatórias emanadas de autoridades judiciárias de outros Países. A celebração do Protocolo de *Las Leñas* em nada alterou essa regra constitucional de competência, mesmo porque os atos de direito internacional público, como os tratados ou convenções internacionais, estão rigidamente sujeitos, em nosso sistema jurídico, a supremacia e a autoridade normativa da Constituição da República. [...] Essa convenção internacional, denominada Protocolo de Las Leñas, acha-se formalmente incorporada ao sistema de direito positivo interno do Brasil, eis que, aprovada pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo n. 55/95), veio a ser promulgada pelo Presidente da República mediante edição do Decreto n. 2.067, de 12/11/96. Com o Protocolo de *Las Leñas* – unicamente aplicável às relações interjurisdicionais entre os Estados subscritores do Tratado de Assunção e integrantes do Mercosul – tornou-se possível, mediante simples carta rogatória, promover a homologação e execução, em nosso País, de sentenças proferidas pelos órgãos judiciários da Argentina, Paraguai e Uruguai. Isso significa, portanto, que, agora, as sentenças estrangeiras, desde que proferidas por autoridades judiciárias dos demais Estados integrantes do Mercosul, poderão, para efeito de sua execução em território nacional, submeter-se a reconhecimento e homologação, mediante instauração de procedimento ritual simplificado fundado na tramitação de simples carta rogatória dirigida à Justiça brasileira. Essa simplificação procedimental, contudo, não teve o condão de afastar a intervenção processual do Presidente do Supremo Tribunal Federal, a cujo juízo de delibação continuam sujeitas as cartas rogatórias passivas expedidas com fundamento no Protocolo de Las Leñas.

Nesse sentido, ainda em momento incipiente, exigia-se homologação da sentença estrangeira, inclusive quanto à decisão concessiva de divórcio, sem se estabelecer, para essa exigência, qualquer distinção entre o divórcio litigioso e consensual, o primeiro que, ao final, elidiu a necessidade de homologação com o CPC/2015.

---

lhe sejam referentes, opostos no prazo de dez dias, por qualquer interessado ou pelo Ministério Público local, julgando-os o Presidente, após audiência do Procurador-Geral. Parágrafo único. Da decisão que julgar os embargos cabe agravo regimental. Art. 229. Cumprida a rogatória, será devolvida ao Supremo Tribunal Federal, no prazo de dez dias, e por este remetida, em igual prazo, por via diplomática, ao Juízo ou Tribunal de origem.

Como exemplo, ilustra-se essa exigência pelo julgado do STF na Petição Avulsa n. 11-2/MG – Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 10 out. 1997:

Também entendo, na linha desse ato decisório, que se impõe, no caso, a prévia homologação, pelo presidente do STF, da sentença estrangeira de divórcio, para efeito de sua válida execução em território brasileiro. Sabemos que as sentenças proferidas por tribunais estrangeiros somente terão eficácia no Brasil depois de homologadas pelo STF. O processo de homologação, desse modo, desempenha, perante o STF – que é o Tribunal do foro – uma função essencial na outorga da eficácia à sentença emanada de órgão público competente segundo as leis do Estado que a proferiu. Esse processo homologatório, que se reveste de caráter constitutivo, faz instaurar uma situação de contenciosidade limitada, consoante assinala o magistério da doutrina [...] A ação de homologação destina-se a ensejar a verificação de determinados requisitos fixados pelo ordenamento positivo nacional, propiciando, desse modo, consoante enfatizado pela jurisprudência do STF (Sec- n. 5.093-EUA, Rel. Min. Celso de Mello), o reconhecimento, pelo Estado brasileiro, de sentenças estrangeiras, com o objetivo de viabilizar a produção dos efeitos jurídicos que são inerentes a esses atos de conteúdo essencial. De outro lado, cumpre assinalar, tal como já acentuado por esta Corte (RTJ 124/471, Rel. Min. Moreira Alves), que a eficácia do ato sentencial homologado – condicionada que está à prévia formulação de um juízo positivo de deliberação – abrange todas e quaisquer consequências de ordem jurídica que possam emanar da sentença estrangeira. Disso decorre que a instância de homologação instaurada perante o STJ não tem por objeto único a outorga de eficácia meramente executiva à decisão alienígena. Na verdade, a homologação da sentença estrangeira visa a conferir-lhe aptidão para produzir e desenvolver todas as virtualidades jurídicas que lhe são inerentes. Na realidade, a exigência constitucional de homologação das sentenças estrangeiras atua como requisito necessário à produção de todos os efeitos sentenciais possíveis, sejam estes de caráter principal ou de natureza secundária [...] A Lei Fundamental promulgada em 1988 – observando uma tradição de nosso constitucionalismo republicano, que foi inaugurada pela Constituição de 1934 (art. 76, I, g) e mantida pelos ordenamentos constitucionais subsequentes – atribui ao STF competência originária, para, e instância de mera deliberação, homologar a sentença estrangeira que não se revele ofensiva à soberania nacional, à ordem pública e aos bons costumes (CF, art. 102, I, h, RISTF, art. 216). A homologação de sentença estrangeira, enquanto ato formal de recepção, pelo direito positivo brasileiro, de decisão emanada de Estado estrangeiro – apóia-se dentro do sistema de controle limitado instituído pelo ordenamento jurídico nacional, em juízo meramente deliberatório, que se traduz na verificação dos requisitos enumerados tanto pela legislação ordinária (LICC, art. 15; CPC, art. 483), quanto, especialmente pelo próprio Regimento Interno do STF (art. 217).

Esse cenário foi alterado com o CPC/2015 que, expressamente, quanto ao divórcio consensual, dispensou a exigência de homologação da sentença estrangeira, de maneira que a sentença atinente a essa forma de extinção da sociedade conjugal consubstancia exceção à exigência de homologação, produzindo efeitos independentemente de homologação da sentença estrangeira (art. 960, § 5º, do CPC/2015).

Ainda, na linha dessa evolução, a EC n. 45/2004 alterou a competência originariamente conferida ao STF para a homologação de sentença estrangeira e a concessão de *exequatur* a carta rogatória para conferi-la ao STJ:

**Nova competência do Superior Tribunal de Justiça:** A EC n. 45/04 transferiu competência do Supremo Tribunal Federal consistente em homologação de sentenças estrangeiras e concessão de *exequatur* às cartas rogatórias ao Superior Tribunal de Justiça, que deverá regulamentar o procedimento adequado (Moraes, 2005, p. 1.531).

Ao mesmo tempo em que houve a modificação da competência para a homologação e sentença estrangeira e concessão de *exequatur* a carta rogatória, houve a modificação da competência do STF para julgar recurso extraordinário contra decisões que julgarem válida lei local contestada em face de lei federal:

A EC 45 transferiu do STF para o STJ a competência para a homologação de sentença estrangeira e a concessão de autorização (*exequatur*) para cumprimento de carta rogatória expedida por autoridade judiciária estrangeira. Por outro lado, o STF passou a ter competência para julgar recurso extraordinário contra decisões que julgarem válida lei local contestada em face de lei federal. A mudança se deveu porque, em tal hipótese, há conflito de constitucionalidade, pois a competência legislativa federal está fixada na Constituição. Permaneceu, no entanto, com o STJ a competência para julgar recurso especial contra decisão que julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal, por se tratar de questão de natureza legal, e não constitucional (Brasil, STF).

Assim, portanto:

A competência do STJ para a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias não advém da lei, mas da própria Constituição Federal, em seu artigo 105. Essa competência, que anteriormente pertencia ao Supremo Tribunal Federal, foi atribuída ao STJ pela Emenda Constitucional 45/2004 (Brasil, STJ).

A redação da CF/1988, com a EC n. 45/2004, em seu art. 105, I, “i”, foi a seguinte: “Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: I – processar e julgar, originariamente: i) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias”.

O regimento interno do STJ passou, assim, a disciplinar o procedimento de homologação da sentença estrangeira e de *exequatur* nos arts. 216-A e seguintes<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Art. 216-A. É atribuição do Presidente do Tribunal homologar decisão estrangeira, ressalvado o disposto no art. 216-K. § 1º Serão homologados os provimentos não judiciais que, pela lei brasileira, tiverem natureza de sentença. § 2º As decisões estrangeiras poderão ser homologadas parcialmente. Art. 216-B. A decisão estrangeira não terá eficácia no Brasil sem a prévia homologação do Superior Tribunal de Justiça. Art. 216-C. A homologação da

A finalidade essencial da modificação dessa competência foi viabilizar o atendimento ao princípio da celeridade processual, na medida em que a conferência dessa competência à Corte Constitucional implicou patente prejuízo ao rápido andamento dos pedidos existentes.

Em decorrência disso, o STF assentou entendimento de que apenas em situações excepcionalíssimas será possível interpor recurso extraordinário em processos sobre essas

---

decisão estrangeira será proposta pela parte requerente, devendo a petição inicial conter os requisitos indicados na lei processual, bem como os previstos no art. 216-D, e ser instruída com o original ou cópia autenticada da decisão homologanda e de outros documentos indispensáveis, devidamente traduzidos por tradutor oficial ou juramentado no Brasil e chancelados pela autoridade consular brasileira competente, quando for o caso. Art. 216-D. A decisão estrangeira deverá: I - ter sido proferida por autoridade competente; II - conter elementos que comprovem terem sido as partes regularmente citadas ou ter sido legalmente verificada a revelia; III - ter transitado em julgado. Art. 216-E. Se a petição inicial não preencher os requisitos exigidos nos artigos anteriores ou apresentar defeitos ou irregularidades que dificultem o julgamento do mérito, o Presidente assinará prazo razoável para que o requerente a emende ou complete. Parágrafo único. Após a intimação, se o requerente ou o seu procurador não promover, no prazo assinalado, ato ou diligência que lhe for determinada no curso do processo, será este arquivado pelo Presidente. Art. 216-F. Não será homologada a decisão estrangeira que ofender a soberania nacional, a dignidade da pessoa humana e/ou a ordem pública. Art. 216-G. Admitir-se-á a tutela provisória nos procedimentos de homologação de decisão estrangeira. Art. 216-H. A parte interessada será citada para, no prazo de quinze dias, contestar o pedido. Parágrafo único. A defesa somente poderá versar sobre a inteligência da decisão alienígena e a observância dos requisitos indicados nos arts. 216-C, 216-D e 216-F. Art. 216-I. Revel ou incapaz o requerido, dar-se-lhe-á curador especial, que será pessoalmente notificado. Art. 216-J. Apresentada contestação, serão admitidas réplica e tréplica em cinco dias. Art. 216-K. Contestado o pedido, o processo será distribuído para julgamento pela Corte Especial, cabendo ao relator os demais atos relativos ao andamento e à instrução do processo. Parágrafo único. O relator poderá decidir monocraticamente nas hipóteses em que já houver jurisprudência consolidada da Corte Especial a respeito do tema. Art. 216-L. O Ministério Público terá vista dos autos pelo prazo de quinze dias, podendo impugnar o pedido. Art. 216-M. Das decisões do Presidente ou do relator caberá agravo. Art. 216-N. A decisão estrangeira homologada será executada por carta de sentença no Juízo Federal competente. Art. 216-O. É atribuição do Presidente conceder exequatur a cartas rogatórias, ressalvado o disposto no art. 216-T. § 1º Será concedido exequatur à carta rogatória que tiver por objeto atos decisórios ou não decisórios. § 2º Os pedidos de cooperação jurídica internacional que tiverem por objeto atos que não ensejem juízo deliberatório do Superior Tribunal de Justiça, ainda que denominados de carta rogatória, serão encaminhados ou devolvidos ao Ministério da Justiça para as providências necessárias ao cumprimento por auxílio direto. Art. 216-P. Não será concedido exequatur à carta rogatória que ofender a soberania nacional, a dignidade da pessoa humana e/ou a ordem pública. Art. 216-Q. A parte requerida será intimada para, no prazo de quinze dias, impugnar o pedido de concessão do exequatur. § 1º A medida solicitada por carta rogatória poderá ser realizada sem ouvir a parte requerida, quando sua intimação prévia puder resultar na ineficácia da cooperação internacional. § 2º No processo de concessão do exequatur, a defesa somente poderá versar sobre a autenticidade dos documentos, a inteligência da decisão e a observância dos requisitos previstos neste Regimento. Art. 216-R. Revel ou incapaz a parte requerida, dar-se-lhe-á curador especial. Art. 216-S. O Ministério Público terá vista dos autos nas cartas rogatórias pelo prazo de quinze dias, podendo impugnar o pedido de concessão do exequatur. Art. 216-T. Havendo impugnação ao pedido de concessão de exequatur a carta rogatória de ato decisório, o Presidente poderá determinar a distribuição dos autos do processo para julgamento pela Corte Especial. Art. 216-U. Das decisões do Presidente ou do relator na concessão de exequatur a carta rogatória caberá agravo. Art. 216-V. Após a concessão do exequatur, a carta rogatória será remetida ao Juízo Federal competente para cumprimento. § 1º Das decisões proferidas pelo Juiz Federal competente no cumprimento da carta rogatória caberão embargos, que poderão ser opostos pela parte interessada ou pelo Ministério Público Federal no prazo de dez dias, julgando-os o Presidente deste Tribunal. § 2º Os embargos de que trata o parágrafo anterior poderão versar sobre qualquer ato referente ao cumprimento da carta rogatória, exceto sobre a própria concessão da medida ou o seu mérito. Art. 216-W. Da decisão que julgar os embargos cabe agravo. Parágrafo único. O Presidente ou o relator do agravo, quando possível, poderá ordenar diretamente o atendimento à medida solicitada. Art. 216-X. Cumprida a carta rogatória ou verificada a impossibilidade de seu cumprimento, será devolvida ao Presidente deste Tribunal no prazo de dez dias, e ele a remeterá, em igual prazo, por meio do Ministério da Justiça ou do Ministério das Relações Exteriores, à autoridade estrangeira de origem.

questões. Elucidativo, a esse respeito, foi o consignado no julgamento do Recurso Extraordinário n. 598.770, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 12-2-2014, DJe 113 de 12-6-2014:

Recurso extraordinário. Homologação de sentença estrangeira. Conceito de ordem pública. Ausência de matéria constitucional. 1. A Emenda Constitucional n. 45/2004 transferiu, do Supremo Tribunal Federal para o Superior Tribunal de Justiça, a competência para homologar sentenças estrangeiras. Considerando que um dos principais objetivos da Reforma do Judiciário foi promover a celeridade processual, seria um contrassenso imaginar que ela teria transformado esta Corte em uma nova instância nesta matéria, tornando ainda mais longo e complexo o processo. 2. Por isso, embora possível em tese, a interposição de recurso extraordinário contra esses acórdãos do STJ deve ser examinada com rigor e cautela. Somente se pode admitir o recurso quando demonstrada, clara e fundamentadamente, a existência de afronta à Constituição Federal. A ausência de questão constitucional impede o conhecimento do recurso. 3. Recurso não conhecido.

Quanto ao direito intertemporal, o STF entende que deve ser reconhecida a aplicabilidade imediata de normas relativas à competência dos Tribunais Superiores, de maneira que, inclusive quanto aos pedidos de homologação de sentença estrangeira e concessão de *exequatur* a carta rogatória em andamento, quando da EC n. 45/2004, deve haver o reconhecimento da incidência imediata das normas nela dispostas para serem transferidas à Corte Superior de Justiça os casos em análise do STF. Representativo desse entendimento foi a decisão do STF no Ag. Reg. na Carta Rogatório n. 9.897-1:

Carta rogatória. Agravo regimental. Julgamento plenário suspenso devido a pedido de vista. Advento da Emenda Constitucional n. 45, de 08.12.04, que transferiu ao Superior Tribunal de Justiça a competência para a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias. Aplicabilidade imediata das regras constitucionais de competência. 1. A continuidade do julgamento, por esta Corte, da presente carta rogatória encontra óbice no disposto no art. 1º da Emenda Constitucional 45, de 08.12.04, que transferiu do Supremo Tribunal Federal para o Superior Tribunal de Justiça a competência para o processamento e o julgamento dos pedidos de homologação de sentenças estrangeiras e de concessão de *exequatur* às cartas rogatórias. 2. É pacífico o entendimento no sentido de que as normas constitucionais que alteram competência de Tribunais possuem eficácia imediata, devendo ser aplicado, de pronto, o dispositivo que promova esta alteração. Precedentes: HC 78.261–QO, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 09.04.99, 1ª Turma e HC 78.416–QO, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 18.05.01, 2ª Turma. 3. Questão de ordem resolvida para tornar insubsistentes os votos já proferidos, declarar a incompetência superveniente deste Supremo Tribunal Federal e determinar a remessa dos autos ao egrégio Superior Tribunal de Justiça.



Ressalva-se, no entanto, a hipótese indicada pelo então Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento de pedidos que iniciaram antes da EC n. 45/2004, em que a competência do STF subsistirá, especialmente nas situações em que houve pedido de desistência anterior à Emenda Constitucional conforme julgamento da sentença estrangeira contestada 5.404, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 18-5-2005, DJ 24-6-2005, cuja ementa segue abaixo:

A superveniência da EC 45/04, que conferiu ao Superior Tribunal de Justiça a competência para homologar as sentenças estrangeiras, seria suficiente à remessa desses autos àquela Corte, se o julgamento já não se tivesse iniciado neste Plenário. Ademais, seria improdutivo remeter os autos ao STJ apenas para homologar a desistência. Finalmente, a desistência foi manifestada quando ainda competente do STF para o processo. Este, portanto, o objeto desta Questão de Ordem: a homologação da desistência pelo Plenário deste Tribunal, uma vez que o julgamento aqui já se iniciou. Assim, ante a comprovação de poderes específicos para desistir, homologo a desistência: é o meu voto.

Concluiu-se, portanto, que a definição da competência para homologar a sentença estrangeira e a concessão de *exequatur* à carta rogatória foi, inicialmente, conferido ao STF em razão de se tratar de tema afeto às relações diplomáticas existentes entre os Estados soberanos. Todavia, para viabilizar uma prestação jurisdicional em prazo razoável e não comprometer a necessidade de tratamento uniforme à questão, o que poderia restar comprometido se houvesse a definição da competência aos juízos de primeiro grau, foi editada a EC n. 45/2004, que modificou a competência para a homologação da sentença estrangeira e a concessão de *exequatur* a carta rogatória ao STJ e a posterior regulamentação no CPC/2015.

Analizados os aspectos da homologação da sentença estrangeira e concessão de *exequatur* a carta rogatória, sua aplicabilidade em matéria de insolvência transnacional perde em importância prática, vez que, nesses processos, a comunicação, a coordenação e a coordenação entre os juízes e autoridades, diretamente, permite melhor organização dos feitos principais e secundários, conferindo-lhes celeridade e efetividade.

A doutrina admite em relação ao *exequatur* que a concessão pelo STJ é indispensável quando o juiz estrangeiro, por qualquer razão, tiver preferido a carta rogatória à solicitação de cooperação direta (Coelho, 2021, p. RL-1.29): “No entanto, a complexidade das insolvências transnacionais requer o agir colaborativo e a comunicação direta entre os julgadores ao longo de todo o procedimento de liquidação de bens ou tentativas de salvaguarda da empresa e/ou grupo de empresas” (Becue, 2018, p. 105).

Em suma, o rito da homologação de sentença estrangeira é inconciliável com os propósitos da Lei Modelo da UNCITRAL.

## 7 INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL NO BRASIL

### 7.1 Lei de Insolvência Transnacional do Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro não dispunha de regulamentação a respeito da insolvência transfronteiriça até a edição da Lei n. 14.112/2020, cuja vigência teve início 30 (trinta) dias após a sua publicação (art. 7º).

Ao entrar em vigor em 23 de janeiro de 2021, a base para a inovação legislativa foi a Lei Modelo da UNCITRAL, cuja finalidade é

dar maior segurança jurídica e previsibilidade para que investidores estrangeiros atuem no Brasil e fomentem o mercado de crédito, atraindo novas empresas para o mercado brasileiro, o que irá impulsionar o desenvolvimento da economia nacional. Portanto, o sistema legal de insolvência de determinado país é elemento essencial para a formação da decisão de investimento e de atuação econômica na pretendida jurisdição. A decisão sobre investir ou não em determinado país leva em consideração, além dos aspectos relacionados ao desenvolvimento próprio da atividade econômica, também o tratamento legal que é dado ao insucesso do empreendimento. Notadamente, desde a década de 90, houve uma intensificação do movimento de transnacionalização do capital e da atividade empresarial. Com isso, uma única empresa atua sob diversas jurisdições simultaneamente. A legislação não poderia mais continuar à margem desse fenômeno (Costa, 2021, p. 415).

O Brasil já havia experimentado antes da nova lei casos de insolvência transnacional envolvendo empresas com atuação em jurisdições estrangeiras.

O fundamento da colaboração internacional é a reciprocidade. Sempre que uma jurisdição estrangeira prestar determinada colaboração à brasileira, essa deve retribuir na mesma medida. As disposições da lei sobre a falência transnacional nunca podem ser interpretadas como empecilho à reciprocidade. Se a jurisdição estrangeira colaborou com a brasileira em determinada hipótese, é evidente que a colaboração da justiça nacional com aquela, na mesma situação e sob os mesmos pressupostos jurídicos, será sempre compatível com o direito vigente no Brasil. Não admitir essa premissa seria cogitar da hipótese de a primeira solicitação (a brasileira) não ter atendido à nossa lei, o que seria um absurdo. Deste modo, por exemplo, qualquer decisão proferida pela justiça norte-americana em processo falimentar ou recuperacional deve produzir todos os seus efeitos no Brasil, devendo os nossos juízes (todos: cíveis, trabalhistas, fiscais etc.), nos processos sob sua jurisdição (todos, não somente os de insolvência), garantirem essa efetividade. E deve ser assim porque nunca aconteceu de a justiça norte-americana, uma vez solicitada a referendar as decisões proferidas pela justiça brasileira, negar essa colaboração. Em mais de uma ocasião, os juízes estadunidenses determinaram, por exemplo, que produziriam todos os seus efeitos nos

Estados Unidos os planos de recuperação judicial homologados pela justiça brasileira (Coelho, 2021, p. RL-1.29).

Os exemplos de insolvência transfronteiriça conhecidos no Brasil envolvem grandes companhias, e pelo conteúdo didático, são invariavelmente citados em publicações sobre o tema, a exemplo dos casos abaixo:

Varig. Em 2006, a justiça norte-americana colaborou com a brasileira, no emblemático caso da recuperação judicial da Varig. Havia sido decretado, nos Estados Unidos, o arresto de aeronaves das quais a Varig era locatária (por *leasing*). E isso aconteceu a poucos dias da realização da assembleia de credores na recuperação judicial da empresa brasileira. Uma comissão de juízes brasileiros seguiu viagem para Nova York, onde solicitaram pessoalmente, aos colegas estadunidenses, o adiamento do arresto pelo menos até a assembleia; e foram atendidos (Coelho, 2021, p. RL-1.29).

Rede Energia. Em agosto 2014, a justiça do Distrito de Nova York assegurou, nos Estados Unidos, os amplos efeitos do Plano de Recuperação da empresa. Os direitos dos credores de alguns títulos (“*perpetual notes*”) emitidos nos Estados Unidos, pela Rede, foram novados pelo Plano de Recuperação. Esses títulos passaram a ser pagáveis à vista com desconto de 75%, ou no prazo de 22 anos, sem juros. A justiça norte-americana considerou consistentes com o direito norte-americano as disposições do Plano e a forma pelo qual foi aprovado e determinou que os credores das *perpetual notes* fossem pagos conforme o Plano de Recuperação homologado pela justiça brasileira (Coelho, 2021, p. RL-1.29).

OAS. Em julho de 2015, a justiça norte-americana declarou que o centro principal de interesses das empresas do grupo OAS (COMI – *center of main interests*) era o Brasil, mesmo para as obrigações de subsidiárias sediadas em países estrangeiros (Áustria, no caso). Em decorrência, reconheceu a Recuperação Judicial da OAS em curso na justiça brasileira como o processo principal, para os fins do Capítulo 15 (Coelho, 2021, p. RL-1.29).

Odebrecht. Em dezembro de 2017, a justiça norte-americana determinou que o plano de reorganização extrajudicial da Odebrecht Óleo e Gás S.A., tal como homologado pela justiça brasileira, produziu todos os seus efeitos nos Estados Unidos, incluindo o de sustar quaisquer ações judiciais em curso, e impedir o ajuizamento de novas ações, naquele país, que se mostrem inconsistentes com o referido plano (Coelho, 2021, p. RL-1.29).

Oi. Em junho de 2018, a justiça norte-americana conferiu efeitos plenos ao plano de reorganização das empresas Oi S.A., Telemar Norte Leste S.A., Brasil Holdings Coöperatief U. A. e Oi Móvel S.A. aprovado pelos credores e homologado pela justiça brasileira. Atribuiu-se tais efeitos até mesmo para dispensar os valores mobiliários a serem emitidos, no cumprimento do referido plano, de atender a determinados requisitos de registro normalmente exigidos nos Estados Unidos (Coelho, 2021, p. RL-1.29).

Lupatech. Em janeiro de 2020, a justiça norte-americana determinou que o novo Plano de Recuperação da empresa produziu todos os seus efeitos nos Estados Unidos, inclusive para fins de substituir parte de créditos por títulos

de dívida, conforme aprovado pelos credores e homologado pela justiça brasileira. O plano original da Lupatech, quando ainda pendia de julgamento um recurso no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), havia sido também objeto de igual determinação, pela justiça norte-americana. O TJSP, no entanto, anulou o plano original, ao considerar inválidas algumas de suas cláusulas (Coelho, 2021, p. RL-1.29).

Com a nova Lei de Insolvência Transnacional do Brasil, a lacuna normativa existente à época destes casos mencionados não mais subsiste.

Em rumoroso caso de insolvência transfronteiriça envolvendo a companhia Americanas (AMER3), foi requerida à Justiça dos EUA uma extensão dos efeitos de proteção assegurados em seu processo de recuperação judicial no Brasil, com fundamento no Capítulo 15 do *Bankruptcy Code*, já na vigência da Lei n. 14.112/2020 (Infomoney, 2023, *online*).

A Lei de Insolvência Transnacional do Brasil, ou Nova Lei de Falência, foi inserida no Capítulo VI-A da Lei n. 11.101/2005, dividida em cinco seções: Seção I (Disposições Gerais); Seção II (Do Acesso à Jurisdição Brasileira); Seção III (Do Reconhecimento de Processos Estrangeiros); Seção IV (Da Cooperação com Autoridades e Representantes Estrangeiros) e Seção V (Dos Processos Concorrentes).

Nas seções seguintes, vê-se a abrangência de cada um deles, com ênfase no papel do Ministério Público.

## 7.2 Aspectos gerais da nova Lei Transfronteiriça

Até a edição da Lei n. 14.112/2020, o Brasil carecia de uma legislação própria para disciplinar a insolvência transnacional, apesar de rumorosos casos de recuperação e falência envolvendo grandes empresas multinacionais, com forte atuação no Brasil, terem acontecido perante a justiça brasileira.

Um destes casos envolveu a empresa multinacional italiana Parmalat, que teve perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a oportunidade de reapreciar o plano de pagamentos na recuperação judicial, com aplicação do instituto do *cram down*<sup>46</sup>, como forma de preservação da empresa que revele a possibilidade de superar a crise econômico-financeira enfrentada. O credor que havia pedido a falência da Parmalat era o Banque Marocaine de Commerce Extérieur (*Bank Of Africa*).

Em seu voto, o Rel. Des. Manoel de Queiroz Pereira Calças decidiu:

---

<sup>46</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, AI 461.740-4/4-00, Câmara Reservada à Falência e Recuperação, Rel. Des. Pereira Calças, j. 28-02-2007.

a previsão para que seja declarada a falência quando o plano é rejeitado pelos credores está em dois artigos da Lei 11.101/05 (nova Lei de Falências) – artigo 56, parágrafo 4º, e artigo 73, inciso III. No entanto, de acordo com o que manda a Lei de Introdução ao Código Civil, a leis têm de ser interpretadas de maneira razoável. O artigo 5º da LICC diz: “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. Embora a assembléia seja soberana, a Justiça está acima dela e não há nada que impeça o juiz de permitir que a empresa faça novo plano para os credores analisarem. “A nova Lei de Falências tornou maior a atuação dos credores no processo, mas não transformou o juiz em chancelador da assembléia.

Sobre a insolvência transnacional, as regras do art. 167-A e seguintes da Lei n. 11.101/2005 aplicam-se a qualquer hipótese de insolvência, e não somente à que é, segundo a lei brasileira, reservada aos empresários (falência) (Coelho, 2021, p. RL-1.29).

Sob essa perspectiva, nenhum juiz brasileiro pode negar a cooperação internacional, num processo de insolvência, civil ou empresarial. Essas regras são de aplicação obrigatória, de maneira que a recusa em fazê-lo deve ser fundamentada em critérios legais. É vedado, ainda, o *non liquet*, pois o juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico (art. 140 do CPC/2015 e CF/1988, art. 5º, XXXV).

Assim, um dos mais importantes objetivos da insolvência transnacional é a efetiva e eficiente cooperação entre as jurisdições (art. 167-A, I, da nova Lei).

Art. 167-A. Este Capítulo disciplina a insolvência transnacional, com o objetivo de proporcionar mecanismos efetivos para:

I – a cooperação entre juízes e outras autoridades competentes do Brasil e de outros países em casos de insolvência transnacional;

II – o aumento da segurança jurídica para a atividade econômica e para o investimento;

III – a administração justa e eficiente de processos de insolvência transnacional, de modo a proteger os interesses de todos os credores e dos demais interessados, inclusive do devedor;

IV – a proteção e a maximização do valor dos ativos do devedor;

V – a promoção da recuperação de empresas em crise econômico-financeira, com a proteção de investimentos e a preservação de empregos; e

VI – a promoção da liquidação dos ativos da empresa em crise econômico-financeira, com a preservação e a otimização da utilização produtiva dos bens, dos ativos e dos recursos produtivos da empresa, inclusive os intangíveis.

§ 1º Na interpretação das disposições deste Capítulo, deverão ser considerados o seu objetivo de cooperação internacional, a necessidade de uniformidade de sua aplicação e a observância da boa-fé.

§ 2º As medidas de assistência aos processos estrangeiros mencionadas neste Capítulo formam um rol meramente exemplificativo, de modo que outras medidas, ainda que previstas em leis distintas, solicitadas pelo representante estrangeiro, pela autoridade estrangeira ou pelo juízo brasileiro poderão ser deferidas pelo juiz competente ou promovidas diretamente pelo administrador judicial, com imediata comunicação nos autos.

§ 3º Em caso de conflito, as obrigações assumidas em tratados ou convenções internacionais em vigor no Brasil prevalecerão sobre as disposições deste Capítulo.

§ 4º O juiz somente poderá deixar de aplicar as disposições deste Capítulo se, no caso concreto, a sua aplicação configurar manifesta ofensa à ordem pública.

§ 5º O Ministério Público intervirá nos processos de que trata este Capítulo.

§ 6º Na aplicação das disposições deste Capítulo, será observada a competência do Superior Tribunal de Justiça prevista na alínea “i” do inciso I do *caput* do art. 105 da Constituição Federal, quando cabível.

Ao lado do princípio da cooperação entre as jurisdições (inciso I), o art. 167-A, II a VI, e §§ 1º e 2º, acolhe outros princípios internacionais para a boa administração da insolvência transfronteiriça. Dentre eles, merecem destaque os princípios da segurança jurídica (inciso II); eficiência (inciso III); maximização dos ativos (incisos IV e V); função social da empresa (inciso V); transparência e boa-fé objetiva (§ 1º) e da atipicidade das medidas de cooperação (§ 2º).

A cooperação, a reciprocidade e a cortesia (*comity*) são baseados no princípio da comunidade entre as nações (art. 4º, IX, da CF/1988), ao dispor sobre os princípios de regência do Brasil nas relações internacionais.

Na Lei Modelo da UNCITRAL<sup>47</sup>, estes princípios são apresentados até mesmo para, no caso concreto, serem considerados para eventualmente adaptar às circunstâncias particulares do transporte transfronteiriço de insolvências. Isto se coloca em sobre-eminência na medida em que a recusa à cooperação pode se basear em apenas duas situações: (i) em caso de conflito, quando as obrigações assumidas em tratados ou convenções internacionais em vigor no Brasil forem incompatíveis com a cooperação, caso em que prevalecerão; (ii) se, no caso concreto, a aplicação da cooperação entre as jurisdições configurar manifesta ofensa à ordem pública interna.

Art. 167-A. Este Capítulo disciplina a insolvência transnacional, com o objetivo de proporcionar mecanismos efetivos para:

[...]

§ 3º Em caso de conflito, as obrigações assumidas em tratados ou convenções internacionais em vigor no Brasil prevalecerão sobre as disposições deste Capítulo.

§ 4º O juiz somente poderá deixar de aplicar as disposições deste Capítulo se, no caso concreto, a sua aplicação configurar manifesta ofensa à ordem pública.

---

<sup>47</sup> Disponível em: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/1997-model-law-insol-2013-guide-enactment-e.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

Para o STF, há no direito brasileiro uma tripla hierarquia dos tratados internacionais. São reconhecidos três níveis hierárquicos distintos aos tratados e convenções internacionais (Brasil, STF, RE 466.343, 2008).

No maior nível, aqueles que versam sobre direitos humanos, aprovados em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros, são equivalentes às emendas constitucionais (art. 5º, § 3º, da CF/1988). Atualmente, há apenas a Convenção sobre os direitos de pessoas com deficiência.

Em um nível intermediário, os que versam sobre direitos humanos, mas foram aprovados pelo procedimento ordinário, por maioria simples (art. 47 da CF/1988), e que possuem *status* supralegal, situando-se entre as leis e a CF/1988, como o Pacto de São José da Costa Rica.

E no mesmo patamar da lei ordinária, aqueles que não versam sobre direitos humanos, mas ingressam no ordenamento com essa natureza:

Nestes, considera-se que os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Ainda segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, os tratados internacionais celebrados pelo Brasil – ou aos quais o Brasil venha a aderir – não podem versar matéria posta sob reserva constitucional de lei complementar (Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADIn n. 1.480-DF – medida liminar, rel. Min. Celso de Mello).

Diversamente é o entendimento do STF quanto às leis complementares. Para estas, os tratados internacionais celebrados pelo Brasil – ou aos quais o Brasil venha a aderir – não podem, em consequência, versar matéria posta sob reserva constitucional de lei complementar.

É que, em tal situação, a própria Carta Política subordina o tratamento legislativo de determinado tema ao exclusivo domínio normativo da lei complementar, que não pode ser substituída por qualquer outra espécie normativa infraconstitucional, inclusive pelos atos internacionais já incorporados ao direito positivo interno (Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADIn n. 1.480-DF – medida liminar, rel. Min. Celso de Mello).

Por outro lado, o STF afirma que no sistema jurídico brasileiro é oponível ao princípio *pacta sunt servanda*, inexistindo, por isso, no direito positivo nacional, a concorrência entre tratados internacionais e a CF/1988, cuja suprema autoridade normativa deverá sempre prevalecer sobre os atos de direito internacional público (STF, ADIn n. 1.480-DF).



Além da hipótese envolvendo os tratados, o juiz também pode deixar de aplicar as regras da insolvência transnacional em caso de manifesta ofensa à ordem pública (art. 167-A, § 4º). Trata-se de disposição contida também no art. 6º da Lei Modelo da UNCITRAL<sup>48</sup> e na Seção 1.506 do *Bankruptcy Code*<sup>49</sup>.

A ordem pública é utilizada por quase todos os países como um dos limites à aplicação da lei estrangeira, e tem como efeito afastar a aplicação de leis, costumes ou declarações de vontade que violem os direitos fundamentais, a moral, a justiça, ou as instituições democráticas (Santos, 2021).

Extrai-se de alguns casos internacionais exemplos nos quais houve o reconhecimento dessa cláusula de barreira à insolvência transnacional.

No caso da Corte de Hong Kong (*In re Fishery – HCMP13/2018*), reconheceu-se que a manobra processual é uma artinha que viola a ordem pública, dada a má-fé da empresa devedora. Na justiça norte-americana (*In re Vitro, S.A.B. de C.V. v. ACP Master, Ltd – Bankr. N.D. Tex. 2012*), a Corte de Falências do Northern District of Texas negou reconhecimento ao processo mexicano porque detectou defeitos de tramitação do plano de reestruturação, que não observou a transparência, a eficiência e a imparcialidade (Costa, 2022).

Estes aspectos são preconizados na Lei de Insolvência Nacional, ao determinar o art. 167-J, que o processo estrangeiro apenas será reconhecido se não violar a barreira de ordem pública prevista no art. 167-A, § 4º.

Sobre a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias, o art. 167-A, § 6º, deixa expresso o respeito à competência do STJ (art. 105, I, i, da CF/1988), o que é salutar, na medida em que são variadas as situações nas quais são utilizados por órgão jurisdicional estrangeiro, juiz ou árbitro.

A Lei n. 11.101/2005, no art. 167-B, definiu termos utilizados, fazendo-o segundo os critérios internacionais da Lei Modelo da UNCITRAL<sup>50</sup>:

Art. 167-B. Para os fins deste Capítulo, considera-se:

I – processo estrangeiro: qualquer processo judicial ou administrativo, de cunho coletivo, inclusive de natureza cautelar, aberto em outro país de acordo com disposições relativas à insolvência nele vigentes, em que os bens e as atividades de um devedor estejam sujeitos a uma autoridade estrangeira, para fins de reorganização ou liquidação;

<sup>48</sup> Disponível em: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/1997-model-law-insol-2013-guide-enactment-e.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

<sup>49</sup> Disponível em: <https://usbankruptcycode.org/chapter-15-ancillary-and-other-cross-border-cases/subchapter-i-general-provisions/section-1506-public-policy-exception/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

<sup>50</sup> Disponível em: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/1997-model-law-insol-2013-guide-enactment-e.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023 (art. 2º).

- II – processo estrangeiro principal: qualquer processo estrangeiro aberto no país em que o devedor tenha o centro de seus interesses principais;
- III – processo estrangeiro não principal: qualquer processo estrangeiro que não seja um processo estrangeiro principal, aberto em um país em que o devedor tenha estabelecimento ou bens;
- IV – representante estrangeiro: pessoa ou órgão, inclusive o nomeado em caráter transitório, que esteja autorizado, no processo estrangeiro, a administrar os bens ou as atividades do devedor, ou a atuar como representante do processo estrangeiro;
- V – autoridade estrangeira: juiz ou autoridade administrativa que dirija ou supervisione um processo estrangeiro; e
- VI – estabelecimento: qualquer local de operações em que o devedor desenvolva uma atividade econômica não transitória com o emprego de recursos humanos e de bens ou serviços.

Entre as definições do art. 167-B, aquelas dos incisos I a III mostram exceção ao princípio da unidade do processo de recuperação ou falência, reafirmando, pelo contrário, a pluralidade deles na insolvência transfronteiriça, mas sem violar o princípio do COMI.

Na verdade, a divisão entre processo estrangeiro principal e não principal reflete a situação das instâncias em que o devedor possui o centro de seus interesses principais em um Estado, e estabelecimentos e ativos que não são do Estado onde corre o processo de insolvência. Em princípio, espera-se que o processo pendente no centro dos interesses principais tenha a responsabilidade de administrar a insolvência do devedor, independentemente do número de Estados em que o devedor possua bens e credores, sujeito a procedimentos secundários de coordenação apropriados para acomodar necessidades locais.

Isto porque, o conceito mais importante, na falência transnacional, a se apreender, é o de que não existe nenhuma jurisdição internacional com competência para a matéria de insolvência:

A falência transnacional diz respeito apenas a meios de facilitação da cooperação judiciária internacional. Cada juiz, na falência transnacional, mantém a sua própria jurisdição material e territorialmente circunscrita; e, no exercício dela, colabora no compartilhamento de informações e para fins de dar efetividade às decisões proferidas por juízes de outras jurisdições, igualmente limitadas em termos territoriais, em processos de insolvência. A cooperação internacional afeta à falência transnacional é direta, isto é, dispensa totalmente a expedição de carta rogatória e de *exequatur* do STJ. A colaboração faz-se, portanto, sem a interferência de órgão diplomático (seja a chancelaria do país requisitante ou do requisitado) ou de outra natureza (Ministério da Justiça, por exemplo); faz-se também sem o envolvimento das instâncias judiciárias superiores, exceto em grau de recurso (Coelho, 2021, p. RL-1.29).

O âmbito de incidência do Capítulo VI-A é trazido pelo art. 167-C, I a IV. Além das barreiras vistas, as disposições da insolvência transnacional não se aplicam às entidades relacionadas no art. 2º da Lei de Falências:

[...] que exclui do âmbito de incidência da Lei 11.101/2005 as empresas públicas e sociedades de economia mista, as instituições financeiras públicas ou privadas, as cooperativas de crédito, os consórcios, as entidades de previdência complementar, as sociedades operadoras de plano de assistência à saúde, as sociedades seguradoras, as sociedades de capitalização e outras entidades legalmente equiparadas às anteriores; portanto, conseqüentemente, estes mesmo agentes estão excluídos da incidência deste Capítulo VI-A, por integrar a Lei 11.101/2005 (Costa, 2021, p. 419).

O fundamento da colaboração internacional é a reciprocidade, isto é, as jurisdições colaboram umas com as outras, num movimento contínuo de trocas, de cooperação, comunicação e coordenação.

Com isso, o art. 167-D do Capítulo VI-A define a competência, no Brasil, para o reconhecimento do processo estrangeiro:

Art. 167-D. O juízo do local do principal estabelecimento do devedor no Brasil é o competente para o reconhecimento de processo estrangeiro e para a cooperação com a autoridade estrangeira nos termos deste Capítulo.

§ 1º A distribuição do pedido de reconhecimento do processo estrangeiro previne a jurisdição para qualquer pedido de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência relativo ao devedor.

§ 2º A distribuição do pedido de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência previne a jurisdição para qualquer pedido de reconhecimento de processo estrangeiro relativo ao devedor.

Em matéria de insolvência transnacional (CF/1988, art. 5º, LIII), aplica-se a mesma regra de competência para os processos falimentares ou recuperacionais (art. 3º da Lei n. 11.101/2005): “Art. 3º. É competente para homologar o plano de recuperação extrajudicial, deferir a recuperação judicial ou decretar a falência o juízo do local do principal estabelecimento do devedor ou da filial de empresa que tenha sede fora do Brasil”.

Embora não haja uma definição específica, no âmbito internacional, para centro dos interesses principais do devedor (COMI), considera-se: “o centro dos interesses principais deve corresponder ao lugar onde o devedor conduz a administração de seus interesses em bases regulares, e é assim, portanto, percebido por terceiros” (Santos, 2021, p. RL-1.29).

O art. 167-D, §§ 1º e 2º, estabelece o momento em que ocorre o fenômeno da prevenção, fixando-o como sendo a distribuição do pedido de reconhecimento do processo estrangeiro, o

que, de resto, está na medida do art. 6º, § 8º, da Lei n. 11.101/2005, e com o art. 43 do CPC/2015, que determina a competência no momento do registro ou da distribuição da petição inicial. São irrelevantes as modificações ocorridas posteriormente, por transferência do centro dos interesses ou outra forma de manipulação da competência para outro Estado (art. 167-J, § 2º).

No art. 167-E do Capítulo VI-A, são especificados os representantes do processo estrangeiro – o devedor em recuperação (judicial ou extrajudicial), ou o administrador judicial, em caso de falência. O Ministério Público não é representante do processo estrangeiro, tampouco pode exercer as funções que lhe foram reservadas pela lei.

Há, ainda, uma outra figura que pode ser nomeada como representante do processo estrangeiro (art. 167-E, § 1º).

Art. 167-E. São autorizados a atuar em outros países, independentemente de decisão judicial, na qualidade de representante do processo brasileiro, desde que essa providência seja permitida pela lei do país em que tramitem os processos estrangeiros:

I – o devedor, na recuperação judicial e na recuperação extrajudicial;

II – o administrador judicial, na falência.

§ 1º Na hipótese de que trata o inciso II do *caput* deste artigo, poderá o juiz, em caso de omissão do administrador judicial, autorizar terceiro para a atuação prevista no *caput* deste artigo.

§ 2º A pedido de qualquer dos autorizados, o juízo mandará certificar a condição de representante do processo brasileiro.

Trata-se do terceiro, que poderá ser nomeado pelo juiz em razão de constatada omissão do administrador judicial.

Assim, resumidamente, serão representantes do processo brasileiro: (i) o devedor, na recuperação judicial e na recuperação extrajudicial; (ii) o administrador judicial, na falência; (iii) sendo omissos estes, o terceiro.

A substituição do administrador por terceiro, por exemplo, pode gerar dúvida sobre quem efetivamente é o representante estrangeiro. Assim, o art. 167-E, § 2º, admite que, a qualquer tempo, a pedido das partes e do Ministério Público, que atua como *custus legis*, sua condição seja certificada nos autos.

### 7.2.1 Considerações sobre o acesso à jurisdição brasileira

O devedor em recuperação ou o administrador judicial da falência são representantes estrangeiros. Confere-se a eles legitimidade para postular diretamente ao juiz brasileiro.

Art. 167-F. O representante estrangeiro está legitimado a postular diretamente ao juiz brasileiro, nos termos deste Capítulo.

§ 1º O pedido feito ao juiz brasileiro não sujeita o representante estrangeiro nem o devedor, seus bens e suas atividades à jurisdição brasileira, exceto no que diz respeito aos estritos limites do pedido.

§ 2º Reconhecido o processo estrangeiro, o representante estrangeiro está autorizado a:

I – ajuizar pedido de falência do devedor, desde que presentes os requisitos para isso, de acordo com esta Lei;

II – participar do processo de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência do mesmo devedor, em curso no Brasil;

III – intervir em qualquer processo em que o devedor seja parte, atendidas as exigências do direito brasileiro.

Assim, processo de insolvência estrangeiro tem o seu representante com legitimidade para praticar atos na jurisdição brasileira. É recíproco esse direito de atuar perante a justiça estrangeira, conforme art. 12 da Lei Modelo da UNCITRAL<sup>51</sup> e a Seção 1.512 do *Bankruptcy Code*<sup>52</sup>.

Ainda segundo o art. 12 da Lei Modelo da UNCITRAL, cada país definirá quem pode atuar como representante. Enquanto no Brasil são aqueles do art. 167-E, pode ser que a lei estrangeira defina outros sujeitos para esse mister, não necessariamente coincidentes com aqueles designados localmente.

O representante estrangeiro tem legitimidade para atuar perante a jurisdição do Brasil, em razão da plena liberdade de forma que é um dos pilares da insolvência transnacional (Coelho, 2021, RL- 1.30).

No entanto, para a prática dos atos previstos no art. 167-F, § 2º, I a III, o representante estrangeiro deverá obter o reconhecimento do processo estrangeiro (art. 167-H). A partir daí, poderá: (i) ajuizar pedido de falência do devedor, desde que presentes os requisitos para isso, de acordo com esta Lei; (ii) participar do processo de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência do mesmo devedor, em curso no Brasil; (iii) intervir em qualquer processo no qual o devedor seja parte, atendidas as exigências do direito brasileiro.

Coube ao art. 167-G do Capítulo VI-A da Lei n. 11.101/2005 atribuir aos credores estrangeiros os mesmos direitos conferidos aos credores nacionais, assim como faz o art. 13, §§ 1º e 2º, da Lei Modelo da UNCITRAL.

---

<sup>51</sup> Disponível em: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/1997-model-law-insol-2013-guide-enactment-e.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

<sup>52</sup> Disponível em: <https://usbankruptcycode.org/chapter-15-ancillary-and-other-cross-border-cases/subchapter-ii-access-of-foreign-representatives-and-creditors-to-the-court/section-1512-participation-of-a-foreign-representative-in-a-case-under-this-title/>. Acesso em: 25 abr. 2024.

Art. 167-G. Os credores estrangeiros têm os mesmos direitos conferidos aos credores nacionais nos processos de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência.

§ 1º Os credores estrangeiros receberão o mesmo tratamento dos credores nacionais, respeitada a ordem de classificação dos créditos prevista nesta Lei, e não serão discriminados em razão de sua nacionalidade ou da localização de sua sede, estabelecimento, residência ou domicílio, respeitado o seguinte:

I – os créditos estrangeiros de natureza tributária e previdenciária, bem como as penas pecuniárias por infração de leis penais ou administrativas, inclusive as multas tributárias devidas a Estados estrangeiros, não serão considerados nos processos de recuperação judicial e serão classificados como créditos subordinados nos processos de falência, independentemente de sua classificação nos países em que foram constituídos;

II – o crédito do representante estrangeiro será equiparado ao do administrador judicial nos casos em que fizer jus a remuneração, exceto quando for o próprio devedor ou seu representante;

III – os créditos que não tiverem correspondência com a classificação prevista nesta Lei serão classificados como quirografários, independentemente da classificação atribuída pela lei do país em que foram constituídos.

§ 2º O juiz deve determinar as medidas apropriadas, no caso concreto, para que os credores que não tiverem domicílio ou estabelecimento no Brasil tenham acesso às notificações e às informações dos processos de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência.

§ 3º As notificações e as informações aos credores que não tiverem domicílio ou estabelecimento no Brasil serão realizadas por qualquer meio considerado adequado pelo juiz, dispensada a expedição de carta rogatória para essa finalidade.

§ 4º A comunicação do início de um processo de recuperação judicial ou de falência para credores estrangeiros deverá conter as informações sobre providências necessárias para que o credor possa fazer valer seu direito, inclusive quanto ao prazo para apresentação de habilitação ou de divergência e à necessidade de os credores garantidos habilitarem seus créditos.

§ 5º O juiz brasileiro deverá expedir os ofícios e os mandados necessários ao Banco Central do Brasil para permitir a remessa ao exterior dos valores recebidos por credores domiciliados no estrangeiro.

A Lei da UNCITRAL, assim como faz o art. 167-G, § 1º, confere uma dupla garantia ao credor estrangeiro fundada no princípio da igualdade – de um lado os direitos subjetivos em geral, de outro, os direitos relacionados aos créditos.

*Article 13. Access of foreign creditors to a proceeding under [identify laws of the enacting State relating to insolvency]*

*1. Subject to paragraph 2 of this article, foreign creditors have the same rights regarding the commencement of, and participation in a proceeding under [identify laws of the enacting State relating to insolvency] as creditors in this State.*

*2. Paragraph 1 of this article does not affect the ranking of claims in a proceeding under [identify laws of the enacting State relating to insolvency], except that the claims of foreign creditors shall not be ranked lower than [identify the class of general non-preference claims, while providing that a foreign claim is to be ranked lower than the general non-preference claims if na 108equivalente local claim (e.g. claim for a penalty or deferred payment claim) has a rank lower than the general non-preference claims].b claims if*

*na 109quivalente local claim (e.g. claim for a penalty or deferred payment claim) has a rank lower than the general non-preference claims].*

Para Fábio Ulhoa Coelho,

O legislador, na Reforma de 2020, expressou-se mal em diversas oportunidades. No art. 167-G, por exemplo, ele menciona muitas vezes “credores estrangeiros”, quando o correto seria mencionar “crédito estrangeiro”. Isso porque o critério decisivo para se submeter à disciplina do art. 167-G não é a nacionalidade do credor, mas a nacionalidade do crédito, isto é, o país de sua execução. Se o crédito deve ser executado no Brasil, a sua nacionalidade é brasileira, tanto faz se o titular é um sujeito brasileiro ou estrangeiro. Em consequência, se o crédito for brasileiro (deve ser executado no Brasil), ele não se submete às normas da insolvência transnacional. A ele se aplicam as demais regras da LF, não tendo absolutamente nenhuma importância a nacionalidade do respectivo credor. Do mesmo modo, se o crédito for estrangeiro (deve ser executado fora do Brasil), ele se submete, no que diz respeito à jurisdição nacional, às regras da insolvência transnacional. E aqui também é irrelevante a nacionalidade do credor. Mesmo o credor brasileiro, quando titular de um crédito a ser executado em jurisdição estrangeira, estará sujeito às normas da insolvência transnacional, quando se reportar à jurisdição brasileira (Coelho, 2021, R-L 1.30).

No art. 167-G, §§ 2º ao 5º, há especial atenção aos princípios informadores dos processos de insolvência transnacional, aos da informação, da publicidade e da transparência. São princípios processuais amplamente sufragados na doutrina da insolvência transnacional os quais certamente estão sob a égide, no Brasil, do devido processo legal constitucional.

A publicidade dos atos processuais é a regra; a restrição é exceção (art. 5º, LX, da CF/1988).

### 7.2.2 Reconhecimento de processos estrangeiros

Enquanto o art. 167-F do Capítulo VI-A dispõe sobre o acesso do representante estrangeiro à jurisdição brasileira, a qual, em alguns casos, exige o reconhecimento do processo estrangeiro, o art. 167-H disciplina as formalidades documentais do reconhecimento do processo estrangeiro em si.

Art. 167-H. O representante estrangeiro pode ajuizar, perante o juiz, pedido de reconhecimento do processo estrangeiro em que atua.

§ 1º O pedido de reconhecimento do processo estrangeiro deve ser acompanhado dos seguintes documentos:

I – cópia apostilada da decisão que determine a abertura do processo estrangeiro e nomeie o representante estrangeiro;

II – certidão apostilada expedida pela autoridade estrangeira que ateste a existência do processo estrangeiro e a nomeação do representante estrangeiro; ou

III – qualquer outro documento emitido por autoridade estrangeira que permita ao juiz atingir plena convicção da existência do processo estrangeiro e da identificação do representante estrangeiro.

§ 2º O pedido de reconhecimento do processo estrangeiro deve ser acompanhado por uma relação de todos os processos estrangeiros relativos ao devedor que sejam de conhecimento do representante estrangeiro.

§ 3º Os documentos redigidos em língua estrangeira devem estar acompanhados de tradução oficial para a língua portuguesa, salvo quando, sem prejuízo aos credores, for expressamente dispensada pelo juiz e substituída por tradução simples para a língua portuguesa, declarada fiel e autêntica pelo próprio advogado, sob sua responsabilidade pessoal.

Os meios de cooperação judiciária são os mais amplos possíveis, inclusive em matéria de falência ou recuperação judicial:

Se o devedor brasileiro se beneficia do *stay period* em razão de recuperação judicial do seu grupo, em curso no exterior (é requerente do Capítulo 11, nos Estados Unidos, por exemplo), e pretende a cooperação judiciária internacional para a suspensão de uma execução trabalhista aqui no Brasil, basta peticionar ao juiz do trabalho. Não é indispensável, portanto, que se proceda ao prévio reconhecimento do processo estrangeiro, para que a cooperação judiciária internacional tenha curso. Ao contrário, a plena liberdade de forma é um dos pilares da insolvência transnacional. O reconhecimento do processo estrangeiro é útil para fins de centralização das decisões judiciais de cooperação. Mas, se o representante do processo estrangeiro considerar mais adequado aos seus interesses a busca da cooperação judiciária internacional por outros meios, ele pode optar por não requerer o reconhecimento previsto no art. 167-H (Coelho, 2021, R-L 1.30).

Essa ampla possibilidade de medidas é prevista no art.167-I do Capítulo VI-A, que, inclusive, pode decidir, no momento do reconhecimento do pedido, o país no qual se localiza o “centro de interesses principais” do devedor.

Trata-se de medida importante, na falência transnacional, para coordenação dos processos que correm perante jurisdições diferentes. Isto porque, espera-se, por meio do processo principal, devem ser sistematizados os fluxos de informações com os demais, classificados como não principais, secundários ou acessórios.

Art. 167-I. Independentemente de outras medidas, o juiz poderá reconhecer:

I – a existência do processo estrangeiro e a identificação do representante estrangeiro, a partir da decisão ou da certidão referidas no § 1º do art. 167-H desta Lei que os indicarem como tal;

II – a autenticidade de todos ou de alguns documentos juntados com o pedido de reconhecimento do processo estrangeiro, mesmo que não tenham sido apostilados;



III – o país onde se localiza o domicílio do devedor, no caso dos empresários individuais, ou o país da sede estatutária do devedor, no caso das sociedades, como seu centro de interesses principais, salvo prova em contrário.

O art. 167-J estabelece os requisitos para reconhecimento do processo estrangeiro, o que não se confunde com o art. 167-H, que dispõe sobre os documentos que devem instruir o pedido de reconhecimento do processo estrangeiro.

Art. 167-J. Ressalvado o disposto no § 4º do art. 167-A desta Lei, o juiz reconhecerá o processo estrangeiro quando:

I – o processo enquadrar-se na definição constante do inciso I do *caput* do art. 167-B desta Lei;

II – o representante que tiver requerido o reconhecimento do processo enquadrar-se na definição de representante estrangeiro constante do inciso IV do *caput* do art. 167-B desta Lei;

III – o pedido cumprir os requisitos estabelecidos no art. 167-H desta Lei; e

IV – o pedido tiver sido endereçado ao juiz, conforme o disposto no art. 167-D desta Lei.

§ 1º Satisfeitos os requisitos previstos no *caput* deste artigo, o processo estrangeiro deve ser reconhecido como:

I – processo estrangeiro principal, caso tenha sido aberto no local em que o devedor tenha o seu centro de interesses principais; ou

II – processo estrangeiro não principal, caso tenha sido aberto em local em que o devedor tenha bens ou estabelecimento, na forma definida no inciso VI do *caput* do art. 167-B desta Lei.

§ 2º Não obstante o previsto nos incisos I e II do § 1º deste artigo, o processo estrangeiro será reconhecido como processo estrangeiro não principal se o centro de interesses principais do devedor tiver sido transferido ou de outra forma manipulado com o objetivo de transferir para outro Estado a competência jurisdicional para abertura do processo.

§ 3º A decisão de reconhecimento do processo estrangeiro poderá ser modificada ou revogada, a qualquer momento, a pedido de qualquer parte interessada, se houver elementos que comprovem que os requisitos para o reconhecimento foram descumpridos, total ou parcialmente, ou deixaram de existir.

§ 4º Da decisão que acolher o pedido de reconhecimento caberá agravo, e da sentença que o julgar improcedente caberá apelação.

Referido preceito mereceu destaque na Recomendação n. 102/2023 do CNMP, notadamente sobre a fiscalização do Ministério Público destes aspectos: (i) barreiras quanto à soberania nacional, ordem pública e os bons costumes; (ii) definição de processo estrangeiro; (iii) definição de representante estrangeiro; (iv) documentos do art. 167-H; (v) competência do juiz:

Art. 33. O Ministério Público, na sua atuação como fiscal da ordem jurídica na insolvência transnacional, verificará a presença dos requisitos legais da cooperação (artigo 167-J, da Lei n. 11.101/05) e a inexistência de manifesta ofensa à ordem pública (artigo 167-A § 4º, da Lei n. 11.101/05 e Decreto Lei n. 4657/42, com redação dada pelo artigo 17 da Lei 12.376/2010).

A decisão de reconhecimento do processo estrangeiro poderá ser revista, sujeitando-se, assim, à cláusula *rebus sic stantibus*, desde que, a pedido de qualquer parte interessada e do Ministério Público, houver provas de que os requisitos para o reconhecimento foram descumpridos, total ou parcialmente, ou deixaram de existir.

A decisão de reconhecimento é recorrível: (i) se acolher o pedido de reconhecimento caberá agravo e; (ii) da sentença que o julgar improcedente caberá apelação.

Em relação às partes, não há dúvida quanto à legitimidade recursal.

Em relação ao Ministério Público, mesmo que não tenha legitimidade para o pedido de reconhecimento do processo estrangeiro, resta claro o art. 167-H, ao intervir como fiscal da ordem jurídica, poderá recorrer (art. 179, II, parte final, do CPC/2015).

Os prazos dos recursos de agravo e apelação, apesar da divergência surgida a partir da Lei n. 14.11/2020, que alterou o art. 189, § 1º, I, são contados em dias úteis<sup>53</sup>, aplicando-se, assim, o art. 219 do CPC/2015. Por outro lado, os prazos de natureza material, previstos no microsistema da Lei de Falências, fluem em dias corridos.

O art. 167-K do Capítulo VI-A atribui deveres de compartilhamento de informações ao representante estrangeiro, a serem feitos ao juiz, compreendendo as modificações quanto ao estado do processo estrangeiro, sua condição de representante ou se algum outro processo estrangeiro foi reconhecido.

Art. 167-K. Após o pedido de reconhecimento do processo estrangeiro, o representante estrangeiro deverá imediatamente informar ao juiz:  
I – qualquer modificação significativa no estado do processo estrangeiro reconhecido ou no estado de sua nomeação como representante estrangeiro;  
II – qualquer outro processo estrangeiro relativo ao mesmo devedor de que venha a ter conhecimento.

Na sequência, o art. 167-L do Capítulo VI-A proclama que, uma vez distribuído o pedido de reconhecimento de um processo estrangeiro, e até antes de decisão de reconhecimento, o juiz poderá conceder tutela provisória, fundamentando-a em urgência ou evidência.

Art. 167-L. Após o ajuizamento do pedido de reconhecimento do processo estrangeiro, e antes de sua decisão, o juiz poderá conceder liminarmente as medidas de tutela provisória, fundadas em urgência ou evidência, necessárias para o cumprimento desta Lei, para a proteção da massa falida ou para a eficiência da administração.

§ 1º Salvo no caso do disposto no inciso IV do *caput* do art. 167-N desta Lei, as medidas de natureza provisória encerram-se com a decisão sobre o pedido de reconhecimento.

---

<sup>53</sup> Brasil. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp: 1937868 RJ, REsp: 1962082 MS e REsp: 1698283 GO.

§ 2º O juiz poderá recusar-se a conceder as medidas de assistência provisória que possam interferir na administração do processo estrangeiro principal.

De acordo com os arts. 297, 300 e 301 do CPC/2015, de aplicação subsidiária (art. 189 da Lei n. 11.101/2005), a tutela de urgência está sujeita aos requisitos gerais do *periculum in mora* (elemento de risco) e do *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito). Assim, a tutela de urgência visa assegurar a eficácia do processo estrangeiro, principal ou não principal.

Sobre a tutela de evidência, dispõe o art. 311 do CPC/2015, nele se afirmando que a concessão da tutela independe da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando, entre outras causas, ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte (inc. I).

As tutelas provisórias são atípicas, ou seja, não há um rol definido de medidas de apoio (*numerus apertus*), conforme regem os arts. 167-L, 167-N, IV, e os arts. 297 e 301 do CPC/2015.

Resta inalterado o poder geral cautelar, conferido ao juiz pelo CPC. Mas isso já poderia ser deduzido a partir do fato de que não há mais especificação de procedimentos cautelares para determinados casos, de forma que as possibilidades são amplas tanto para o jurisdicionado como para o juiz. São possíveis todas as medidas que visem ao resguardo do direito pretendido, motivo pelo qual o rol indicado neste dispositivo é enumerativo (Nery, 2020, RL 1.56 e 1.57).

As tutelas provisórias, no entanto, só podem ser deferidas se presentes os requisitos específicos do art. 167-L, parte final, e § 2º, quais sejam: (i) necessárias para o cumprimento da LRF; (ii) para a proteção da massa falida ou; (iii) para a eficiência da administração. Logo, as medidas de assistência podem ser recusadas se de qualquer modo interferir no processo estrangeiro principal, causando-lhe tumulto ou prejuízos.

Quanto ao prazo de encerramento, as medidas de assistência perdem eficácia com a decisão sobre o pedido de reconhecimento, exceto quando ocorrer a conversão definitiva de qualquer delas (art. 167-N, IV).

No art. 167-M do Capítulo VI-A alistam os efeitos automáticos da decisão que reconhece o processo estrangeiro como principal.

Art. 167-M. Com o reconhecimento de processo estrangeiro principal, decorrem automaticamente:

- I – a suspensão do curso de quaisquer processos de execução ou de quaisquer outras medidas individualmente tomadas por credores relativas ao patrimônio do devedor, respeitadas as demais disposições desta Lei;
- II – a suspensão do curso da prescrição de quaisquer execuções judiciais contra o devedor, respeitadas as demais disposições desta Lei;

III – a ineficácia de transferência, de oneração ou de qualquer forma de disposição de bens do ativo não circulante do devedor realizadas sem prévia autorização judicial.

§ 1º A extensão, a modificação ou a cessação dos efeitos previstos nos incisos I, II e III do *caput* deste artigo subordinam-se ao disposto nesta Lei.

§ 2º Os credores conservam o direito de ajuizar quaisquer processos judiciais e arbitrais, e de neles prosseguir, que visem à condenação do devedor ou ao reconhecimento ou à liquidação de seus créditos, e, em qualquer caso, as medidas executórias deverão permanecer suspensas.

§ 3º As medidas previstas neste artigo não afetam os credores que não estejam sujeitos aos processos de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência, salvo nos limites permitidos por esta Lei.

Se o processo de insolvência estrangeiro for reconhecido como não principal, não se projetam necessariamente ditos efeitos, mas qualquer um deles pode ser adotado, pelo magistrado, com fundamento no dever de assistência (Coelho, 2021, R. L. 1.31).

É o que estabelece o art. 167-N, ao afirmar que o juiz poderá determinar, a pedido do representante estrangeiro, e desde que necessárias para a proteção dos bens do devedor e no interesse dos credores, diversas medidas:

Art. 167-N. Com a decisão de reconhecimento do processo estrangeiro, tanto principal como não principal, o juiz poderá determinar, a pedido do representante estrangeiro e desde que necessárias para a proteção dos bens do devedor e no interesse dos credores, entre outras, as seguintes medidas:

I – a ineficácia de transferência, de oneração ou de qualquer forma de disposição de bens do ativo não circulante do devedor realizadas sem prévia autorização judicial, caso não tenham decorrido automaticamente do reconhecimento previsto no art. 167-M desta Lei;

II – a oitiva de testemunhas, a colheita de provas ou o fornecimento de informações relativas a bens, a direitos, a obrigações, à responsabilidade e à atividade do devedor;

III – a autorização do representante estrangeiro ou de outra pessoa para administrar e/ou realizar o ativo do devedor, no todo ou em parte, localizado no Brasil;

IV – a conversão, em definitivo, de qualquer medida de assistência provisória concedida anteriormente;

V – a concessão de qualquer outra medida que seja necessária.

§ 1º Com o reconhecimento do processo estrangeiro, tanto principal como não principal, o juiz poderá, a requerimento do representante estrangeiro, autorizá-lo, ou outra pessoa nomeada por aquele, a promover a destinação do ativo do devedor, no todo ou em parte, localizado no Brasil, desde que os interesses dos credores domiciliados ou estabelecidos no Brasil estejam adequadamente protegidos.

§ 2º Ao conceder medida de assistência prevista neste artigo requerida pelo representante estrangeiro de um processo estrangeiro não principal, o juiz deverá certificar-se de que as medidas para efetivá-la se referem a bens que, de acordo com o direito brasileiro, devam ser submetidos à disciplina aplicável ao processo estrangeiro não principal, ou certificar-se de que elas digam respeito a informações nele exigidas.

Além dos requisitos legais vistos, afirma o art. 167-O do Capítulo VI, a possibilidade de o juiz, na decisão sobre as medidas de assistência, automáticas ou não, condicionar a concessão ao atendimento das condições judiciais fixadas.

Art. 167-O. Ao conceder ou denegar uma das medidas previstas nos arts. 167-L e 167-N desta Lei, bem como ao modificá-las ou revogá-las nos termos do § 2º deste artigo, o juiz deverá certificar-se de que o interesse dos credores, do devedor e de terceiros interessados será adequadamente protegido.

§ 1º O juiz poderá condicionar a concessão das medidas previstas nos arts. 167-L e 167-N desta Lei ao atendimento de condições que considerar apropriadas.

§ 2º A pedido de qualquer interessado, do representante estrangeiro ou de ofício, o juiz poderá modificar ou revogar, a qualquer momento, medidas concedidas com fundamento nos arts. 167-L e 167-N desta Lei.

§ 3º Com o reconhecimento do processo estrangeiro, tanto principal quanto não principal, o representante estrangeiro poderá ajuizar medidas com o objetivo de tornar ineficazes quaisquer atos realizados, nos termos dos arts. 129 e 130, observado ainda o disposto no art. 131, todos desta Lei.

§ 4º No caso de processo estrangeiro não principal, a ineficácia referida no § 3º deste artigo dependerá da verificação, pelo juiz, de que, de acordo com a lei brasileira, os bens devam ser submetidos à disciplina aplicável ao processo estrangeiro não principal.

Para Daniel Carnio Costa, trata-se do padrão internacional conhecido como *adequate protection*, pois cabe ao juiz avaliar os impactos das medidas deferidas nos interesses dos credores, do devedor e de terceiros que deverão, por sua vez, ser adequadamente protegidos (Costa, 2021, p. 433).

### 7.2.3 Cooperação com autoridades e representantes estrangeiros

A cooperação direta, ágil e eficiente em matéria de insolvência transnacional é indispensável para o sucesso dos processos paralelos. Essa comunicação entre as jurisdições não está sujeita a uma forma solene. Segundo o art. 27 da Lei Modelo da UNCITRAL, ela pode ser concretizada por qualquer meio apropriado<sup>54</sup>, ou seja, é plena a liberdade da forma.

Isto reflete o importante papel que a insolvência transnacional desempenha na implementação de processos de insolvência transfronteiriços cooperativos, dentro dos parâmetros estabelecidos na lei, sob à égide do denominado *Court to Court Cooperation* (CCC), fundada no princípio da cortesia internacional (princípio da *courtoisie* ou *comity*) (Santos, 2021, RL-1.32).

---

<sup>54</sup> Disponível em: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/1997-model-law-insol-2013-guide-enactment-e.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

Assim, os arts. 167-P e 167-Q do capítulo VI impulsionam a comunicação em sua máxima extensão, tanto para informações como para medidas de assistência, entre todos os atores do processo.

Art. 167-P. O juiz deverá cooperar diretamente ou por meio do administrador judicial, na máxima extensão possível, com a autoridade estrangeira ou com representantes estrangeiros, na persecução dos objetivos estabelecidos no art. 167-A desta Lei.

§ 1º O juiz poderá comunicar-se diretamente com autoridades estrangeiras ou com representantes estrangeiros, ou deles solicitar informação e assistência, sem a necessidade de expedição de cartas rogatórias, de procedimento de auxílio direto ou de outras formalidades semelhantes.

§ 2º O administrador judicial, no exercício de suas funções e sob a supervisão do juiz, deverá cooperar, na máxima extensão possível, com a autoridade estrangeira ou com representantes estrangeiros, na persecução dos objetivos estabelecidos no art. 167-A desta Lei.

§ 3º O administrador judicial, no exercício de suas funções, poderá comunicar-se com as autoridades estrangeiras ou com os representantes estrangeiros.

Art. 167-Q. A cooperação a que se refere o art. 167-P desta Lei poderá ser implementada por quaisquer meios, inclusive pela:

- I – nomeação de uma pessoa, natural ou jurídica, para agir sob a supervisão do juiz;
- II – comunicação de informações por quaisquer meios considerados apropriados pelo juiz;
- III – coordenação da administração e da supervisão dos bens e das atividades do devedor;
- IV – aprovação ou implementação, pelo juiz, de acordos ou de protocolos de cooperação para a coordenação dos processos judiciais; e
- V – coordenação de processos concorrentes relativos ao mesmo devedor.

Também ao Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, a cooperação com todos os agentes envolvidos é necessária, para atender aos objetivos da insolvência transnacional.

A respeito preconiza o art. 35 da Recomendação n. 102/2023 do CNMP:

Art. 34. O Ministério Público, no exercício de suas funções e na máxima extensão possível, cooperará com a autoridade estrangeira, com representantes estrangeiros ou, quando o caso, com outros Ministérios Públicos da jurisdição que esteja relacionada com o procedimento de insolvência transnacional, na persecução dos objetivos estabelecidos no artigo 167-A da Lei n. 11.101/05.

Sobre os ‘acordos ou protocolos de cooperação’ dispõe a Resolução n. 394/2021 do CNJ. Eles podem dispor sobre a comunicação direta entre os juízos, coordenação de atos e realização de audiências conjuntas, observando as normas de boas práticas estabelecidas pelo *Judicial Insolvency Network*.

Assim, apenas sobre regras procedimentais estão os protocolos de insolvência autorizados a disciplinar; logo, não podem alterar direitos materiais das partes ou qualquer poder jurisdicional dos tribunais e juízos.

#### 7.2.4 Processos concorrentes

O art. 167-R inaugura a Seção V do Capítulo VI-A, que dispõe sobre os processos concorrentes, situação ocorrida quando há processos estrangeiros e brasileiros em curso, versando sobre a insolvência de um mesmo devedor (Costa, 2021, p. 435).

Art. 167-R. Após o reconhecimento de um processo estrangeiro principal, somente se iniciará no Brasil um processo de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência se o devedor possuir bens ou estabelecimento no País.

Parágrafo único. Os efeitos do processo ajuizado no Brasil devem restringir-se aos bens e ao estabelecimento do devedor localizados no Brasil e podem estender-se a outros, desde que esta medida seja necessária para a cooperação e a coordenação com o processo estrangeiro principal.

Neste momento, evidencia-se a importância da divisão dos processos em principais e não principais, em vista do fluxo das informações que a partir daí se desenvolve na abordagem cooperação, comunicação e coordenação (CCC), preconizada no art. 29 da Lei Modelo da UNCITRAL<sup>55</sup>.

Se os representantes dos processos trabalharem de modo correto, estarão concentradas no processo principal todas as informações relevantes sobre a situação patrimonial de determinado devedor, provenientes dos processos não principais que tramitam nos diversos países em que ele tem bens. Mas não se esgota no plano da disponibilização das informações a coordenação entre os juízos das diversas jurisdições envolvidas. Ela pode se estender às medidas por assim dizer materiais, como as constritivas e expropriatórias de bens do devedor, inclusão de pagamento na liquidação falimentar etc. No tocante às medidas materiais, é sempre conveniente lembrar que não existe uma jurisdição internacional. O juiz responsável pelo processo reconhecido como principal não passa a ter ascendência jurisdicional sobre os juízes que respondem pelos não principais. Uma vez mais, é conveniente insistir que cada um deles possui sua própria jurisdição, que não é minimamente afetada ou restringida pela cooperação judiciária internacional. Trata-se, em suma, de coordenação entre dois ou mais juízes e nunca de subordinação de um juiz a outro. Essa é a diretriz que deve sempre estar presente, em qualquer decisão que o juízo falimentar ou recuperacional brasileiro adotar, no contexto da insolvência transnacional (Coelho, 2021, RL 1.33).

---

<sup>55</sup> Disponível em: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/1997-model-law-insol-2013-guide-enactment-e.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

No art. 167-S do Capítulo VI-A, evidencia-se a necessidade da coordenação entre os processos simultâneos, indicando que as medidas de tutela provisória (art. 167-L) e as de assistência (art. 167-N) devem ser ajustadas entre os feitos principal e auxiliar, se o processo de recuperação ou falência já estiver em curso no Brasil. São inaplicáveis, de outro tanto, os efeitos automáticos do art. 167-M se o processo estrangeiro for reconhecido como principal. Neste caso, se o processo no Brasil iniciou após o pedido de reconhecimento do processo estrangeiro, os efeitos do art. 167-M deverão ser revistos com vistas à compatibilidade entre os processos concorrentes.

Art. 167-S. Sempre que um processo estrangeiro e um processo de recuperação judicial, de recuperação extrajudicial ou de falência relativos ao mesmo devedor estiverem em curso simultaneamente, o juiz deverá buscar a cooperação e a coordenação entre eles, respeitadas as seguintes disposições:

I – se o processo no Brasil já estiver em curso quando o pedido de reconhecimento do processo estrangeiro tiver sido ajuizado, qualquer medida de assistência determinada pelo juiz nos termos dos arts. 167-L ou 167-N desta Lei deve ser compatível com o processo brasileiro, e o previsto no art. 167-M desta Lei não será aplicável se o processo estrangeiro for reconhecido como principal;

II – se o processo no Brasil for ajuizado após o reconhecimento do processo estrangeiro ou após o ajuizamento do pedido de seu reconhecimento, todas as medidas de assistência concedidas nos termos dos arts. 167-L ou 167-N desta Lei deverão ser revistas pelo juiz e modificadas ou revogadas se forem incompatíveis com o processo no Brasil e, quando o processo estrangeiro for reconhecido como principal, os efeitos referidos nos incisos I, II e III do *caput* do art. 167-M serão modificados ou cessados, nos termos do § 1º do art. 167-M desta Lei, se incompatíveis com os demais dispositivos desta Lei;

III – qualquer medida de assistência a um processo estrangeiro não principal deverá restringir-se a bens e a estabelecimento que, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, devam ser submetidos à disciplina aplicável ao processo estrangeiro não principal, ou a informações nele exigidas.

Na hipótese do inciso III, caso o processo estrangeiro seja reconhecido como não principal, qualquer medida de assistência deverá ser compatível com a lei brasileira, sob pena de o pedido não pode ser atendido. Nesse caso, em função da transparência e da reciprocidade, o juiz brasileiro deve comunicar à autoridade estrangeira as razões que impedem a adoção da medida solicitada.



Coube ao art. 167-T do Capítulo VI-A sistematizar a hipótese dos processos estrangeiros múltiplos, como fazem o *Bankruptcy Code* na Seção 1530<sup>56</sup> e a Lei Modelo da UNCITRAL no art. 30<sup>57</sup>.

Em todos os diplomas, evidencia-se ainda mais a necessidade da abordagem coordenada entre os processos, diante da complexidade, considerando, segundo os incisos I a III da lei brasileira, a compatibilidade das medidas de assistência.

Art. 167-T. Na hipótese de haver mais de um processo estrangeiro relativo ao mesmo devedor, o juiz deverá buscar a cooperação e a coordenação de acordo com as disposições dos arts. 167-P e 167-Q desta Lei, bem como observar o seguinte:

I – qualquer medida concedida ao representante de um processo estrangeiro não principal após o reconhecimento de um processo estrangeiro principal deve ser compatível com este último;

II – se um processo estrangeiro principal for reconhecido após o reconhecimento ou o pedido de reconhecimento de um processo estrangeiro não principal, qualquer medida concedida nos termos dos arts. 167-L ou 167-N desta Lei deverá ser revista pelo juiz, que a modificará ou a revogará se for incompatível com o processo estrangeiro principal;

III – se, após o reconhecimento de um processo estrangeiro não principal, outro processo estrangeiro não principal for reconhecido, o juiz poderá, com a finalidade de facilitar a coordenação dos processos, conceder, modificar ou revogar qualquer medida antes concedida.

A presunção de insolvência afirmada no art. 167-U do Capítulo VI-A, referente ao reconhecimento de processo estrangeiro principal, é amplamente aceita no direito internacional. Trata-se, no entanto, de presunção relativa (*juris tantum*), sobre a qual se admite prova em contrário.

Art. 167-U. Na ausência de prova em contrário, presume-se a insolvência do devedor cujo processo estrangeiro principal tenha sido reconhecido no Brasil. Parágrafo único. O representante estrangeiro, o devedor ou os credores podem requerer a falência do devedor cujo processo estrangeiro principal tenha sido reconhecido no Brasil, atendidos os pressupostos previstos nesta Lei.

Essa presunção também não implica, em contrapartida, a dispensa dos requisitos dos arts. 94 e seguintes da Lei n. 11.101/2005 para requerer a falência.

A seguir, o art. 167-V estabelece alguns deveres mínimos de informação cabíveis ao juiz do processo não principal (auxiliar ou acessório), reafirmando-se os princípios da cooperação e da transparência.

<sup>56</sup> Disponível em: <https://usbankruptcycode.org/chapter-15-ancillary-and-other-cross-border-cases/subchapter-v-concurrent-proceedings/section-1530-coordination-of-more-than-1-foreign-proceeding/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

<sup>57</sup> Disponível em: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/1997-model-law-insol-2013-guide-enactment-e.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

Art. 167-V. O juízo falimentar responsável por processo estrangeiro não principal deve prestar ao juízo principal as seguintes informações, entre outras:

I – valor dos bens arrecadados e do passivo;

II – valor dos créditos admitidos e sua classificação;

III – classificação, segundo a lei nacional, dos credores não domiciliados ou sediados nos países titulares de créditos sujeitos à lei estrangeira;

IV – relação de ações judiciais em curso de que seja parte o falido, como autor, réu ou interessado;

V – ocorrência do término da liquidação e o saldo, credor ou devedor, bem como eventual ativo remanescente.

O encerramento da liquidação nos processos de falência transnacional é previsto no art. 167-W do Capítulo VI-A.

Nele se determina que nenhum patrimônio deve ser entregue ao devedor (ou aos sócios) se ainda houver passivo em aberto em qualquer outro processo estrangeiro de insolvência transnacional, principal ou auxiliar: “A prova da satisfação do passivo cabe ao falido ou aos sócios da sociedade falida. Sem essas regras, o sistema legal de insolvência transnacional perderia o sentido e a utilidade” (Costa, 2021, p. 439).

Em caso de dúvida, nada impede a comunicação entre os juízos para eventuais informações e esclarecimentos sobre a exata dimensão do passivo e do eventual remanescente: “Art. 167-W. No processo falimentar transnacional, principal ou não principal, nenhum ativo, bem ou recurso remanescente da liquidação será entregue ao falido se ainda houver passivo não satisfeito em qualquer outro processo falimentar transnacional”.

No art. 167-X, afirma-se que o processo de falência transnacional principal não pode ser encerrado enquanto houver ainda em curso processos não principais tramitando em outras jurisdições ou passivo a ser satisfeito: “Art. 167-X. O processo de falência transnacional principal somente poderá ser finalizado após o encerramento dos processos não principais ou após a constatação de que, nesses últimos, não haja ativo líquido remanescente”.

Encerra-se o Capítulo VI-A com o art. 167-Y, cuja proteção é de grande relevância, na medida em que prestigia o tratamento paritário dos credores.

Art. 167-Y. Sem prejuízo dos direitos sobre bens ou decorrentes de garantias reais, o credor que tiver recebido pagamento parcial de seu crédito em processo de insolvência no exterior não poderá ser pago pelo mesmo crédito em processo no Brasil referente ao mesmo devedor enquanto os pagamentos aos credores da mesma classe forem proporcionalmente inferiores ao valor já recebido no exterior.

O princípio geral da igualdade entre os credores (*par conditio creditorum*) deve ser perseguido no direito concursal, inclusive no entrecruzamento dos processos transnacionais:

A regra explícita, em outros termos, como evitar o tratamento preferencial do credor titular de crédito estrangeiro, que já tenha tido o seu direito parcialmente pago numa outra jurisdição. Enquanto os credores titulares de créditos brasileiros da mesma classe não receberem igual importância, no concurso nacional, o credor com crédito estrangeiro não participa dos rateios por aqui. A questão pode ganhar complexidade exponencial, na medida em que forem dois ou mais credores titulares de créditos estrangeiros, que receberam parcelas desiguais do devido a cada um, em jurisdições distintas, em momentos diferentes. A exata equalização desses créditos estrangeiros parcialmente satisfeitos com os créditos brasileiros habilitados no nosso concurso, para fins de prosseguimento do rateio, exigirá cálculos difíceis. A diretriz fundamental para a realização desses cálculos é a *par conditio creditorum* (Coelho, 2021, R L 1.33).

Este princípio, aliás, pela sua relevância social, está sujeito à fiscalização do Ministério Público na insolvência transnacional, tanto cível como criminalmente<sup>58</sup>.

### 7.3 Resolução n. 394/2021 do Conselho Nacional de Justiça

Como forma de promover celeridade, efetividade e eficiência aos processos de insolvência transnacional, o CNJ editou a Resolução n. 394/2021, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux.

Trata-se de norma que visa implementar o guia de cooperação e comunicação direta entre juízos de insolvência do *Judicial Insolvency Network* (JIN), elaborado com base nas melhores práticas internacionais de insolvências transfronteiriças.

Com esse manual de boas práticas, a Resolução do CNJ traz para o plano prático o modo pelo qual os juízes darão atendimento ao disposto nos arts. 167-P e § 1º, e 167-S, da Lei n. 11.101/2005, preceitos que informam os deveres de comunicação, cooperação e coordenação direta ou por meio do administrador judicial com a autoridade estrangeira ou com representantes estrangeiros, sem necessidade de expedição de cartas rogatórias, de procedimento de auxílio direto ou de outras formalidades semelhantes.

O guia da *Judicial Insolvency Network* (JIN) adotado pelo CNJ compreende diretrizes de cooperação e comunicação direta entre juízos de insolvência, e hoje é considerado o padrão global de linguagem em matéria de insolvência. É utilizado pelos mais importantes tribunais do mundo, como a Corte de Insolvências de Delaware (EUA), do Distrito Sul de Nova Iorque

---

<sup>58</sup> Brasil. Lei n. 11.101/2005: Favorecimento de credores. Art. 172. Praticar, antes ou depois da sentença que decretar a falência, conceder a recuperação judicial ou homologar plano de recuperação extrajudicial, ato de disposição ou oneração patrimonial ou gerador de obrigação, destinado a favorecer um ou mais credores em prejuízo dos demais: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre o credor que, em conluio, possa beneficiar-se de ato previsto no *caput* deste artigo.

(EUA), do Distrito Sul do Texas (EUA), do Distrito Sul da Flórida (EUA), a Divisão de Chancelaria da Inglaterra e País de Gales, a Corte Federal da Austrália, a Corte de Insolvências de Seoul (Coreia do Sul) e a Suprema Corte da Colúmbia Britânica (Canadá), dentre outras.

A Resolução n. 394/2021 do CNJ possui 7 artigos, e em seus Anexos I e II, as diretrizes do guia da JIN, em português e inglês, respectivamente.

Art. 1º Esta Resolução institui regras de cooperação e de comunicação direta com juízos estrangeiros de insolvência.

Art. 2º Os juízos com competência para o tratamento da insolvência transnacional deverão observar as presentes regras de cooperação e de comunicação direta com juízos estrangeiros de insolvência, a fim de se garantir:

I – a eficiente e tempestiva coordenação e administração de processos concorrentes, conforme disposto nos artigos 167-R a 167-Y da Lei n. 11.101/2005;

II – o atendimento dos objetivos estabelecidos pelo art. 167-A da Lei n. 11.101/2005;

III – o compartilhamento de informações entre os juízos, com redução de custos;

IV – a diminuição da litigância entre as partes nos processos concorrentes.

Art. 3º A cooperação e comunicação direta entre as Cortes, referida no art. 1º, poderá incluir:

I – comunicação e coordenação para a eficiente e justa administração dos processos de insolvência em ambas as jurisdições;

II – comunicação e coordenação para o eficiente e tempestivo reconhecimento de processos de insolvência perante as Cortes e de medidas relativas a isso;

III – comunicação e assistência a fim de aperfeiçoar a compreensão mútua sobre processos de insolvência; e

IV – outras medidas necessárias para a comunicação e coordenação em processos de insolvência transnacional.

Art. 4º. A cooperação e a comunicação direta do juízo brasileiro com o juízo estrangeiro, nos termos dos artigos 167-P e 167-Q da Lei n. 11.101/2005, deverão ser reguladas pelas regras estabelecidas em protocolo de insolvência (*insolvency protocol*) firmado por ambos os juízos.

§ 1º O protocolo de insolvência poderá dispor sobre a comunicação direta entre os juízos, coordenação de atos e realização de audiências conjuntas, com observação das normas de boas práticas estabelecidas pelo *Judicial Insolvency Network*, constante dos anexos I e II desta Resolução.

§ 2º O protocolo de insolvência deve dispor apenas sobre regras procedimentais e não pode alterar direitos materiais das partes, tampouco qualquer poder jurisdicional dos tribunais e juízos.

Art. 5º A comunicação direta entre os juízos deverá observar as seguintes orientações:

I – a comunicação entre os juízos para o fim de coordenação ou decisão de questões materiais ou processuais poderá ser realizada por qualquer meio que possibilite a participação das partes como ouvintes, salvo situações excepcionais a serem definidas no protocolo de insolvência nas quais as partes não terão participação no ato;

II – na hipótese de participação das partes, deverá haver sua intimação para o ato com antecedência mínima de 5 (cinco) dias, salvo em hipótese de urgência reconhecida pelos juízos;

III – as comunicações referidas no inciso I, quando públicas, deverão ser gravadas e serão de acesso livre às partes do processo; e

IV – o local e a hora da comunicação entre os juízos serão definidos de comum acordo pelos próprios juízos.

Art. 6º Os juízos poderão realizar audiências de instrução conjuntas, se entenderem cabível e pertinente para a consecução dos objetivos de cooperação, de acordo com as regras definidas no protocolo de insolvência e com observação das diretrizes contidas no guia de cooperação e comunicação direta entre juízos de insolvência do Judicial Insolvency Network (JIN) (anexos I e II).

§ 1º A realização da audiência conjunta poderá ser realizada por qualquer meio considerado adequado pelos juízos envolvidos e deverá respeitar os direitos processuais das partes e a confidencialidade das informações.

§ 2º Cada um dos juízos envolvidos mantém exclusiva jurisdição na condução da audiência, conforme as regras processuais do respectivo país.

§ 3º Os juízos envolvidos poderão se comunicar, sem a necessária presença das partes, para definir as regras procedimentais do protocolo de insolvência, com definição da sequência de atos a serem praticados na audiência conjunta, a forma de participação do juízo estrangeiro e/ou de seus representantes e a forma das partes apresentarem suas pretensões durante o ato processual.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Destaca-se da Resolução n. 394/2021 a disciplina dos ‘protocolos de insolvência’, que deve dispor apenas sobre regras procedimentais e não pode alterar direitos materiais das partes, tampouco qualquer poder jurisdicional dos tribunais e juízos.

O guia para melhores práticas para lidar com processos paralelos e simultâneos possui 14 diretrizes e o Anexo A, para oitivas e audiências conjuntas com os juízes estrangeiros.

Destacam-se, a seguir, as diretrizes (*guidelines*) 4 e 5:

#### Diretriz 4

Estas diretrizes, quando implementadas, não se destinam a:

I – interferir com ou derogar o exercício da jurisdição, incluindo sua autoridade ou supervisão sobre um Administrador nesses processo;

II – interferir com ou derogar as regras e princípios éticos aplicáveis ao Administrador, de acordo com a lei ou com normas de conduta profissional;

III – impedir um tribunal de se recusar a tomar uma ação que seria manifestamente contrária à ordem pública da jurisdição; ou

IV – atribuir ou alterar a jurisdição, alterar direitos materiais, interferir em qualquer função ou dever decorrente de lei ou descumprir a legislação vigente.

#### Diretriz 5

Esclarece-se que o protocolo de insolvência ou decisão tomadas em conformidade com essas diretrizes possuem natureza procedimental. O protocolo de insolvência ou decisão não implica em limitação ou renúncia pelo juízo de quaisquer poderes, responsabilidades, ou autoridade, ou uma determinação substantiva de qualquer assunto em controvérsia perante os juízos envolvidos, tampouco em renúncia, por qualquer das partes, de quaisquer de seus direitos e reivindicações.

Os ‘protocolos de insolvência’ não podem derogar direitos, tampouco em seus termos violar a soberania nacional, a ordem pública ou os bons costumes. Não se permite, assim, e hipoteticamente, que esses expedientes autorizem acesso estrangeiro a informações privadas sujeitas à cláusula de reserva jurisdicional (art. 5º, X, da CF/1988).

Ressalta-se que, o Ministério Público tem importante papel na fiscalização dos protocolos, e deve ser ouvido sobre eles, dada a tutela de direitos que lhe cabe na insolvência transnacional.

#### 7.4 Recomendação n. 102/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público

No âmbito do CNMP, a intervenção do Ministério Público nos processos falimentares era timidamente disciplinada pelo art. 5º, XII, da Recomendação n. 16/2010:

Art. 5º. Perfeitamente identificado o objeto da causa e respeitado o princípio da independência funcional, é desnecessária a intervenção ministerial nas seguintes demandas e hipóteses:

XII – Requerimento de falência ou de recuperação judicial da empresa, antes da decretação ou do deferimento do pedido;

A disposição continha orientação de intervenção nos casos de insolvência empresarial doméstica, sem nenhuma referência à matéria em ambiente transfronteiriço. Posteriormente, a Recomendação n. 34/2016, em seu art. 8º, revogou a anterior, passando a disciplinar com exclusividade sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil.

No entanto, diversamente da anterior, a Recomendação de 2016 foi omissa em relação à intervenção do Ministério Público nos processos falenciais e recuperacionais. Com a finalidade de suprir essa lacuna, a Unidade Nacional de Capacitação do Conselho Nacional do Ministério Público (UNCMP), sob a presidência do Conselheiro Daniel Carnio Costa, por meio da Portaria n. CNMP-Presi n. 45/2002, instituiu um Grupo de Trabalho (GT) para elaborar instrumento de boas práticas em processos de recuperação judicial e falência de empresas, como forma de aperfeiçoamento funcional do Ministério Público e das próprias instituições<sup>59</sup> nesses feitos.

---

<sup>59</sup> Recomendação n. 102/2023 do CNMP: Art. 50. Sem prejuízo da autonomia institucional, cada ramo e unidade do Ministério Público adaptará e aprimorará sua disciplina normativa e de natureza administrativa para garantir estrutura adequada e especializada visando atender aos objetivos desta Recomendação. Parágrafo único. É recomendável a criação, conforme deliberação administrativa superior de cada unidade, de promotorias especializadas em recuperação judicial e falência de empresas.

Em 3 de julho de 2023, durante a 1ª Sessão Extraordinária do CNMP, foi aprovada, por unanimidade, a Recomendação n. 102/2023, com as seguintes ‘justificativas’ as quais foram apresentadas pelo Conselheiro e Presidente da Unidade Daniel Carnio Costa (Conselho Nacional do Ministério Público, 4 jul. 2023, *online*):

Em 24 de fevereiro de 2022, por meio da Portaria CNMP-PRESI n. 45/2022, o Conselho Nacional do Ministério Público instituiu Grupo de Trabalho (GT) formado por especialistas em recuperação judicial e falência de empresas tendo por objetivo aprimorar e aperfeiçoar a atuação do Ministério Público nas causas relacionadas ao tema.

Ao confiar ao Ministério Público as atribuições da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a Constituição Federal também nele creditou a guarda do interesse público que decorre da função social da empresa e da ordem econômica, que se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e que tem como finalidade assegurar a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social.

A defesa dos direitos do consumidor e do meio ambiente são alguns dos princípios imersos nesta lógica, típica e reconhecida tradicional atividade do Ministério Público brasileiro. Outros como a função social da propriedade, a redução das desigualdades regionais e sociais, e a busca do pleno emprego são elementos que norteiam e regulam o sistema econômico do país, que tem na busca do desenvolvimento um dos fatores essenciais para a instituição do Estado Democrático de Direito, e que se constitui por um dos valores mais caros prescritos no preâmbulo da nossa Constituição Federal.

Nesse sentido, e por outro lado, se o estímulo do exercício da atividade econômica está atrelado ao lucro, ao desenvolvimento e à obediência a princípios de compromisso de bem-estar social, é fato que a sua má ou imprudente gestão não estão a salvo do empenho de evitar prejuízos sociais mais nefastos. A aplicação das ferramentas legais do sistema de insolvência empresarial advém dessa preocupação, ou seja, do risco dos prejuízos sociais gravíssimos, seja pelo encerramento de atividades viáveis, com a perda dos potenciais empregos, tributos e riquezas, seja pela manutenção artificial do funcionamento de empresas inviáveis, circunstância que impede a produção de benefícios econômicos e sociais e atua em prejuízo do interesse da sociedade e do adequado funcionamento da economia.

O Grupo de Trabalho criado por este Conselho Nacional, em seu primeiro ano de existência, desenvolveu uma série de encontros, seminários e produções técnicas, que reconhecem a importância e a fundamental função do Ministério Público brasileiro nesta tarefa, e considera que o aprimoramento e a especialização de sua atuação no tema atendem de forma mais eficiente e satisfatória o interesse público que lhe são afetos.

Além de encontros e intercâmbio de atividades e conhecimentos com palestrantes internacionais, o GT realizou a Jornada Temática de Recuperação Judicial e Falência de Empresas no âmbito do Ministério Público, contabilizando 14 (catorze) macro temas e 21 (vinte e um) micro temas, 36 (trinta e seis) palestrantes, dentre convidados, integrantes do GT e coordenadores, resultando em 12 (doze) horas de discussões e mais de 4.000 (quatro mil) visualizações no canal do Youtube do Conselho Nacional. Durante as sete reuniões plenárias que se sucederam na modalidade híbrida, o grupo aprovou mais de 60 (sessenta) ementas sobre doze subtemas, como: a intervenção do Ministério Público nas fases da falência e da recuperação

judicial; a prevenção e a repressão às fraudes; a importância da articulação entre os Ministérios Públicos Estaduais, Trabalhista e Federal, com atenção à resolutividade; a valorização da atuação do Ministério Público nos procedimentos de investigações criminais (PIC); os limites do acordo de não persecução penal nos crimes falimentares; a atenção à ação revocatória; a fiscalização da devedora, do administrador judicial, e do plano de recuperação; liquidação extrajudicial e as agências reguladoras; a venda de ativos e pedidos de restituição; a recuperação extrajudicial e a atuação do Ministério Público em ações de insolvência; o pagamento de credores; a habilitação e a impugnação de créditos; os processos de insolvência civil; e a Sociedade Anônima do Futebol.

O trabalho e o engajamento do grupo, composto por especialistas representantes do Ministério Público Estadual, Ministério Público do Trabalho, Ordem dos Advogados do Brasil, Tribunais de Justiça Estaduais, Universidade de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, também culminou na redação da presente proposta de recomendação, tendo o objetivo de contribuir para o aprimoramento da atuação do Ministério Público na temática e lhe entregar a tarefa de protagonista na tutela do interesse público no âmbito dos processos de insolvência, compreendendo que significará uma importante contribuição para a melhoria da sua atuação funcional e das respostas sociais que dela se espera (Costa, 2023, p. 135).

Deve-se ressaltar a importância de referido instrumento para a atuação prática do Ministério Público em tão cara atribuição, haja vista os múltiplos e sensíveis interesses envolvidos nos processos de recuperação e falência.

Na esteira da Lei n. 14.112/2020, que introduziu ao ordenamento jurídico interno a Lei Modelo da UNCITRAL, e estabeleceu a intervenção obrigatória do Ministério Público nos processos de insolvência transfronteiriça (art. 167-A, § 5º, da Lei n. 11.101/2005), a Recomendação n. 102/2023 também aprimora, norteando a dinâmica da atuação nestes importantes processos que envolvem a cooperação entre jurisdições estrangeiras.

O Capítulo V da Recomendação n. 102/2023, em seus arts. 33 a 35, foi dedicado à insolvência transnacional:

#### CAPÍTULO V INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL

Art. 33. O Ministério Público, na sua atuação como fiscal da ordem jurídica na insolvência transnacional, verificará a presença dos requisitos legais da cooperação (artigo 167-J, da Lei n. 11.101/05) e a inexistência de manifesta ofensa à ordem pública (artigo 167-A § 4º, da Lei n. 11.101/05 e Decreto Lei n. 4657/42, com redação dada pelo artigo 17 da Lei 12.376/2010).

Art. 34. O Ministério Público, no exercício de suas funções e na máxima extensão possível, cooperará com a autoridade estrangeira, com representantes estrangeiros ou, quando o caso, com outros Ministérios Públicos da jurisdição que esteja relacionada com o procedimento de insolvência transnacional, na persecução dos objetivos estabelecidos no artigo 167-A da Lei n. 11.101/05.



Art. 35. O Ministério Público, nos processos de insolvência transnacional, para a busca de ativos e credores no exterior, requererá ao juiz a cooperação direta, ou por meio do administrador judicial, observando-se os requisitos dispostos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em vigor (artigo 167-P, da Lei n. 11.101/05).

Estas orientações para a intervenção do Ministério Público nos processos de insolvência transnacional vão ao encontro da tese desenvolvida neste trabalho, na medida em que esclarecem o alcance da regra insculpida no art. 167-A, § 4º, da Lei n. 11.101/2005.

Ao afirmar que o Ministério Público intervirá nos processos de insolvência transnacional, a nova legislação pode levar a compreensão de que a atuação seja livre, irrestrita e indistinta. Isto porque, na insolvência transnacional, os papéis de cada um no processo são bem definidos.

Não seria acertado que o representante do Ministério Público atuasse como representante do processo brasileiro, já que essa função é reservada, no art. 167-E da LF, desde que essa providência seja permitida pela lei do país em que tramitem os processos estrangeiros, (i) ao devedor, na recuperação judicial e na recuperação extrajudicial e (ii) ao administrador judicial, na falência.

No exemplo acima, haveria inaceitável ingerência de funções, o que contraria a nova Lei e até mesmo a CF/1988, na medida em que é vedado ao Ministério Público a representação judicial (art. 129, IX, da CF/1988), devendo atuar, na hipótese, como *custus legis*:

É preciso ver que esse conjunto de atribuições pode exigir tanto uma atuação ativa, como parte, como uma atuação imparcial, de magistratura, pura e simples, na fiscalização da certa aplicação da lei em conformidade com a Constituição. Essa característica última bem demonstra a particularidade da função ministerial. Como *custus legis (juris, na verdade)*, tem entendido o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público ocupa “posição de grande eminência no contexto da relação processual, incumbindo-lhe o desempenho imparcial da atividade fiscalizadora pertinente à correta aplicação do Direito objetivo”, possibilitando tratamento processual diferenciado, a exemplo da conferência de prerrogativa de prazo ilimitado para sustentação oral (Mendes, 2013, p. 782).

Ao atuar como fiscal da ordem jurídica nos processos de insolvência transfronteiriços, a posição do Ministério Público é verificar o perfeito ajuste das cooperações requeridas aos requisitos dos arts. 167-A e 167-J, mas não apenas. Conforme o art. 34 da Recomendação n. 102/2023, o Ministério Público, no exercício de suas funções, atuará na máxima extensão possível.

Significa dizer que, a fiscalização deve incidir não apenas no processo, mas também sobre o instrumento acessório chamado ‘acordo ou protocolo de cooperação’ (*insolvency protocol*), previsto no art. 167-Q, IV, da Lei n. 11.101/2005, cuja finalidade é coordenar os trabalhos das jurisdições envolvidas em processos concorrentes.

Relembra-se que, a Resolução n. 394/2021 do CNJ, em seu art. 4º, § 2º, e na Diretriz n. 5 do Anexo I, veda aos protocolos de insolvência a alteração dos direitos materiais das partes e do poder jurisdicional dos tribunais e juízos.

Isto porque, o ‘protocolo de insolvência’ não implica em limitação ou renúncia pelo juízo de quaisquer poderes, responsabilidades, ou autoridade, ou uma determinação substantiva de qualquer assunto em controvérsia perante os juízos envolvidos, tampouco em renúncia, por qualquer das partes, de quaisquer de seus direitos e reivindicações.

Deste modo, a fiscalização dos ‘acordos e protocolos’ é inerente à fiscalização do Ministério Público, haja vista que o art. 129, II, da CF/1988, lhe confere como função institucional zelar pelo respeito dos Poderes Públicos, o que o coloca no “papel decisivo na conformação do regime político brasileiro, pois a ele defere o zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, fazendo uso das medidas necessárias a sua garantia” (Mendes, 2013, p. 787).

Dessa maneira, a atuação do Ministério Público na insolvência transnacional vai além do mero controle legal das situações descritas nos arts. 167-A, § 4º e 167-J, ambos da Lei n. 11.101/2005, conforme enuncia o art. 34 da Recomendação n. 102/2023<sup>60</sup>, pois, quando intervir em casos de insolvência transfronteiriça, deve promover maior segurança jurídica para o comércio e investimento, permitir uma administração equitativa e eficiente das insolvências transfronteiriças, a proteção dos interesses dos credores e outras partes interessadas, além de proteger o patrimônio do devedor e a otimização do seu valor, como forma de facilitar a reorganização das empresas em dificuldades financeiras, com o viés de preservar o capital investido e o emprego.

Além disso, o Ministério Público pode cooperar diretamente com tribunais ou representantes estrangeiros, com os quais pode se comunicar e deles obter informações ou

---

<sup>60</sup> Recomendação n. 102/2023: Art. 34. O Ministério Público, na sua atuação como fiscal da ordem jurídica na insolvência transnacional, verificará a presença dos requisitos legais da cooperação (art. 167-J da Lei n. 11.101/2005) e a inexistência de manifesta ofensa à ordem pública (art. 167-A, § 4º, da Lei n. 11.101/2005, e art. 17 do Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, com redação dada pela Lei n. 12.376, de 30 de dezembro de 2010).

assistência direta. Porém, não tem legitimidade para requerer o reconhecimento de processo estrangeiro:

*En este último apartado sobre la legislación concursal de Brasil, es necesario tratar de la función del Ministerio Fiscal en las insolvencias transfronterizas, pues la Ley 14.112/2020, de 24 de diciembre, correspondiente a la última reforma de la legislación concursal brasileña, introdujo reglas sobre el tratamiento eficaz de la crisis en las insolvencias transfronterizas, observándose la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la Insolvencia Transfronteriza, con previsión de intervención del Ministerio Fiscal. Como resultado de la referida reforma, la legislación concursal brasileña pretende facilitar la cooperación entre los tribunales y demás autoridades competentes de Brasil y de los Estados extranjeros que hayan de intervenir en casos de insolvencia transfronteriza, incentivar una mayor seguridad jurídica para el comercio y las inversiones, permitir una administración equitativa y eficiente de las insolvencias transfronterizas, que proteja los intereses de todos los acreedores y de las demás partes interesadas, incluido el deudor, promover la protección de los bienes del deudor, y la optimización de su valor, así como facilitar la reorganización de empresas en dificultades financieras, a fin de proteger el capital invertido y de preservar el empleo. El artículo 167-A párrafo 5º LCB prevé la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de insolvencia transfronteriza. A partir de la solicitud del representante extranjero para incoar un procedimiento con arreglo a la LCB, si por lo demás se cumplen las condiciones para la apertura de ese procedimiento, o con el reconocimiento de un procedimiento extranjero, el Ministerio Fiscal participará en todo procedimiento que se haya abierto respecto del deudor de conformidad con la LCB. Además, el Ministerio Fiscal podrá cooperar directamente en la medida de lo posible con los tribunales o los representantes extranjeros, con quien se podrá comunicar directamente y recabar información o asistencia directa de los mismos. Sin embargo, conviene subrayar que el Ministerio Fiscal no tiene legitimación para solicitar el reconocimiento de un procedimiento extranjero, pues el artículo 167-H LCB establece que la solicitud deberá ser incoada por el representante extranjero. De acuerdo con el sistema concursal brasileño, la definición de representante extranjero está mencionada en el artículo 167-B. IV. LCB, corresponderá, en el procedimiento falimentar a la administración concursal, y en cuanto a la recuperação judicial, al propio deudor. A modo de ejemplo, cabe señalar que el Tribunal de Justiça de São Paulo reconoció la ausencia de legitimación del Ministerio Fiscal de São Paulo para solicitar el reconocimiento de procedimiento extranjero incoado en los Estados Unidos de América por el Grupo Latam Airlines basado en el capítulo 15 del Bankruptcy Code, pues ni el Tribunal norteamericano ni el representante extranjero solicitaron ninguna medida de asistencia o cooperación con el Tribunal brasileño y, además, no se ha incoado ningún procedimiento principal o territorial en Brasil. Hay que mencionar, además, que la simple existencia de acreedores domiciliados en Brasil no sería suficiente para justificar la legitimación del Ministerio Fiscal para incoar la referida solicitud (Vazques, 2022, p. 162).*

No âmbito das atribuições desempenadas pelo Ministério Público nos processos de insolvência transnacional, vê-se que a máxima extensão preconizada pelo art. 34 da

Recomendação n. 102/2023 deve abranger a fiscalização da aplicação da lei em conformidade com a CF/1988 e os princípios regentes deste ramo, os quais decorrem implicitamente dos arts. 167-A e seguintes da Lei n. 11.101/2005, já sedimentados em jurisdições alienígenas as quais, como a brasileira, acolheram a Lei Modelo da UNCITRAL, a exemplo da União Europeia, da Ásia e dos EUA.

No âmbito da CF/1988, deve nortear a atuação do Ministério Público o art. 170, I a IX, que enumera os princípios gerais da atividade econômica.

Isto porque, a tutela do crédito nos procedimentos de insolvência ganha ares sociais em função da multiplicidade dos interesses vinculados, como aqueles que interessam aos credores, à proteção do patrimônio do devedor e à otimização do seu valor, à reorganização das empresas em dificuldades financeiras, à segurança do capital investido e até à manutenção do emprego, aspecto consubstanciado no art. 170, VIII, da CF/1988.

## 8 MINISTÉRIO PÚBLICO NO MICROSSISTEMA DA TUTELA COLETIVA

### 8.1 Evolução histórica do Ministério Público

O exame detido dos textos constitucionais produzidos ao longo da história do Brasil, desde o Império (1822-1889), perpassando a República (desde 1889), até hoje, permite entrever que a garantia do acesso aos direitos fundamentais está umbilicalmente relacionada ao fortalecimento do Ministério Público, instituição naturalmente vocacionada à salvaguarda dos direitos e das garantias individuais, sociais e coletivas indisponíveis.

É possível chegar a esta conclusão após o cotejo analítico do tratamento específico conferido ao Ministério Público, nas sucessivas ordens constitucionais brasileiras, a exemplo do tratamento, ou melhor, da ausência de tratamento conferido à matéria, que se extrai da primeira delas, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824 (Brasil, 1824, p. 1-38), da qual se conclui que “a Constituição Imperial de 1824 não se referiu à ‘Instituição’ do Ministério Público” (Moraes, 2016, p. 912).

A referência ao Ministério Público, no Período Regencial (1831-1840), deu-se apenas por meio de menções em legislação esparsa, como a consignada na Lei de 29 de novembro de 1832, que promulgou o Código de Processo Criminal brasileiro e, em cuja Seção III (“Dos promotores públicos”) do Capítulo III (“Das Pessoas encarregadas da administração da Justiça nos termos”), fez-se referência ao promotor da ação penal – longe, pois, de identificar-se, aí, um amplo espectro de atribuições, como as conferidas ao Ministério Público, em textos e em tempos democráticos (Brasil, 1832, s/p.).

A menção inaugural ao Ministério Público não ocorreu em texto constitucional, mas, “a partir da Proclamação da República, no Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, que, ao organizar a Justiça Federal, fez menção ao Ministério Público, pela primeira vez, como ‘Instituição’” (Lenza, 2017, p. 931).

Na primeira Constituição brasileira promulgada em tempos republicanos, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, consta, por sua vez, a primitiva referência constitucional ao Ministério Público, feita ao se aludir às atribuições do Procurador-Geral da República, citado no § 2º do art. 58, da Seção III (“Do Poder Judiciário”) (CEUB/1891, art. 58, § 2º) (Brasil, 1891, s/p.).

A Carta Magna brasileira seguinte, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934 (CEUB/1934) previu, por sua vez, diversos direitos sociais aos cidadãos e “foi a primeira a dedicar um capítulo à Ordem Econômica e Social” (Barroso, 2010, p. 75),

conferindo especial tratamento ao Ministério Público, no Capítulo VI (“Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”), no qual toda uma seção (Seção I) foi dedicada ao Ministério Público (Brasil, 1934, s/p.).

Dentre outras prerrogativas, ali se mencionavam sua organização, por lei; a nomeação, à parte do Poder Judiciário, do Procurador-Geral da República; o ingresso na carreira, por meio de concurso público; a garantia de estabilidade a seus membros; a previsão da Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva e a atribuição de sua legitimidade ativa exclusivamente ao Procurador Geral da República (Lenza, 2017, p. 932).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937 (CEUB/1937), outorgada em um momento histórico no qual o Estado brasileiro foi caracterizado pelo arbítrio e pelo autoritarismo políticos, não viabilizou progresso no processo de busca pela autonomia do Ministério Público, vez que:

Fazia alusão exclusivamente ao Procurador-Geral da República, como chefe do Ministério Público Federal, e instituía o quinto constitucional, mecanismo pelo qual um quinto dos membros dos tribunais deveria ser composto por profissionais oriundos do Ministério Público e da Advocacia, alternadamente (Macedo Júnior, 2010, p. 72).

O texto constitucional seguinte, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 (CEUB/1946), vinculado a um modelo que conferia garantias e direitos aos cidadãos, na linha iniciada por aquele da Constituição de 1934, avançou na concessão de autonomia ao Ministério Público, na medida em que:

Tratou do Ministério Público em título especial, sem vinculação a qualquer dos outros poderes da República; instituiu o Ministério Público Federal e Estadual, garantindo-lhes a estabilidade na função, o concurso de provas e títulos, a promoção e a remoção somente por representação motivada do Procurador-Geral, e definiu sua estrutura e atribuições (Macedo Júnior, 2010, p. 72).

Os textos da Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967 e da EC n. 1/1969, anteriores ao da CF/1988 e editados durante o Regime Militar (1964-1985), foram caracterizados pela subordinação do Ministério Público, respectivamente, ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo:

A Constituição Federal de 1967 trouxe importantes inovações, ao subordinar o Ministério Público ao Poder Judiciário, criando a regulamentação “séria” do concurso de provas e títulos, abolidos os “concursos internos” que davam margem a influências políticas. A Constituição Federal de 1969 (ou Emenda

Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969) retirou as mesmas condições de aposentadoria e os vencimentos atribuídos aos juízes (pela supressão do parágrafo único do artigo 139), e perda de sua independência, pela subordinação no capítulo do Poder Executivo (Macedo Júnior, 2010, p. 73).

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, rompeu-se com as características do Período Militar (1964-1985), inserindo-se no título “Organização do Estado”, no capítulo das “Funções Essenciais à Justiça”, uma seção destinada especificamente ao Ministério Público, nela definido, no art. 127, a “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”, à qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF/1988) (Brasil, 1988, s/p.).

Nesse contexto, essa nova feição constitucional conferida ao Ministério Público viabilizou uma clara separação entre as funções da representação judicial, que coube à Fazenda Pública, e da defesa dos direitos, que coube ao Ministério Público, conforme se depreende do expresso na parte final do inciso IX do art. 129, o qual veda “a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas” (CF/1988, art. 129, IX) (Brasil, 1988, s/p.).

Vê-se que a nova ordem constitucional outorgou ao Ministério Público a defesa do interesse público primário – “razão de ser do Estado e de toda a sociedade”, sintetizada “nos fins que cabe a [o Estado] promover: justiça, segurança e bem-estar social” – e relegou à Advocacia Pública, constitucionalmente vocacionada à defesa dos interesses da Fazenda Pública, a tutela do interesse público secundário – “da pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica” (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e autarquias respectivas), interesse esse, “em ampla medida, identificado com o interesse do erário” (“maximizar a arrecadação e minimizar as despesas”) (Barroso, 2010, p. 235).

A teor do art. 127, incumbe “ao Ministério Público defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis”, ao passo que, consoante o art. 129, impõe-se a ampliação significativa das atribuições constitucionais do Ministério Público, protagonista na defesa dos direitos de natureza coletiva e não mais limitada, como outrora, à promoção da ação penal pública (Novelino, 2017, p. 421).

Do último artigo citado, destacam-se as seguintes funções institucionais (art. 129, I a IX, da CF/1988):

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I – a promoção da ação penal pública;

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

- III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição;
- V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII – exercer o controle externo da atividade policial;
- VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (Brasil, 1988, s/p.).

Sobre as atribuições constitucionais estabelecidas no art. 129 da CF/1988, a doutrina reforça sua natureza meramente exemplificativa, na medida em que, uma vez relacionadas com a finalidade institucional do Ministério Público, poderá o Ministério Público atuar em outras funções:

O rol de funções institucionais elencado na Constituição de 1988 é meramente exemplificativo, cabendo ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedadas a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (CF/1988, art. 129, inc. IX) (Novelino, 2017, p. 423).

A ampliação das funções institucionais conferidas ao Ministério Público pela “Constituição cidadã” viabilizou fossem identificadas, a partir da previsão na legislação infraconstitucional ou, ainda, a partir da análise da relevância da relação jurídica discutida, situações as quais, embora não expressamente previstas no comando constitucional, como circunstâncias aptas a justificarem a atuação do Ministério Público, assim fossem consideradas se o interesse público primário ali presente o justificasse.

## 8.2 Função fiscalizatória do Ministério Público

O CPC/2015 alterou a designação conferida à atuação do Ministério Público nos processos em que se preveem causas que justifiquem sua intervenção; porque, sob a égide do CPC/1973, em vigor de 1º de janeiro de 1974 até 15 de março de 2016, designava-se o Ministério Público como *fiscal da lei*, ao passo que a nova legislação processual, mais consentânea com o desenho constitucional conferido ao Ministério Público denomina-a de *fiscal da ordem jurídica* [grifos não presentes nos originais].



Assim, “abandonando a vetusta (e, em rigor, insuficiente) expressão ‘fiscal da lei’, o CPC/2015 ocupa-se dos casos em que o Ministério Público atuará como ‘fiscal da ordem jurídica’, fazendo as devidas atualizações e os devidos aprimoramentos” (Bueno, 2016, p. 156).

A ausência de intimação do Ministério Público, nas causas em que é obrigatória sua intervenção, consubstancia causa de nulidade processual, com a invalidação de todos os atos que se seguirem ao momento no qual o Ministério Público deveria ter sido intimado, conforme o estabelecido no art. 279 do CPC/2015 (art. 27, § 1º), mas não o foi (Brasil, 2015, s/p.).

É necessário, pois, que o Ministério Público seja previamente intimado, para que possa se manifestar sobre a existência, ou não, de um tal prejuízo. Sua intimação funciona como um verdadeiro pressuposto ao reconhecimento de nulidade processual.

Logo, a natureza do direito subjacente discutido em juízo ou, então, as peculiaridades relacionadas à parte podem justificar a atuação do Ministério Público, quer esta se dê, com o Ministério Público na qualidade de parte ou de fiscal da ordem jurídica.

### 8.3 Hipóteses constitucionais e infraconstitucionais de intervenção do Ministério Público

No processo civil, o Ministério Público pode atuar na qualidade de parte ou de fiscal da ordem jurídica. Apenas a definição das causas que justifiquem essa atuação pode decorrer de expressa disposição constitucional, de expressa previsão legal ou, ainda, da natureza do direito discutido.

Nesse sentido, “no exercício das múltiplas tarefas que lhe confere a ordem jurídica, o Ministério Público ora age como parte (art. 177 do CPC/2015), ora como fiscal da ordem jurídica (CPC/2015, art. 178)” (Theodoro Júnior, 2015, p. 470).

O art. 176 do CPC/2015, o qual se alinhou à disposição constitucional do art. 127 da CF/1988, ao prever que a atuação do Ministério Público dar-se-á na defesa da ordem jurídica, na defesa do regime democrático e, ainda, na defesa dos interesses e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988 e 2015, s/p.).

De seu turno, o CPC/1973, editado em momento anterior ao qual se adotaria o paradigma constitucional vigente, previa, em seu art. 81, que o Ministério Público exerceria o direito de ação nos casos previstos em lei, cabendo-lhe, no processo, os mesmos poderes e ônus que às partes coubessem (art. 81 do CPC/1973) (Brasil, 1973, s/p.).

O art. 82 da Lei n. 5.869/1973, por sua vez, previa que a intervenção do Ministério Público devia ocorrer nos casos previstos em lei e naqueles em que estivesse presente interesse do civilmente incapaz; nas causas relacionadas ao estado da pessoa; naqueles que envolvessem

o então pátrio poder (atual poder familiar), tutela, curatela, casamento, declaração de ausência e disposição de última vontade, além das ações que tratassem de litígios coletivos em virtude de controvertida posse da terra rural e nas demais causas em que houvesse interesse público evidenciado fosse pela natureza da lide, fosse pela qualidade da parte (art. 82 do CPC/1973) (Brasil, 1973, s/p.).

As diferenças na redação das disposições legais atuais relativamente àquela com que versadas as disposições anteriores permitem inferir maior adequação da vocação constitucional do Ministério Público no CPC/2015, por oposição ao texto do anterior Código de Ritos, na medida em que, para haver atuação do Ministério Público, basta ver-se caracterizado interesse público primário.

No mesmo sentido, o art. 177 do CPC/2015 evidencia a aproximação do atual texto legal com as disposições constitucionais que preveem a atuação do Ministério Público, na medida em que ele dispõe, expressamente, que o direito de ação será exercido conforme as atribuições constitucionais definidas ao Ministério Público (Brasil, 2015, s/p).

Ainda, ao tratar das hipóteses que justificam a atuação do Ministério Público na qualidade de fiscal da ordem jurídica, o art. 178 do CPC/2015 possui redação genérica, de maneira a possibilitar, no caso concreto, a identificação, pelo órgão com atribuição sobre a causa, que este afira, à luz dos preceitos norteadores de sua atuação – com destaque aos princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcionais, constitucionalmente previstos no §1º do art. 127 (CF/1988, art. 127, § 1º) – a pertinência da atuação do Ministério Público (art. 178 do CPC/2015) (Brasil, 1988 e 2015, s/p.).

Para além da definição das situações aptas a justificar a intervenção do Ministério Público, no âmbito das demandas individuais, a redação genérica do art. 178 do CPC/2015 autoriza, ainda, a atuação na defesa de direitos coletivos em sentido amplo (Brasil, 2015, s/p.).

Estes, por sua vez, devem ser entendidos, da seguinte forma:

Denominam-se *direitos coletivos lato sensu* os direitos coletivos entendidos como gênero, dos quais são espécies: os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos. Em conhecida sistematização doutrinária, haveria os direitos/interesses *essencialmente* coletivos (difusos e coletivos em sentido estrito) e os direitos *acidentalmente* coletivos (individuais homogêneos) (Didier Júnior; Zaneti Júnior, 2014, p. 67) [grifos presentes no original].

Em que pese parte da doutrina identificar como acidentalmente coletivos os direitos individuais homogêneos (previstos no art. 81, parágrafo único, da Lei n. 8.078/1990 – Código

de Defesa do Consumidor – CDC), havendo quem divirja da legitimidade ativa do Ministério Público para a tutela respectiva, trata-se de questão jurisprudencialmente superada, tanto no STF quanto no STJ (Brasil, 1990, s/p.).

Neste, a questão foi, inclusive, objeto de enunciado na Súmula n. 601, a refletir a jurisprudência dominante no STJ: “o Ministério Público tem legitimidade ativa, para atuar na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviços públicos” (STJ, 2008, s/p.).

No STF, abaixo, voto do Rel. Min. Celso de Mello, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 472.489, proveniente do Estado do Rio Grande do Sul (RS):

O Ministério Público tem legitimidade ativa para a defesa, em juízo, dos direitos e dos interesses individuais homogêneos, quando impregnados de relevante natureza social, como sucede com o direito de petição e com o direito de obtenção de certidão em repartições públicas (STF, 2008, p. 811).

Ressalva-se, entretanto, o apontamento da doutrina, de que só haverá legitimidade ativa do Ministério Público se houver relevância social dos direitos individuais homogêneos tutelados, o que, então, justificará a atuação do Ministério Público:

Se houver relevância social (interesse social qualificado) na sua defesa. Diz-se, ainda, que essa legitimidade ocorre quando tais direitos têm repercussão no interesse público. A Súmula n. 7 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (CSMP/SP)<sup>61</sup> e a jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça seguem na mesma linha (Andrade; Masson, Andrade, 2017, p. 71).

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público ocorrerá para além das hipóteses constitucional e legalmente previstas, quando os interesses tutelados evidenciarem, por sua relevância para a sociedade, a existência de interesse público primário.

A decisão sobre a imperatividade da atuação do Ministério Público é considerada, pela doutrina, ato complexo, a demandar a manifestação de duas instituições, tanto do magistrado, quanto do próprio MP:

---

<sup>61</sup> Súmula CSMP/SP n. 7: “O Ministério Público está legitimado à defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos de consumidores ou de outros, entendidos como tais os de origem comum, nos termos do artigo 81, inciso III, combinado com o artigo 82, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, aplicáveis estes últimos a toda e qualquer ação civil pública, nos termos do artigo 21 da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública, LACP), que tenham relevância social, podendo esta decorrer, exemplificativamente, da natureza do interesse ou direito pleiteado, da considerável dispersão de lesados, da condição dos lesados, da necessidade de garantia de acesso à Justiça, da conveniência de se evitar inúmeras ações individuais, e/ou de outros motivos relevantes” (CSMP, 2020, p. 4).

Trata-se de ato complexo. Somente quando as duas instituições (Magistratura e Ministério Público) quiserem e estiverem de acordo é que se dará a intervenção. Caso uma das duas não o queira, não intervirá o Ministério Público. A nenhuma delas cabe, sozinha, decidir se haverá intervenção do Ministério Público. Se só o Ministério Público o quiser, o juiz poderá indeferir sua intervenção, que será definitiva, se o tribunal negar provimento a eventual recurso. Se só o juiz o quiser, não poderá ele, tampouco o tribunal, ordenar que o Ministério Público intervenha no processo, dada a independência jurídica e funcional do órgão do Ministério Público (Nery, 2020, p. RL-1.37).

Além disso, a atuação do Ministério Público, seja nas hipóteses em que atua na defesa de direitos coletivos *lato sensu*, seja nas hipóteses em que atua na defesa de interesses individuais indisponíveis, dar-se-á na qualidade de substituto processual e não naquela de representante. Esse aspecto está alinhado ao desenho constitucional conferido às suas atribuições:

No processo civil, mesmo quando se comete ao Ministério Público a tutela de interesses particulares de outras pessoas, como dos interditos, da Fazenda Pública, da vítima pobre do delito *etc.*, a sua função processual nunca é a de um *representante* da parte material. Sua posição jurídica é a de *substituto processual* (artigo 18), em razão da própria natureza e dos fins da instituição do Ministério Público ou em decorrência da vontade da lei. Age, assim, em nome próprio, embora defendendo interesse alheio. Dessa forma, ‘quer atue como parte principal, quer como *substituto processual*, o Ministério Público é *parte* quando está em juízo’, e nunca procurador ou mandatário de terceiros (Theodoro Júnior, 2015, p. 470) [grifos presentes no original].

A atuação do Ministério Público, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, não se dá em defesa de uma das partes que compõem a relação jurídica de direito material subjacente à causa, mas, sim, em conformidade com sua vocação constitucional. Significa dizer que, o Ministério Público não estará vinculado à defesa de alegações formuladas, em juízo, pelas partes; mas à higidez da ordem jurídica, cuja tutela lhe confere o ordenamento. O Ministério Público poderá ser favorável ou contrário às alegações de qualquer das partes:

Como fiscal da lei, não tem compromisso nem com a parte ativa, nem com a passiva da relação processual e só defende a prevalência da ordem jurídica e do bem comum. No sistema do Código, a distinção entre função do Ministério Público, como parte e como *custus legis*, é meramente nominal, pois, na prática, os poderes que lhe são atribuídos, na última hipótese, são tão vastos, como os dos próprios litigantes. Assim é que, intervindo como fiscal da lei, o Ministério Público, segundo o artigo 179, ‘terá vista dos autos, depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo’ (n. I); e ‘poderá produzir provas, requerer medidas processuais pertinentes e recorrer’ (n. II) (Theodoro Júnior, 2015, p. 470) [grifos presentes no original].

Assim, a regulamentação da intervenção do Ministério Público pelo CPC/2015 viabilizou uma maior aproximação com o desenho constitucional que lhe foi conferido pela CF/1988, o que também pode ser verificado pelas atribuições específicas do art. 178 do CPC/2015, conforme demonstrado em seguida.

#### 8.4 Hipóteses de intervenção do Ministério Público por interesse especial

As hipóteses de intervenção do Ministério Público, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, estão delineadas no art. 178, I a II, do CPC/2015: I) quando houver interesse público ou social; II) quando houver interesse de incapaz; III) quando se tratar de litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.

Nesse contexto, observa-se:

O Código de Processo Civil de 2015 não mais se refere à hipótese de intervenção do Ministério Público em ações relativas ao estado das pessoas, como antes o fazia o artigo 82, inciso II, do Código de Processo Civil de 1973. Mas a lei processual impõe sua intervenção em casos específicos, como, por exemplo, em se tratando de interdição (Medina, 2015, p. 181).

O Ministério Público age “como uma instituição independente, autônoma e especializada de garantia dos direitos fundamentais, da ordem jurídica e do regime democrático, quer se trate de defender direitos de liberdade ou sociais, direitos individuais ou coletivos” (Zaneti Júnior, 2015, s/p.). Assim deve ser entendida sua atuação.

Essas hipóteses de intervenção, por interesse público e social, na linha do que se defende nesta tese, não se confunde com o interesse público secundário, relegado à outra esfera de atuação, qual seja, a da Advocacia Pública. Assim, para se delimitar a abrangência de atuação nestas hipóteses:

Impõe a distinção jusfilosófica entre o interesse público primário e o interesse da administração, cognominado ‘interesse público secundário’ (Lições de Francesco Carnelutti, Renato Alessi, Celso Antônio Bandeira de Mello e Eros Roberto Grau); e ‘indisponível é o interesse público; e, não, o interesse da administração. Na última hipótese, não é necessária a atuação do *Parquet*, no mister de *custus legis*, máxime porque a entidade pública empreende a sua defesa através do corpo próprio de profissionais da advocacia da União’. Assim, por exemplo, ‘as ações que visam ao ressarcimento pecuniário contêm interesses disponíveis das partes, não necessitando, portanto, de um órgão a fiscalizar a boa aplicação das leis em prol da defesa da sociedade’ (STJ, REsp. 1.153.076/GO, 1ª. T., j. 16 mar. 2010, Rel. Min. Luiz Fux) (Medina, 2015, p. 182).

Com isso, não se afirma que a existência de danos ao erário não seria apta a justificar a atuação do Ministério Público, mas, apenas que, nessas situações, a intervenção do Ministério Público ocorrerá, desde que preenchidos determinados requisitos específicos, a demonstrar a existência de discussão sobre interesses os quais ele está constitucionalmente vocacionado a tutelar, como as pretensões envolvendo a prática de ato de improbidade administrativa ou a violação aos princípios da Administração Pública (art. 37 da CF/1988).

A segunda hipótese prevista no art. 178 do CPC/2015 apta a justificar a atuação do Ministério Público trata das causas em que há interesse de incapaz. Não obstante a incapacidade das pessoas com deficiência haver sido reformulada, sob a égide da Lei n. 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), em vigor desde 4 de janeiro de 2016, e a despeito da expressa revogação da deficiência, como causa de incapacidade – de maneira que, regra geral, a pessoa com deficiência seja considerada absolutamente capaz para os atos da vida civil e, por exceção, relativamente incapaz nas hipóteses em que, por causa transitória ou permanente, não puder exprimir sua vontade – a defesa dos seus direitos possui inegável conotação de interesse público, considerando a situação de vulnerabilidade a qual seu portador pode ser colocada em razão da deficiência (Brasil, 2015, s/p.).

Assim, a disposição expressa do art. 178, II, do CPC/2015, deve ser lida, de forma sistemática, e, não, isoladamente, apartada do ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, dispõe o art. 5º da Lei n. 7.853/1989, sobre o apoio às pessoas com deficiência, que o Ministério Público deva atuar nas causas em que se discutem interesses relacionados à deficiência das pessoas. Assim, se estiver em discussão direitos das pessoas com deficiência, independentemente de tratar-se de civilmente incapazes, será imperativa a atuação do Ministério Público (Brasil, 1989 e 2015, s/p.).

A atuação do Ministério Público deverá ocorrer, segundo o art. 178, III, do CPC/2015, nas hipóteses relativas a litígio coletivo pela posse de terra rural ou urbana (Brasil, 2015, s/p.). Para caracterizar a hipótese, exige-se, conforme a definição do perfil constitucional do Ministério Público, a presença de interesse público primário, apto a justificar a sua intervenção, sem necessidade de fazê-lo em toda e qualquer demanda expropriatória; nesse contexto, é necessário caracterizar situação diretamente relacionada às funções institucionais do Ministério Público:

É exigida a atuação do Ministério Público, como *custus legis*, em casos de desapropriação direta de imóvel rural, para fins de reforma agrária, nos termos do parágrafo 2º do artigo 18, da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993 (LC/1993, art. 18, § 2º), mas, não, nos casos de desapropriação ‘para fins de criação de reserva ecológica’; não se impõe ao Ministério Público ‘atuar em todas as demandas expropriatórias, mas, apenas, quando a causa gravita

em torno de litígios coletivos pela posse da terra rural – desapropriação direta para fins de reforma agrária (STJ, EREsp. n. 486.645/SP, 1ª Seção, j. 12 ago 2009, Rel. Min. Mauro Campbell Marques; no mesmo sentido, STJ, AgRg. no REsp. n. 1.413.689/CE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª. T., j. 10 jan. 2014). Decidiu-se, também, que ‘em regra, a ação de desapropriação direta ou indireta não pressupõe automática intervenção do *Parquet*, exceto quando envolver, frontal ou reflexamente, proteção ao meio ambiente, interesse urbanístico ou improbidade administrativa’ (STJ, EREsp. n. 526.226/DF, Rel. Min. Humberto Martins, 1ª. Seção, *DJe* 5 jun. 2013; no mesmo sentido, STJ, AgRg. no AREsp n. 211.911/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª. T., *DJe* 19 mar. 2014) (Medina, 2015, p. 182).

Essas situações evidenciam que a atuação do Ministério Público, desde a promulgação do CPC/2015, está conforme ao desenho constitucional que lhe foi conferido pela CF/1988.

### 8.5 Intervenção no microsistema da tutela coletiva

A intervenção do Ministério Público também ocorre pela via do microsistema da tutela coletiva, conjunto formado pelas normas processuais, materiais e heterotópicas sobre o processo coletivo nas diversas leis jurídicas positivadas no ordenamento brasileiro (Grinover, 1999). Há quem prefira usar a terminologia “minissistema”:

[...] quando se fala em microsistema pode se dar a falsa ideia de algo isolado, estanque, sem nenhuma comunicação com o sistema jurídico, integralmente considerado. Assim não é, e nem poderia ser. Os microsistemas têm – como de resto qualquer norma – conexão direta com a Constituição da República. Existem, assim, não como categoria à parte, mas integrados ao todo normativo cujo ápice se encontra nas normas da Constituição (Vitorelli, 2018, p. 218).

Mesmo disseminadas, o regramento do microsistema tem uma característica peculiar, porque entre elas ocorre o reenvio constante dos comandos normativos. No art. 90 do CDC, determina-se a aplicação das normas da Lei de Ação Civil Pública: “Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições”.

A Lei de Ação Civil Pública, por sua vez, determina remissão ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor, conforme rege seu art. 21: “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”.

Como se percebe, a LACP preceitua a aplicação das normas do CDC nas ações civis públicas, enquanto o CDC “reenvia” a aplicação das normas da LACP às ações coletivas de natureza consumeristas.

No art. 22 da Lei de Ação Popular, outro “reenvio” é previsto, mandando aplicar, se não contrariar suas regras, o CPC/2015: “Aplicam-se à ação popular as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos desta lei, nem a natureza específica da ação”.

Percebe-se que, o microssistema coletivo tem sua formação marcada pela reunião intercomunicante de vários diplomas. Este, em síntese, é um sistema integrado de defesa dos interesses supraindividuais no Brasil. “[...] interação da legislação específica e suprimento recíproco de lacunas, de sorte que todos os interesses sejam tutelados processualmente do mesmo modo e com um mesmo perfil procedimental e processual; e a aplicação sempre subsidiária do Código de Processo Civil [...]” (Leonel, 2011, p. 138).

Para o STJ, os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do microssistema ou minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso,

[...] no qual se comunicam outras normas, como o Estatuto do Idoso e o da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados com o escopo de propiciar sua adequada e efetiva tutela (art. 83 do CDC) (REsp 695.396/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 27.4.2011).

Desta maneira, a ideia do microssistema de tutela coletiva foi concebida com a finalidade de assegurar a efetividade da jurisdição no trato dos direitos coletivos, razão pela qual a previsão do art. 19, § 1º, da Lei da Ação Popular (“Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento”) se sobrepõe, inclusive nos processos de improbidade, à previsão restritiva do art. 1.015 do CPC/2015.

Logo, no diálogo de fontes, entre as normas especiais do microssistema e as normas gerais do CPC/2015, aquelas devem prevalecer: “O Código de Processo Civil deve ser aplicado somente de forma subsidiária à Lei de Improbidade Administrativa. Microssistema de tutela coletiva” (REsp 1.217.554/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22-8-2013).

Antes de voltar os olhos para o sistema geral, o intérprete deve examinar, no conjunto legislativo que constitui o microssistema, se não existe uma norma melhor e mais adequada à correta pacificação com justiça, e à tutela dos direitos coletivos.



Em Recomendação n. 102/2023, recentemente publicada pelo CNMP, foi reconhecida a aplicação do microsistema da tutela coletiva para as ações revocatórias previstas na Lei de Falências e na Lei das Sociedades por Ações.

Art. 13. O Ministério Público intervirá como fiscal da ordem jurídica na ação revocatória, tendo legitimidade para ajuizá-la na forma dos arts. 129 e 130 da Lei n. 11.101/2005, e do art. 45 da Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Parágrafo único. O Ministério Público avaliará a possibilidade de assumir o polo ativo das ações revocatórias propostas pelos demais colegitimados, nas hipóteses do § 3º do art. 5º da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública).

A ação revocatória possui natureza pública porque visa promover recuperação de ativos desviados por meio de conluio fraudulento entre devedor e terceiro, com prejuízos à massa falida (LF, art. 130). Por essa razão, se insere nos interesses tutelados no art. 1º da Lei de Ação Civil Pública.

Verificados os indícios dessa prática, recomenda-se que o Ministério Público proponha a ação revocatória na forma do art. 132 da LF ou provoque o administrador judicial a fazê-lo.

Quando não for o autor da ação revocatória por ineficácia subjetiva (arts. 130 e 132 da LF), incumbe-lhe manifestar-se em todos os atos do processo, pois tem o poder/dever de ajuizá-la e o poder/dever de acompanhá-la, requerendo o que de direito, ainda que seja por sua improcedência (Costa; Covas, 2023, *online*).

Com a CF/1988, o tratamento dado aos direitos metaindividuais foi universalizado, além de ganhar envergadura de fundamentalidade – a proteção constitucional a tal feixe de direitos foi ampla, com a previsão de diversos instrumentos destinados a atingir esses fins.

A CF/1988 tratou expressamente de vários interesses difusos (meio ambiente, consumidor, saúde pública etc.) e atribuiu ao Ministério Público a função institucional de promover o inquérito civil e a ação civil pública, visando à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da CF/1988) (Nunes Júnior; Serrano, s/d, *online*).

Atuar na proteção dos direitos coletivos, públicos ou sociais, consagrados pela CF/1988 atrai o ramo do direito processual coletivo, como um ramo do direito processual, encontrado no microsistema, instrumento potencializado de tutela jurisdicional dos direitos amparado no art. 5º, XXXV, da CF/1988, que consagra o princípio da inafastabilidade das decisões judiciais em relação a qualquer direito, seja de natureza individual, seja de natureza coletiva em sentido amplo, e no art. 129, III, da CF/1988, que consagrou o princípio da não taxatividade da ação coletiva, em plena consonância com o artigo inaugural dos direitos fundamentais, de maneira

que nenhuma restrição estabelece quanto à tutela jurisdicional de direitos lesados ou ameaçados de lesão (Almeida, 2003).

## 8.6 Ausência de intervenção do Ministério Público

Segundo o art. 279 do CPC/2015: “É nulo o processo quando o membro do Ministério Público não for intimado a acompanhar o feito em que deva intervir” (Brasil, 2015, s/p.).

Antecede a norma que é sempre obrigatória a intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica (*custos legis*) em todos os casos do CPC/2015 (arts. 176, 177 e 178). Diante disso, não há intervenção facultativa do MP no processo civil brasileiro.

Qualquer que seja a causa que autorize o MP a intervir no processo, civil ou penal, o móvel dessa autorização é sempre o interesse público (Lopes da Costa. DPC, v. 2, 102, 82). Não existem dois interesses públicos, mas apenas um, de modo que somente deverá intervir um representante do MP no processo civil, ainda que sejam várias as causas que determinaram sua intervenção (Moniz de Aragão. Comentários CPC 10, n. 360, p. 310 ss.). Por exemplo: se em ação de investigação de paternidade houver interesse de incapaz (CPC 178 II), deverá intervir apenas um representante do MP, embora haja duas causas para a intervenção do *Parquet* – estado da pessoa; interesse de incapaz (Nery, 2020, p. RL-1.37).

Diante da obrigatoriedade de sua intervenção, o MP deverá sempre ser intimado a acompanhar o feito. Assim, o que enseja a nulidade do ato não é a falta de intervenção do MP, mas a falta de sua intimação para intervir.

Não é necessário que todo o feito seja anulado, mas apenas a partir do ponto em que o MP deveria ser intimado. Mas a doutrina entende possível que seja aplicado o princípio da instrumentalidade das formas, de forma a ponderar, no caso concreto, a existência efetiva de prejuízo ao processo. Isso não significa que a nulidade deixa de ser absoluta, mas apenas que a aplicação do princípio leva em conta o fato de que o processo é um instrumento de pacificação social e não um fim em si mesmo (Nery, 2020, p. RL-1.53).

Essa nulidade, todavia, só pode ser decretada após realizada a intimação do Ministério Público, o qual deverá manifestar-se sobre a existência ou inexistência de prejuízo (art. 279, § 2º, do CPC/2015).

Trata-se de novidade do CPC/2015, que, de certa forma, adota o princípio da instrumentalidade das formas, cuja efetividade depende da opinião do Ministério Público.

O dispositivo cria uma regra formal para a decretação da nulidade, que, uma vez descumprida, gera nulidade absoluta, mas deixa claro que só haverá anulação se demonstrado o prejuízo gerado pela ausência do Ministério Público no processo, consagrando, ainda que implicitamente, o princípio da instrumentalidade das formas. Registre-se apenas que, ainda que imprescindível a intimação do Ministério Público para a decretação de nulidade, a decisão é do juízo, que deverá analisar e concluir se a ausência realmente gerou prejuízo no caso concreto (Neves, 2016, p. 481).

Por outro lado, há corrente para a qual a falta de intervenção do Ministério Público, nas hipóteses legais, acarreta nulidade insanável<sup>62</sup>; nesse caso, nem mesmo a intervenção posterior convalida o processo<sup>63</sup>.

O STJ, ao interpretar a intervenção na recuperação em geral e invocar o art. 279 do CPC/2015, entende que a nulidade decorrente de ausência de intimação do Ministério Público deve ser decretada, apenas quando sua intervenção, como fiscal da ordem jurídica, for imprescindível e estiver demonstrado o prejuízo (STJ, 2020, p. 9).

Ilustra a Corte Superior que, *além das hipóteses legais*, a intervenção do Ministério Público, nos processos de recuperação e de falência, é justificada pelo *interesse público* ou pela relevante *repercussão social ou econômica* (STJ, 2020, p. 3) [grifos não presentes no original].

No REsp n. 1.765.288, proveniente do Estado de São Paulo (SP) e julgado no segundo semestre de 2020, a 3ª Turma do STJ, sob a relatoria da Min. Nancy Fátima Andrighi, entendeu o seguinte:

RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERVENÇÃO. OBRIGATORIEDADE. AUSÊNCIA. NULIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO VERIFICAÇÃO. 1 Ação ajuizada em 1º de julho de 2014. Recurso especial interposto em 9 de abril de 2018 e atribuído ao Gabinete em 3 de outubro de 2018. 2 O propósito recursal é definir se a ausência de intervenção do Ministério Público autoriza o reconhecimento da nulidade dos atos praticados em execução de título extrajudicial, na qual figura, como parte, empresa em recuperação judicial. 3 O acórdão recorrido está devidamente fundamentado, não apresentando qualquer dos vícios apontados pela recorrente, de modo que não se pode cogitar de violação ao artigo 1.022 do CPC/15. 4 De acordo com o artigo 279 do CPC/15, a nulidade decorrente de ausência de intimação do Ministério Público deve ser decretada apenas quando sua intervenção, como fiscal da ordem jurídica, seja imprescindível. 5 A Lei de Recuperação de Empresas e Falência não exige a atuação obrigatória do Ministério Público em todas as ações em que empresas em recuperação judicial figurem como parte. 6 Hipótese concreta em que se verifica a ausência de interesse público apto a justificar a intervenção ministerial, na medida em que a ação em que a

<sup>62</sup> nesse sentido: RTJ 72/267; RJTJSP 99/324; Lex-JTA 97/150; RT 630/173, 598/216, 593/235, 586/142 e 208, 581/131, 564/112, 496/92.

<sup>63</sup> Nesse sentido: RTJ 72/267; RT 496/92

recuperanda figura, como parte, constitui processo marcado pela contraposição de interesses de índole predominantemente privada, versando sobre direitos disponíveis, sem repercussão relevante na ordem econômica ou social. 7 A anulação da sentença, por ausência de intervenção do Ministério Público, na espécie, somente seria justificável se ficasse caracterizado efetivo prejuízo às partes, circunstância que sequer foi aventada nas manifestações que se seguiram à decisão tornada sem efeito pela Corte de origem (STJ, 2020, p. 1)

A Lei n. 14.112/2020 acentuou ainda mais a imprescindibilidade da intervenção do Ministério Público na Lei de Recuperação e Falência. Com a introdução do art. 167-A, § 5º, à Lei n. 11.101/2005, nova hipótese legal de atuação lhe foi concedida, estabelecendo a obrigatoriedade de atuar nos processos de insolvência transnacional.

Alteração legislativa recente, portanto, dedicou-lhe atribuição para intervir nos processos de insolvência transfronteiriça, mister imbuído ao Ministério Público genericamente pelo legislador, ao afirmar: “intervirá nos processos” de tal natureza.

Remanesce, pois, a indagação: Qual será o papel do Ministério Público na insolvência transnacional, visto que nenhum dos novos artigos do Capítulo VI-A de Lei n. 11.101/2005 menciona o Ministério Público, exceto o art. 167-A, § 5º?

## 9 MINISTÉRIO PÚBLICO NA FALÊNCIA E RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS

### 9.1 Ministério Público nos sistemas concursais estrangeiros

Compreender o papel desempenhado pelo Ministério Público (ou órgão equivalente) no direito comparado é essencial para, simultaneamente, compreender o alcance e a profundidade de sua intervenção nos termos do novo art. 167-B, § 5º, da Lei de Falências, introduzido no Capítulo VI-A (Da Insolvência Transnacional) pela reforma promovida pela Lei n. 14.112/2020.

As soluções jurídicas de diferentes ordenamentos podem contribuir para a interpretação da norma nacional, especialmente em matéria de insolvência transfronteiriça, na medida em que a base normativa dos diferentes sistemas alienígenas aqui escolhidos para o estudo, os Estados Membros da União Europeia (Portugal, França, Itália e Espanha), o Reino Unido e os EUA têm a Lei Modelo da UNCITRAL como fonte ou guia comum.

A internalização das leis-modelo, guias legislativos, regras e recomendações da UNCITRAL não é obrigatória, todavia, se o Estado Membro optar por aplicar suas disposições no ordenamento jurídico interno, estas se impõem, isto é, passam a ser cogentes.

Foi o que ocorreu no direito brasileiro, ao internalizar a Lei Modelo da UNCITRAL para o regime da insolvência transnacional (Capítulo VI-A, arts. 167-A a 167-Y).

Refoje ao objetivo deste trabalho uma comparação abrangente sobre as leis de falências e os mecanismos preventivos ou repressivos em vigor em cada um dos sistemas jurídicos em estudo. Aqui, o foco limita-se a investigar as funções desempenhadas pelo Ministério Público na insolvência transnacional, de maneira a aclarar os objetivos de política jurídica perseguidos com essa intervenção. Trata-se, inegavelmente, de um estudo limitado, pois não compreende outras hipóteses de intervenção além das já indicadas.

Inicia-se, para essa tarefa, do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas de Portugal<sup>64</sup>, alterado pela Lei n. 9/2022<sup>65</sup>, cuja participação do Ministério Público é prevista expressamente, em todas as fases dos processos regidos pela lei. Além disso, o interesse público da preservação do bom funcionamento do mercado é um dos objetivos do instrumento legal.

---

<sup>64</sup> Disponível em: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=85&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=85&tabela=leis). Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>65</sup> Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/9-2022-177455547>. Acesso em: 24 mar. 2024.

Na França<sup>66</sup>, o Ministério Público é conhecido como *Ministère Public*. O interesse público (*intérêt public*), no *Code de Commerce*, está presente em variados dispositivos legais. Na Itália<sup>67</sup>, por sua vez, a legislação foi recentemente modificada pelo Decreto Legislativo n. 14, de 12 de janeiro de 2019, o Código da Crise e de Insolvência, com inspiração na lei francesa e no Regulamento (UE) 2015/848.

Como resultado dessa reforma, o Ministro Público (*Pubblico Ministero*) passou a ser visto com funções de controle e fiscalização da empresa, de um ou mais credores, incluindo a atribuição de legitimidade para solicitar a abertura do procedimento de liquidação. Assim, especificam os novos arts. 37 e 38 do Código da Crise e de Insolvência<sup>68</sup>.

*Art. 37*

*((Iniziativa per l'accesso agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e alla liquidazione giudiziale))*

*1. La domanda di accesso ((agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza)) è proposta con ricorso del debitore.*

*2. La domanda di apertura della liquidazione giudiziale è proposta con ricorso del debitore, degli organi e delle autorità amministrative che hanno funzioni di controllo e di vigilanza sull'impresa, di uno o più creditori o del pubblico ministero.*

*Art. 38*

*(( (Iniziativa del pubblico ministero). ))*

*1. Il pubblico ministero presenta il ricorso per l'apertura della liquidazione giudiziale in ogni caso in cui ha notizia dell'esistenza di uno stato di insolvenza.*

*2. L'autorità giudiziaria che rileva l'insolvenza nel corso di un procedimento lo segnala al pubblico ministero.*

*3. Il pubblico ministero può intervenire in tutti i procedimenti*

*((per l'accesso agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza o a una procedura di insolvenza.))*

*4. Il rappresentante del pubblico ministero intervenuto in uno dei procedimenti di cui al comma 3, instaurato dinanzi al tribunale di cui all'articolo 27, può chiedere di partecipare al successivo grado di giudizio quale sostituto del procuratore generale presso la corte di appello. La partecipazione è disposta dal procuratore generale presso la corte di appello qualora lo ritenga opportuno. Gli avvisi spettano in ogni caso al procuratore generale.*

<sup>66</sup> Disponível em:

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083283/#LEGISCTA000006083283](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083283/#LEGISCTA000006083283). Acesso em: 10 mar. 2024.

<sup>67</sup> Disponível em: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2019-02-14&atto.codiceRedazionale=19G00007&tipoDettaglio=originario&qId=>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>68</sup> Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2019-01-12;14>. Acesso em: 24 mar. 2024.

No sistema europeu de insolvência, a referência ao Ministério Público, ao menos em relação aos países da União Europeia visitados neste trabalho, sempre o correlaciona com o papel de tutela do interesse público e geral.

É neste sentido que a Constituição da Espanha de 1978<sup>69</sup> confere poderes ao Ministério Público (*Ministerio Fiscal*), no art. 124, lhe imputando, expressamente, a tutela do público:

*Artículo 124.*

*1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.*

*2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.*

Neste aspecto, importante trazer a distinção, na doutrina nacional, entre o interesse público primário (alcança o interesse da coletividade e possui supremacia sobre o particular) e o interesse público secundário (pertinente ao interesse patrimonial do Estado):

A doutrina, historicamente, preocupou-se em conferir ao interesse um aspecto de subjetivismo, ligando-o sempre a pessoa certa, de direito público ou privado. Desprezava-se, assim, a existência de interesses despersonalizados, afetos a um número significativo de seres humanos, cuja identificação, no entanto, mostrava-se bastante dificultosa, quando não impossível. Mercê da ligação do interesse a pessoa determinada, surgiu a tradicional divisão apregoada pela doutrina entre interesse público e privado [...] A tradicional divisão padecia de vício invencível. Com efeito, sob o conceito de interesse público duas facetas distintas coexistiam: de um lado, tínhamos o que se pode chamar de “Estado concreto” ou Estado-administração, incumbido de gerir a coisa pública; de outro, havia o “Estado abstrato” ou filosófico, consubstanciado na vontade de seu povo, no interesse da própria sociedade. Ao fazer a inserção de ambas as facetas do Estado em rótulo único (interesse público), a doutrina tradicional culminou por dar ensejo a situação inusitada, cuja revisão se fazia mister. De fato, o Estado-Administração confundia-se com a vontade social, de sorte que os desejos da população somente poderiam ser acolhidos se isso fosse a vontade do governante. Em outras palavras, os denominados direitos sociais somente poderiam ser validamente resguardados por intermédio do administrador público, que titularizava com exclusividade a tutela dos interesses da população [...] os interesses sociais por vezes são colidentes com aqueles nutridos pela Administração pública [...] O conceito de interesse público carecia, portanto, de uma divisão que viesse acomodar em espaços distintos as vontades da população e da Administração Pública como única forma possível para que a defesa dos interesses sociais pudesse

---

<sup>69</sup> Disponível em: <https://www.lamoncloa.gob.es/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx>. Acesso em: 1 abr. 2024.

ser validamente exercida mesmo em face do Estado. De mencionada necessidade surgiram os interesses primário e secundário. O *interesse público primário* retrata a manifestação de vontade social, aquilo que a sociedade deseja para si própria, abrangendo, portanto, o denominado “Estado Abstrato” que acima identificamos. Caso adotássemos apenas tal faceta do interesse público, teríamos autêntica gestão social dos negócios comuns, com os assuntos de interesse do povo sendo resolvidos sempre por intermédio de plebiscitos. *Interesse público secundário*, por seu turno, é o modo pelo qual o administrador interpreta a vontade social, a forma segundo a qual o Estado age, supostamente visando a alcançar um benefício para a população. Ele retrata o interesse do gestor da coisa pública, o que acima chamamos de “Estado concreto” [...] A divisão em comento permite, no entanto, que, em havendo choque entre os interesses, a sociedade possa ser validamente defendida, mesmo em face da Administração, inclusive em juízo, o que antes não se mostrava possível” (Souza, 2009, p. 4).

Nesta senda, ainda que se tenha reduzido o número de países da Europa neste estudo (Portugal, França, Itália e Espanha) a Diretiva (UE) 2019/1023<sup>70</sup> do Parlamento Europeu<sup>71</sup> e do Conselho da União Europeia<sup>72</sup>, que reúne o Poder Legislativo e os Chefes de Estado e de Governo da União Europeia, respectivamente, recomendou, em 20 de junho de 2019, ao dispor sobre as medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos relativos à reestruturação, à insolvência e ao perdão de dívidas, ao final da Diretiva n. 34, o papel de guardião do interesse geral como atribuição do Ministério Público:

A suspensão das medidas de execução deverá igualmente conduzir à suspensão da obrigação do devedor de apresentar um pedido de abertura de um processo de insolvência suscetível de resultar na liquidação do devedor, ou da abertura de tal processo a pedido do credor. Tais processos de insolvência não deverão estar limitados por lei aos que têm por único resultado a liquidação do devedor, uma vez que podem também permitir uma reestruturação do devedor. A suspensão da abertura, a pedido dos credores, de um processo de insolvência deverá aplicar-se não só caso os Estados-Membros prevejam uma suspensão geral das medidas de execução que abranja todos os credores, mas também caso os Estados-Membros disponham da opção de uma suspensão das medidas de execução aplicável unicamente a um número limitado de credores. No entanto, os Estados-Membros deverão poder prever que um processo de insolvência possa ser aberto a pedido de autoridades públicas atuando não na qualidade de credor, mas no interesse geral, como no caso do ministério público.

---

<sup>70</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1023/oj?locale=pt>. Acesso em: 28 mar. 2024.

<sup>71</sup> Disponível em: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-parliament\\_pt](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-parliament_pt). Acesso em: 28 mar. 2024.

<sup>72</sup> Disponível em: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union\\_pt](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union_pt). Acesso em: 28 mar. 2024.



Essa atuação do Ministério Público em processos de falência doméstica, preconizada na Diretiva (UE) 2019/1023, da União Europeia, para a tutela do interesse geral, não é encontrada no Reino Unido e nos EUA, sistemas pertencentes ao direito consuetudinário.

Nestes países, ainda que a atuação direta do Ministério Público em processos de falência não seja prevista, é importante conhecer o motivo desta ausência, e o arranjo para proteger o interesse público que neles se tem em prática.

### 9.1.1 Ministério Público na União Europeia

#### 9.1.1.1 Ministério Público em Portugal

O Ministério Público é considerado no país um órgão constitucional com competência para exercer a ação penal, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, representar o Estado e defender a legalidade democrática e os interesses determinados pela lei (art. 219.º/1 do CRP)<sup>73</sup>.

Ao gozar de estatuto próprio, o Ministério Público em Portugal está organizado como uma magistratura processualmente autônoma em dois sentidos: (a) não interferência de outros poderes na sua atuação e; (b) concepção como magistratura distinta, orientada por um princípio de separação e paralelismo relativamente à magistratura judicial (arts. 219.º/2, CRP; 2.º, 96.º/1, Estatuto do Ministério Público – EMP).

Essa autonomia define-se pela vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos seus magistrados às diretivas, ordens e instruções previstas no EMP (art. 3.º/2 do EMP).

Embora dotado de atribuições que não são materialmente jurisdicionais nem se confinam às exercidas pelos tribunais, o Ministério Público português é um órgão do Poder Judiciário, participando, com autonomia, na administração da justiça.

Por mais que esteja forjado com o exercício das suas atribuições na área penal, caracteriza-se pela sua polimorfia, distribuindo-se sua atuação por áreas bem diversas, ou seja, extrapenais.

---

<sup>73</sup> Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/pagina/o-ministerio-publico>. Acesso em: 24 mar. 2024.

Sem prejuízo de outras funções conferidas por lei, cabe-lhe dar especial concretização aos deveres estatutários previstos no art. 4.º, I, “m”, do EMP<sup>74</sup>, que compreende, entre outras funções, intervir nos processos de insolvência e afins, e em todos os que envolvam interesse público:

#### Artigo 4.º

##### Atribuições

1 – Compete, especialmente, ao Ministério Público:

- a) Defender a legalidade democrática;
- b) Representar o Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta;
- c) Participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania;
- d) Exercer a ação penal orientado pelo princípio da legalidade;
- e) Dirigir a investigação e as ações de prevenção criminal que, no âmbito das suas competências, lhe incumba realizar ou promover, assistido, sempre que necessário, pelos órgãos de polícia criminal;
- f) Intentar ações no contencioso administrativo para defesa do interesse público, dos direitos fundamentais e da legalidade administrativa;
- g) Exercer o patrocínio officioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social;
- h) Assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses coletivos e difusos;
- i) Assumir, nos termos da lei, a defesa e a promoção dos direitos e interesses das crianças, jovens, idosos, adultos com capacidade diminuída, bem como de outras pessoas especialmente vulneráveis;
- j) Defender a independência dos tribunais, na área das suas atribuições, e velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e as leis;
- k) Promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade;
- l) Fiscalizar a constitucionalidade dos atos normativos;
- m) Intervir nos processos de insolvência e afins, bem como em todos os que envolvam interesse público;
- n) Exercer funções consultivas, nos termos da presente lei;
- o) Fiscalizar a atividade processual dos órgãos de polícia criminal, nos termos do presente Estatuto;
- p) Coordenar a atividade dos órgãos de polícia criminal, nos termos da lei;
- q) Recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa;
- r) Exercer as demais funções conferidas por lei.

O Estatuto do Ministério Público de Portugal, ao prever sua intervenção nos processos de insolvência e afins, atribui, ao final da mesma alínea (letra “m”) a atuação obrigatória em todos os casos correlacionados à matéria envolvendo interesse público.

---

<sup>74</sup> Disponível em:

[https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/novo\\_estatuto\\_do\\_mp.pdf](https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/novo_estatuto_do_mp.pdf). Acesso em: 23 mar. 2024.

Avançando na legislação portuguesa de insolvência, nomeadamente as disposições que ditam as atribuições do Ministério Público, observa-se que o art. 20 do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE)<sup>75</sup> lhe concede legitimidade para requerer a declaração de insolvência de um devedor.

#### Artigo 20<sup>76</sup>.º

##### Outros legitimados

1 – A declaração de insolvência de um devedor pode ser requerida por quem for legalmente responsável pelas suas dívidas, por qualquer credor, ainda que condicional e qualquer que seja a natureza do seu crédito, ou ainda pelo Ministério Público, em representação das entidades cujos interesses lhe estão legalmente confiados, verificando-se algum dos seguintes factos:

- a) Suspensão generalizada do pagamento das obrigações vencidas;
- b) Falta de cumprimento de uma ou mais obrigações que, pelo seu montante ou pelas circunstâncias do incumprimento, revele a impossibilidade de o devedor satisfazer pontualmente a generalidade das suas obrigações;
- c) Fuga do titular da empresa ou dos administradores do devedor ou abandono do local em que a empresa tem a sede ou exerce a sua principal actividade, relacionados com a falta de solvabilidade do devedor e sem designação de substituto idóneo;
- d) Dissipação, abandono, liquidação apressada ou ruínosa de bens e constituição fictícia de créditos;
- e) Insuficiência de bens penhoráveis para pagamento do crédito do exequente verificada em processo executivo movido contra o devedor;
- f) Incumprimento de obrigações previstas em plano de insolvência ou em plano de pagamentos, nas condições previstas na alínea a) do n. 1 e no n. 2 do artigo 218.º;
- g) Incumprimento generalizado, nos últimos seis meses, de dívidas de algum dos seguintes tipos:
  - i) Tributárias;
  - ii) De contribuições e quotizações para a segurança social;
  - iii) Dívidas emergentes de contrato de trabalho, ou da violação ou cessação deste contrato;
  - iv) Rendas de qualquer tipo de locação, incluindo financeira, prestações do preço da compra ou de empréstimo garantido pela respectiva hipoteca, relativamente a local em que o devedor realize a sua actividade ou tenha a sua sede ou residência;
  - h) Sendo o devedor uma das entidades referidas no n. 2 do artigo 3.º, manifesta superioridade do passivo sobre o activo segundo o último balanço aprovado, ou atraso superior a nove meses na aprovação e depósito das contas, se a tanto estiver legalmente obrigado.

2 – O disposto no número anterior não prejudica a possibilidade de representação das entidades públicas nos termos do artigo 13.º

---

<sup>75</sup> Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2004-34529075>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>76</sup> Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2004-34529075>. Acesso em: 1 abr. 2024.

Ainda no Código, mais adiante, no art. 72, item 6, lhe é assegurada a participação na assembleia de credores:

#### Artigo 72.º

##### Participação na assembleia de credores

1 – Têm o direito de participar na assembleia de credores todos os credores da insolvência, bem como os titulares dos direitos referidos no n. 2 do artigo 95.º, que, nos termos dessa disposição, não possam ser exercidos no processo.

2 – Ao direito de participação na assembleia dos titulares de créditos subordinados é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos números 1 e 4 do artigo seguinte.

3 – Os credores podem fazer-se representar por mandatário com poderes especiais para o efeito.

4 – Sendo necessário ao conveniente andamento dos trabalhos, pode o juiz limitar a participação na assembleia aos titulares de créditos que atinjam determinado montante, o qual não pode ser fixado em mais de (euro) 10000, podendo os credores afectados fazer-se representar por outro cujo crédito seja pelo menos igual ao limite fixado, ou agrupar-se de forma a completar o montante exigido, participando através de um representante comum.

5 – O administrador da insolvência, os membros da comissão de credores e o devedor e os seus administradores têm o direito e o dever de participar.

6 – É ainda facultada a participação na assembleia, até três representantes, da comissão de trabalhadores ou, na falta desta, de até três representantes de trabalhadores por estes designados, bem como do Ministério Público.

No art. 128, legitima-se ao Ministério Público postular pela verificação dos créditos cujos interesses lhe foram confiados:

#### Artigo 128.º

##### Reclamação de créditos

1 – Dentro do prazo fixado para o efeito na sentença declaratória da insolvência, devem os credores da insolvência, incluindo o Ministério Público na defesa dos interesses das entidades que represente, reclamar a verificação dos seus créditos por meio de requerimento, acompanhado de todos os documentos probatórios de que disponham, no qual indiquem:

- a) A sua proveniência, data de vencimento, montante de capital e de juros;
- b) As condições a que estejam subordinados, tanto suspensivas como resolutivas;
- c) A sua natureza comum, subordinada, privilegiada ou garantida, e, neste último caso, os bens ou direitos objecto da garantia e respectivos dados de identificação registral, se aplicável;
- d) A existência de eventuais garantias pessoais, com identificação dos garantes;
- e) A taxa de juros moratórios aplicável.
- f) O número de identificação bancária ou outro equivalente.

2 – O requerimento é endereçado ao administrador da insolvência e apresentado por transmissão eletrónica de dados, nos termos definidos na portaria prevista no n. 2 do artigo 17.º

3 – Sempre que os credores da insolvência não estejam patrocinados, o requerimento de reclamação de créditos é apresentado no domicílio

profissional do administrador da insolvência ou para aí remetido por correio eletrónico ou por via postal registada, devendo o administrador, respetivamente, assinar no ato de entrega, ou enviar ao credor no prazo de três dias da receção, comprovativo do recebimento, sendo o envio efetuado pela forma utilizada na reclamação.

4 – A reclamação de créditos prevista no n. 1 pode efetuar-se através do formulário disponibilizado para o efeito no portal a definir por portaria do membro do governo responsável pela área da justiça ou através do formulário-tipo de reclamação de créditos previsto nos artigos 54.º e 55.º do Regulamento (UE) n. 2015/848 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, nos casos em que aquele regulamento seja aplicável.

5 – A verificação tem por objecto todos os créditos sobre a insolvência, qualquer que seja a sua natureza e fundamento, e mesmo o credor que tenha o seu crédito reconhecido por decisão definitiva não está dispensado de o reclamar no processo de insolvência, se nele quiser obter pagamento.

Assim como a legislação brasileira disciplina a persecução penal a partir do art. 168, o Código de Recuperação e Falências de Portugal igualmente o faz, no art. 297:

#### Artigo 297.º

##### Indiciação de infracção penal

1 – Logo que haja conhecimento de factos que indiciem a prática de qualquer dos crimes previstos e punidos nos artigos 227.º a 229.º do Código Penal, manda o juiz dar conhecimento da ocorrência ao Ministério Público, para efeitos do exercício da acção penal.

2 – Sendo a denúncia feita no requerimento inicial, são as testemunhas ouvidas sobre os factos alegados na audiência de julgamento para a declaração de insolvência, extractando-se na acta os seus depoimentos sobre a matéria.

3 – Dos depoimentos prestados é extraída certidão, ordenando-se a sua entrega ao Ministério Público, conjuntamente com outros elementos existentes, nos termos do disposto na alínea h) do n. 1 do artigo 36.º

Trata-se de preceito de natureza infraconstitucional que entrega concretude à Constituição da República Portuguesa<sup>77</sup>, a qual, no seu art. 219, atribui ao Ministério Público a função de atuar nos interesses determinados em lei, e exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade:

#### Artigo 219.º

##### (Funções e estatuto)

1. Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.

2. O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei.

<sup>77</sup> Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/iframe/constituicao-da-republica-portuguesa>. Acesso em: 4 abr. 2024.

As atribuições do Ministério Público em Portugal estão na mesma quadra do disposto na Diretiva (UE) 2019/1023<sup>78</sup>, do Parlamento Europeu<sup>79</sup> e do Conselho da União Europeia<sup>80</sup>, no sentido de que, os Estados Membros da União Europeia deverão prever a abertura de um processo de insolvência a pedido de autoridades públicas que não atuem na qualidade de credor, mas no interesse geral, caso do Ministério Público:

Diretiva (UE) 2019/1023 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, sobre os regimes de reestruturação preventiva, o perdão de dívidas e as inibições, e sobre as medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos relativos à reestruturação, à insolvência e ao perdão de dívidas, e que altera a Diretiva (UE) 2017/1132 (Diretiva sobre reestruturação e insolvência).

[...]

(38) A suspensão das medidas de execução deverá igualmente conduzir à suspensão da obrigação do devedor de apresentar um pedido de abertura de um processo de insolvência suscetível de resultar na liquidação do devedor, ou da abertura de tal processo a pedido do credor. Tais processos de insolvência não deverão estar limitados por lei aos que têm por único resultado a liquidação do devedor, uma vez que podem também permitir uma reestruturação do devedor. A suspensão da abertura, a pedido dos credores, de um processo de insolvência deverá aplicar-se não só caso os Estados-Membros prevejam uma suspensão geral das medidas de execução que abranja todos os credores, mas também caso os Estados-Membros disponham da opção de uma suspensão das medidas de execução aplicável unicamente a um número limitado de credores. No entanto, os Estados-Membros deverão poder prever que um processo de insolvência possa ser aberto a pedido de autoridades públicas atuando não na qualidade de credor, mas no interesse geral, como no caso do ministério público.

Esse cenário revela que, em Portugal, o Ministério Público possui funções eminentemente delineadas no ordenamento jurídico, nos feitos de natureza recuperacional e falencial, por vezes em representação de entidades públicas, para defesa do interesse geral.

No aspecto da representação de entidades públicas, o perfil concedido ao Ministério Público em Portugal se distancia daquele estabelecido pela Constituição do Brasil, já que, em sentido diametralmente oposto, veda a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, IX, da CF/1988).

---

<sup>78</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1023/oj?locale=pt>. Acesso em: 28 mar. 2024.

<sup>79</sup> Disponível em: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-parliament\\_pt](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-parliament_pt). Acesso em: 28 mar. 2024.

<sup>80</sup> Disponível em: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union\\_pt](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union_pt). Acesso em: 28 mar. 2024.

### 9.1.1.2 Ministério Público na França

No sistema francês, o Ministério Público é uma função exercida pelo poder judicial, conforme estabelece o art. 65 da Constituição da França de 1958:

*Article 65 Modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet... - art. 31*

*Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.*

*La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.*

*La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.*

*La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.*

*La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.*

*La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.*

*La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.*

*Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités*

*qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.*

*Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.*

*Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.*

*La loi organique détermine les conditions d'application du présent article.*

O Conselho Supremo da Magistratura se compõe pela carreira do Ministério Público (*Magistrats du parquet*), cujo ingresso é realizado em conjunto com a carreira Judiciária (*Magistrats du siège*), conforme preconiza o parágrafo inaugural do art. 65.

Segundo a Constituição Francesa, a composição do Conselho compreende os magistrados da sede, é presidido pelo primeiro presidente do Supremo Tribunal e compreende, além disso, cinco juízes e um promotor do Ministério Público, um conselheiro de Estado designado pelo Conselho de Estado, um advogado e seis personalidades qualificadas que não pertençam nem ao Parlamento, nem à ordem judicial, nem à ordem administrativa.

A Constituição da República Francesa de 4 de outubro de 1958 não se atém às funções do Ministério Público, nos arts. 64 a 66-I, limitando-se, no art. 65, ao processo seletivo daqueles que optam pela carreira de juiz (*Magistrats du siège*) ou promotor (*Magistrats du parquet*).

Quanto às garantias para o exercício da função, a Constituição Francesa, conforme o art. 64, parte final, afirma que os magistrados são inamovíveis: “*Article 64. Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles*”.

Apesar da garantia da inamovibilidade ser expressa na Constituição da França, o Ministério Público do país não estaria amparado por outra garantia importante para atuação isenta – a independência – haja vista que, segundo parcela da doutrina, o Governo teria, em matéria penal, influência sobre os Procuradores, pois subordinados ao Ministério da Justiça:

[...] embora o Governo não possa dirigir suas políticas ao Ministério Público, mas ao Parlamento, a verdade é que a imparcialidade e independência desta instituição é um problema ainda debatido em França, uma vez que é preciso saber se o princípio hierárquico não significaria verdadeira subordinação ao Poder Executivo (Montgolfier, 1995, p. 169).

Deixando de lado os aspectos penais da atuação do Ministério Público na França, no sistema concursal, também é reconhecida sua atuação, segundo o Código Comercial Francês



(*Code de Commerce*), e se dará nos casos em que considere necessário intervir<sup>81</sup>: “*Article R464-27. Le ministère public peut prendre communication des affaires dans lesquelles il estime devoir intervenir*”.

Igualmente, o Ministério Público intervirá nas hipóteses previstas no Código Comercial da França, e não são poucas as situações em que é chamado. Na decisão sobre a abertura do processo de conciliação do devedor e seus credores, que deve ser comunicada *incontinenti* ao Ministério Público, inclusive para fins recursais, observa-se:

*Article R611-25*

*L'ordonnance statuant sur la demande est notifiée par le greffier au requérant. En cas de désignation d'un conciliateur, la notification reproduit les dispositions des articles R. 611-27 et R. 611-28.*

*La décision ouvrant la procédure de conciliation est communiquée sans délai par le greffier au ministère public et, le cas échéant, à l'ordre professionnel ou à l'autorité dont relève le débiteur.*

*Elle est notifiée au conciliateur. La lettre de notification reproduit les dispositions de l'article L. 611-13 et des articles R. 611-27 et R. 611-28.*

*Le conciliateur fait connaître sans délai au président du tribunal son acceptation ou son refus. En cas d'acceptation, il lui adresse l'attestation sur l'honneur prévue à l'article L. 611-13.*

*Article R611-26-1*

*L'appel interjeté par le ministère public à l'encontre de l'ordonnance qui ouvre la procédure de conciliation est instruit et jugé selon la procédure sans représentation obligatoire.*

Na essência, o Ministério Público, na França, em processos concursais, se afigura agente fiscal da boa aplicação do Código Comercial, e deve ser ouvido até mesmo em relação ao montante das provisões a serem pagas ao agente responsável pelo acompanhamento da execução do acordo ou, quando necessário, pela venda dos ativos, algo que, hoje, semelhantemente no Brasil, é realizado pelo administrador judicial nos processos de recuperação e falência:

*Article R611-51*

*Les conditions de rémunération de la mission ayant pour objet l'organisation d'une cession partielle ou totale de l'entreprise sont fixées après avis du ministère public. Le président du tribunal arrête cette rémunération à l'issue de cette mission. Sa décision est communiquée par le greffier au ministère public. Les dispositions de l'article R. 611-50 sont applicables.*

*Lorsque la cession préparée dans le cadre de la conciliation est mise en œuvre après l'ouverture d'une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire*

---

<sup>81</sup> Disponível em:

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083283/#LEGISCTA000006083283](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083283/#LEGISCTA000006083283). Acesso em: 10 abr. 2024.

*ou de liquidation judiciaire par la même personne en exécution du mandat de justice qui lui a été confié par la juridiction qui a ouvert cette procédure collective, la rémunération n'est due qu'au titre de ce dernier mandat.*

*Article R611-52*

*La décision qui prévoit le bénéfice de provisions au mandataire à l'exécution de l'accord, en application de l'article R. 611-47, peut préciser qu'elles seront allouées au terme de chacune des années de l'exécution de l'accord. Le montant annuel de la provision est fixé par ordonnance communiquée par le greffier au ministère public.*

O Ministério Público no processo concursal francês também atua como parte, sem se limitar, em suas funções, a ser fiscal. Sob esta perspectiva, quando intervém como parte, o Ministério Público pode intentar ações e reclamações nos procedimentos de recuperação, liquidação judicial. O papel por ele desempenhado é relevante, vocacionado para proteger o interesse geral e a aplicação da lei, o que foi reconhecido em estudos elaborados na União Europeia<sup>82</sup>: “*Missions du ministère public. On entend par «ministère public» l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi*”.

Para estes estudos, ainda, agindo em nome de outro poder, político ou econômico, em seu nome próprio, ou no da empresa, o Ministério Público deve orientar-se, no exercício de suas missões, por preocupação com o interesse geral.

Ao atuar, o Ministério Público e seus membros, promotores e procuradores, devem respeitar dois imperativos de igual importância: um diz respeito aos direitos individuais das pessoas; o outro, à necessária eficácia do sistema de justiça, do qual o Ministério Público é, de alguma forma, o fiador.

No que tange ao conceito de eficácia, se cabe aos juízes, e não ao Ministério Público, decidir nos casos individuais, que ponham em causa as liberdades em geral e os direitos de defesa em particular, é ao Ministério Público, mais do que ao juiz, que compete a responsabilidade de garantir a eficácia da justiça como um todo por referência à noção de interesse geral:

*Agissant ni au nom d'un autre pouvoir qu'il soit politique ou économique, ni en leur nom propre, mais en celui de la société, le Ministère Public doit être guidé, dans l'exercice de ses missions, par le souci de l'intérêt général. Son action doit respecter deux impératifs d'égale importance: l'un a trait aux droits individuels des gens, l'autre à la nécessaire efficacité attendue du système de justice pénale, dont le Ministère Public est, en quelque sorte, le garant. Le Comité a entendu ainsi insister sur ce concept d'efficacité, dans la mesure où, s'il appartient aux juges, plutôt qu'au Ministère Public, de se prononcer dans des affaires individuelles mettant en cause les libertés en*

---

<sup>82</sup> Disponível em: <https://rm.coe.int/16804c4917#:~:text=DU%20MINIST%C3%88RE%20PUBLIC-,1.,du%20syst%C3%A8me%20de%20justice%20p%C3%A9nale>. Acesso em: 11 abr. 2024.

*général et les droits de la défense en particulier, c'est sur le Ministère Public plus que sur le juge que pèse la responsabilité de veiller à l'efficacité de la justice pénale dans son ensemble par référence à la notion d'intérêt général* (Role du Ministère Public, 2000, p. 13).

Como evidencia o Código Comercial da França, no sistema concursal, o Ministério Público detém vários papéis dentre os numerosos procedimentos nele previstos.

Sem especificá-los, o que foge ao objetivo deste trabalho, o Ministério Público funciona, entre outras hipóteses legais, no controle preventivo de fraudes e operações (CodComm, L233-37<sup>83</sup>); na convocação de assembleias de acionista (CodComm, L225-100<sup>84</sup>); exigindo, em ação própria, a retomada do controle fiscal e financeiro (CodComm, L233-5<sup>85</sup>); em prol da suspensão do direito de voto de acionistas quando atuarem em desacordo com os estatutos da empresa (CodComm, L233-14<sup>86</sup>); no apostilamento dos atos e documentos necessários à regularidade documental de sociedades empresárias (CodComm, L238-3); na prevenção e repressão das práticas anticoncorrenciais (CodComm, L420-6-1); no processo de conciliação (CodComm, L611-16); de prevenção de dificuldades empresariais (CodComm, L611-1); na recuperação judicial (CodComm, L631-3); na liquidação judicial (CodComm, L640-3) e na falência (CodComm, L653-7), entre outros.

O ordenamento jurídico francês confia relevantes funções ao Ministério Público. No sistema concursal, atua em vários procedimentos, por determinação legal, que impõem sua participação obrigatória em diversos momentos e fases, legitimando-o, não raras vezes, com a iniciativa de ações, incidentes e recursos.

Essa capilaridade nos procedimentos permite ao Ministério Público francês, dada a organização do sistema concursal europeu, ter acesso a uma rede abrangente de informações sobretudo das empresas em dificuldade, em caráter preventivo ou não, permitindo a eficiência da própria justiça no enfrentamento da crise, interesse geral cuja responsabilidade lhe deveria

---

<sup>83</sup> Disponível em:

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083281/#LEGISCTA000006083281](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083281/#LEGISCTA000006083281). Acesso em: 11 abr. 2024.

<sup>84</sup> Disponível em:

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083281/#LEGISCTA000006083281](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083281/#LEGISCTA000006083281). Acesso em: 11 abr. 2024

<sup>85</sup> Disponível em:

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083281/#LEGISCTA000006083281](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083281/#LEGISCTA000006083281). Acesso em: 11 abr. 2024

<sup>86</sup> Disponível em:

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083281/#LEGISCTA000006083281](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083281/#LEGISCTA000006083281). Acesso em: 11 abr. 2024

ser atribuída para toda União Europeia, conforme a Diretiva (UE) 2019/1023 do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu<sup>87</sup>.

### 9.1.1.3 Ministério Público na Itália

A lei italiana de falências encontrava sua regra fundamental na *Legge Fallimentare*<sup>88</sup>, aprovada pelo Decreto Real 16 de março de 1942, n. 267. Hoje vige o *Codice della Crisi e dell'insolvenza* (Código de Crise e Insolvência Empresarial – CCIE), aprovado pelo Decreto Legislativo n. 14/2019, que já teve sucessivas alterações legislativas – as últimas foram o Decreto Legislativo n. 36/2023 e a Lei n. 41/2023.

Com a reforma estrutural, a partir de 15 de agosto de 2020, a Itália passou a contar com o novo sistema legal de insolvência, afastando a regulamentação de 1942.

O *Codice della Crisi e dell'insolvenza* se destina a regulamentar a insolvência, com redução dos custos e duração dos procedimentos, e regular a composição da crise do devedor, apresentando as ferramentas adequadas.

Neste novo instrumento, o legislador italiano incorporou o Regulamento (UE) 2015/848, do Parlamento Europeu e do Conselho, que dispõe sobre o bom funcionamento e a tramitação eficiente e eficaz dos processos de insolvência que produzem efeitos transfronteiriços, e a Diretiva UE 2019/1023, instrumento que, entre outras orientações para os Países Membros da União Europeia, sobre as medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos relativos à reestruturação e à insolvência, atribui ao Ministério Público atuar no interesse geral (38)<sup>89</sup>.

Ao se cotejar ambos os instrumentos legais da Itália, o *Codice della Crisi e dell'insolvenza* (“CCIE”) foi concebido para facilitar às empresas e empresários saudáveis a prevenção da insolvência face a dificuldades financeiras ou acontecimentos imprevisíveis e, ao mesmo tempo, visa oferecer uma segunda oportunidade aos empresários insolventes (*fresh start*).

---

<sup>87</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1023/oj?locale=pt>. Acesso em: 11 abr. 2024.

<sup>88</sup> Disponível em: <https://www.ilcodicedeconcordati.it/index.php/legge-fallimentare-completa.html>. Acesso em: 12 abr. 2024.

<sup>89</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1023/oj?locale=pt>. Acesso em: 14 abr. 2024.

Outra mudança em relação à antiga *Legge Fallimentare*<sup>90</sup> da Itália diz respeito ao alcance subjetivo de suas disposições, na medida em que a anterior abarcava os empresários que exerciam atividade comercial, e que preenchessem requisitos determinados:

#### *TITOLO I*

##### *Disposizioni generali*

*Art. 1. Imprese soggette al fallimento e al concordato preventivo (1). – I. Sono soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo gli imprenditori che esercitano una attività commerciale, esclusi gli enti pubblici. II. Non sono soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo gli imprenditori di cui al primo comma, i quali dimostrino il possesso congiunto dei seguenti requisiti:*

*a) aver avuto, nei tre esercizi antecedenti la data di deposito della istanza di fallimento o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore, un attivo patrimoniale di ammontare complessivo annuo non superiore ad euro trecentomila;*

*b) aver realizzato, in qualunque modo risulti, nei tre esercizi antecedenti la data di deposito dell'istanza di fallimento o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore, ricavi lordi per un ammontare complessivo annuo non superiore ad euro duecentomila;*

*c) avere un ammontare di debiti anche non scaduti non superiore ad euro cinquecentomila.*

*III. I limiti di cui alle lettere a), b e c) del secondo comma possono essere aggiornati ogni tre anni con decreto del Ministro della giustizia, sulla base della media delle variazioni degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati intervenute nel periodo di riferimento.*

Com o novo Código de Insolvência da Itália, outros sujeitos em dificuldade foram inseridos no seu âmbito de proteção, deixando de ser restrito, portanto, aos empresários.

#### *Art. 1*

##### *Ambito di applicazione*

*1. Il presente codice disciplina le situazioni di crisi o insolvenza del debitore, sia esso consumatore o professionista, ovvero imprenditore che eserciti, anche non a fini di lucro, un'attività commerciale, artigiana o agricola, operando quale persona fisica, persona giuridica o altro ente collettivo, gruppo di imprese o società pubblica, con esclusione dello Stato e degli enti pubblici.*

*2. Sono fatte salve le disposizioni delle leggi speciali in materia di:*

*a) amministrazione straordinaria delle grandi imprese. Se la crisi o l'insolvenza di dette imprese non sono disciplinate in via esclusiva, restano applicabili anche le procedure ordinarie regolate dal presente codice;*

*b) liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'articolo 293.*

*3. Sono fatte salve le disposizioni delle leggi speciali in materia di crisi di impresa delle società pubbliche.*

<sup>90</sup> Disponível em: <https://www.ilcodicedeconcordati.it/index.php/leggefallimentarecompleta/706-artt-1-2-3-4.html>. Acesso em: 14 abr. 2024.

*4. Le disposizioni del presente codice in tema di liquidazione coatta amministrativa si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi Statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

Destaca-se a situação específica do consumidor endividado, que pode propor aos credores um plano de reestruturação da dívida, conforme art. 67 do Código de Crise italiano, o qual prevê todos os requisitos para tal pleito:

*Art. 67*

*Procedura di ristrutturazione dei debiti*

*1. Il consumatore sovraindebitato, con l'ausilio dell'OCC, può proporre ai creditori un piano di ristrutturazione dei debiti che indichi in modo specifico tempi e modalità per superare la crisi da sovraindebitamento. La proposta ha contenuto libero e può prevedere il soddisfacimento, anche parziale ((e differenziato)), dei crediti in qualsiasi forma.*

*2. La domanda è corredata dell'elenco:*

*a) di tutti i creditori, con l'indicazione delle somme dovute e delle cause di prelazione;*

*b) della consistenza e della composizione del patrimonio;*

*c) degli atti di straordinaria amministrazione compiuti negli ultimi cinque anni;*

*d) delle dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni;*

*e) degli stipendi, delle pensioni, dei salari e di tutte le altre entrate del debitore e del suo nucleo familiare, con l'indicazione di quanto occorre al mantenimento della sua famiglia.*

*3. La proposta può prevedere anche la falcidia e la ristrutturazione dei debiti derivanti da contratti di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio, del trattamento di fine rapporto o della pensione e dalle operazioni di prestito su pegno, salvo quanto previsto dal comma 4.*

*4. È possibile prevedere che i crediti muniti di privilegio, pegno o ipoteca possano essere soddisfatti non integralmente, allorché ne sia assicurato il pagamento in misura non inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale sul ricavato in caso di liquidazione, avuto riguardo al valore di mercato attribuibile ai beni o ai diritti oggetto della causa di prelazione, come attestato dall'OCC.*

*5. È possibile prevedere anche il rimborso, alla scadenza convenuta, delle rate a scadere del contratto di mutuo garantito da ipoteca iscritta sull'abitazione principale del debitore se lo stesso, alla data del deposito della domanda, ha adempiuto le proprie obbligazioni o se il giudice lo autorizza al pagamento del debito per capitale ed interessi scaduto a tale data.*

*6. Il procedimento si svolge dinanzi al tribunale in composizione monocratica.*

No Brasil, a possibilidade de reestruturação da pessoa física e a insolvência civil estão disciplinados, respectivamente, na Lei n. 14.181/2021, que alterou o CDC para dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento, e no CPC/1973 (arts. 748 a 786-A), conforme determina o art. 1.052 do CPC/2015: “Art. 1.052. Até a edição de lei específica, as execuções

contra devedor insolvente, em curso ou que venham a ser propostas, permanecem reguladas pelo Livro II, Título IV, da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973”.

A intervenção do Ministério Público na insolvência civil ainda é disciplinada nos arts. 40 a 45 da Recomendação n. 102/2023 do CNMP:

### TÍTULO III INSOLVÊNCIA CIVIL

Art. 40. Nos casos de auto insolvência, o Ministério Público verificará o cumprimento dos requisitos estabelecidos pelos incisos I, II e III do art. 760 do Código de Processo Civil de 1973.

Art. 41. O Ministério Público verificará se a sentença declaratória de insolvência preenche os requisitos legais previstos nos incisos I, II e III do art. 751 do Código de Processo Civil de 1973.

Art. 42. O Ministério Público, posteriormente à declaração da insolvência civil, verificará:

I – a regularidade da nomeação do administrador da massa;

II – a eventual existência de fraude contra credores, visando ao ajuizamento de ação pauliana, dentre outras;

III – a realização de perícia contábil, se necessária, para apurar a exata situação patrimonial e financeira do devedor;

IV – a conduta dos gestores da pessoa jurídica, para fins de eventual responsabilização civil.

Art. 43. O Ministério Público verificará se a instrução do processo contempla as declarações de imposto de renda do devedor dos últimos cinco exercícios, acompanhadas dos respectivos comprovantes de entrega.

Art. 44. Cumpre ao Ministério Público officiar nas habilitações e impugnações de crédito e verificar se a respectiva classificação observa a ordem de preferência específica dos arts. 955 a 965 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Art. 45. Cabe ao Ministério Público intervir na oportunidade do requerimento de extinção das obrigações do devedor insolvente.

O sistema italiano da insolvência tem por objetivo fomentar a reestruturação preventiva, o que pode ser observado pela regulamentação de determinados instrumentos extrajudiciais de pré-falência (*composizione assistita della crisi e accordi di ristrutturazione dei debiti*<sup>91</sup>) com escopo de incentivar uma reorganização mais cedo, portanto, com mais probabilidades de sucesso, especialmente quando se tratar de empresas de viabilidade aparente, conforme o art. 120-bis do CCIE:

*Art. 120-bis*

*(Accesso)*

*1. L'accesso a uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza è deciso, in via esclusiva, dagli amministratori unitamente al contenuto della proposta e alle condizioni del piano.*

<sup>91</sup> Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2019-01-12;14>. Acesso em: 14 abr. 2024.

*La decisione deve risultare da verbale redatto da notaio ed è depositata e iscritta nel registro delle imprese. La domanda di accesso è sottoscritta da coloro che hanno la rappresentanza della società.*

*2. Ai fini del buon esito della ristrutturazione il piano può prevedere qualsiasi modificazione dello statuto della società debitrice, ivi inclusi aumenti e riduzioni di capitale anche con limitazione o esclusione del diritto di opzione e altre modificazioni che incidono direttamente sui diritti di partecipazione dei soci, nonché fusioni, scissioni e trasformazioni.*

*3. Gli amministratori sono tenuti a informare i soci dell'avvenuta decisione di accedere a uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza e a riferire periodicamente del suo andamento.*

*4. Dalla iscrizione della decisione nel registro delle imprese e fino alla omologazione, la revoca degli amministratori è inefficace se non ricorre una giusta causa. Non costituisce giusta causa la presentazione di una domanda di accesso a uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza in presenza delle condizioni di legge. La deliberazione di revoca deve essere approvata con decreto dalla sezione specializzata del tribunale delle imprese competente, sentiti gli interessati.*

*5. I soci che rappresentano almeno il dieci per cento del capitale sono legittimati alla presentazione di proposte concorrenti ai sensi dell'articolo 90. La domanda è sottoscritta da ciascun socio proponente.*

*6. Le disposizioni di questo articolo si applicano, in quanto compatibili, agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza presentati dagli imprenditori collettivi diversi dalle società.*

Com o acordo de reestruturação, o patrimônio do empresário pode ser amparado por algumas proteções temporárias, como o bloqueio de ações executivas e cautelares e medidas protetivas. A art. 54<sup>92</sup> do CCIE dispõe que medidas cautelares e protetivas podem ser solicitadas ao tribunal tanto durante o processo como com a apresentação do pedido de acesso ao procedimento:

*Art. 54*

*(( (Misure cautelari e protettive). ))*

*((*

*1. Nel corso del procedimento per l'apertura della liquidazione giudiziale o della procedura di concordato preventivo o di omologazione degli accordi di ristrutturazione e del piano di ristrutturazione soggetto a omologazione, su istanza di parte, il tribunale può emettere i provvedimenti cautelari, inclusa la nomina di un custode dell'azienda o del patrimonio, che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente l'attuazione delle sentenze di omologazione di strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e di apertura delle procedure di insolvenza.*

*Le misure cautelari possono essere concesse anche dopo la pubblicazione dell'istanza di cui all'articolo 18, comma 1, tenuto conto dello stato delle trattative e delle misure eventualmente già concesse o confermate ai sensi dell'articolo 19. Non si applicano l'articolo 669-octies, primo, secondo e terzo comma, e l'articolo 669-novies, primo comma, del codice di procedura civile.*

---

<sup>92</sup> Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2019-01-12;14>. Acesso em: 14 abr. 2024.



2. Se il debitore ne ha fatto richiesta nella domanda di cui all'articolo 40, dalla data della pubblicazione della medesima domanda nel registro delle imprese, i creditori non possono iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul suo patrimonio o sui beni e sui diritti con i quali viene esercitata l'attività d'impresa. Dalla stessa data le prescrizioni rimangono sospese e le decadenze non si verificano e la sentenza di apertura della liquidazione giudiziale o di accertamento dello stato di insolvenza non può essere pronunciata. Il debitore può richiedere al tribunale, con successiva istanza, ulteriori misure temporanee per evitare che determinate azioni di uno o più creditori possano pregiudicare, sin dalla fase delle trattative, il buon esito delle iniziative assunte per la regolazione della crisi o dell'insolvenza.

3. Le misure protettive di cui al comma 2, primo e secondo periodo, possono essere richieste dall'imprenditore anche nel corso delle trattative e prima del deposito della domanda di omologazione degli accordi di ristrutturazione, allegando la documentazione di cui all'articolo 39, comma 1 e la proposta di accordo corredata da un'attestazione del professionista indipendente che attesta che sulla proposta sono in corso trattative con i creditori che rappresentano almeno il sessanta per cento dei crediti e che la stessa, se accettata, è idonea ad assicurare l'integrale pagamento dei creditori con i quali non sono in corso trattative o che hanno comunque negato la propria disponibilità a trattare. La disposizione si applica anche agli accordi di ristrutturazione ad efficacia estesa di cui all'articolo 61.

4. Prima del deposito della domanda di cui all'articolo 40, le misure protettive di cui al comma 2, primo e secondo periodo, possono essere richieste dall'imprenditore presentando la domanda di cui agli articoli 17, 18 e 44, comma 1.

5. Le misure protettive disposte conservano efficacia anche quando il debitore, prima della scadenza fissata dal giudice ai sensi dell'articolo 44, comma 1, lettera a), propone una domanda di accesso a uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza diverso da quello indicato nella domanda depositata ai sensi dell'articolo 44.

6. L'amministratore delle procedure di insolvenza nominato dal giudice competente ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 può chiedere i provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 quando nel territorio dello Stato è stata presentata la domanda di cui all'articolo 40 o, se non risulta depositata la domanda, quando nella richiesta sono indicate le condizioni di effettivo ed imminente soddisfacimento non discriminatorio di tutti i creditori secondo la procedura concorsuale aperta.

7. Sono esclusi dalle misure protettive richieste ai sensi del comma 3 i diritti di credito dei lavoratori. *pareei*

A dinâmica do CCIE para enfrentar a crise, portanto, é orientada para se obter acordos (*concordato preventivo*, art. 84) quando o devedor for viável ou à sua liquidação (*liquidazione giudiziale*, art. 121) quando não o é.

Com um processo de concordata (diagnóstico precoce da dívida), busca-se o acordo entre o empresário e a maioria dos credores para resolver a crise da empresa, evitar a falência e suas consequências pessoais e patrimoniais através da satisfação, mesmo parcial, dos créditos dos credores:

## Art. 84

(( *Finalità del concordato preventivo e tipologie di piano*). ))

((

1. *L'imprenditore di cui all'articolo 121, che si trova in stato di crisi o di insolvenza, può proporre un concordato che realizzi, sulla base di un piano avente il contenuto di cui all'articolo 87, il soddisfacimento dei creditori in misura non inferiore a quella realizzabile in caso di liquidazione giudiziale mediante la continuità aziendale, la liquidazione del patrimonio, l'attribuzione delle attività ad un assuntore o in qualsiasi altra forma. Possono costituirsi come assuntori anche i creditori o società da questi partecipate. È fatto salvo il disposto dell'articolo 296.*

2. *La continuità aziendale tutela l'interesse dei creditori e preserva, nella misura possibile, i posti di lavoro. La continuità aziendale può essere diretta, con prosecuzione dell'attività d'impresa da parte dell'imprenditore che ha presentato la domanda di concordato, ovvero indiretta, se è prevista dal piano la gestione dell'azienda in esercizio o la ripresa dell'attività da parte di soggetto diverso dal debitore in forza di cessione, usufrutto, conferimento dell'azienda in una o più società, anche di nuova costituzione, ovvero in forza di affitto, anche stipulato anteriormente, purché in funzione della presentazione del ricorso, o a qualunque altro titolo.*

3. *Nel concordato in continuità aziendale i creditori vengono soddisfatti in misura anche non prevalente dal ricavato prodotto dalla continuità aziendale diretta o indiretta. La proposta di concordato prevede per ciascun creditore un'utilità specificamente individuata ed economicamente valutabile, che può consistere anche nella prosecuzione o rinnovazione di rapporti contrattuali con il debitore o con il suo avente causa.*

4. *Nel concordato con liquidazione del patrimonio la proposta prevede un apporto di risorse esterne che incrementi di almeno il 10 per cento l'attivo disponibile al momento della presentazione della domanda e assicuri il soddisfacimento dei creditori chirografari e dei creditori privilegiati degradati per incapienza in misura non inferiore al 20 per cento del loro ammontare complessivo. Le risorse esterne possono essere distribuite in deroga agli articoli 2740 e 2741 del codice civile purché sia rispettato il requisito del 20 per cento. Si considerano esterne le risorse apportate a qualunque titolo dai soci senza obbligo di restituzione o con vincolo di postergazione, di cui il piano prevede la diretta destinazione a vantaggio dei creditori concorsuali.*

5. *I creditori muniti di privilegio, pegno o ipoteca, possono essere soddisfatti anche non integralmente, purché in misura non inferiore a quella realizzabile in caso di liquidazione dei beni o dei diritti sui quali sussiste la causa di prelazione, al netto del presumibile ammontare delle spese di procedura inerenti al bene o diritto e della quota parte delle spese generali, attestato da professionista indipendente. La quota residua del credito è trattata come credito chirografario.*

6. *Nel concordato in continuità aziendale il valore di liquidazione è distribuito nel rispetto della graduazione delle cause legittime di prelazione; per il valore eccedente quello di liquidazione è sufficiente che i crediti inseriti in una classe ricevano complessivamente un trattamento almeno pari a quello delle classi dello stesso grado e più favorevole rispetto a quello delle classi di grado inferiore.*

7. *I crediti assistiti dal privilegio di cui all'articolo 2751-bis, n. 1, del codice civile sono soddisfatti, nel concordato in continuità aziendale, nel rispetto della graduazione delle cause legittime di prelazione sul valore di liquidazione e sul valore eccedente il valore di liquidazione. La proposta e il*

*piano assicurano altresì il rispetto di quanto previsto dall'articolo 2116, primo comma, del codice civile.*

*8. Quando il piano prevede la liquidazione del patrimonio o la cessione dell'azienda e l'offerente non sia già individuato, il tribunale nomina un liquidatore che, anche avvalendosi di soggetti specializzati, compie le operazioni di liquidazione assicurandone l'efficienza e la celerità nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza. Si applicano gli articoli da 2919 a 2929 del codice civile.*

*9. Quando il piano prevede l'offerta da parte di un soggetto individuato, avente ad oggetto l'affitto o il trasferimento in suo favore, anche prima dell'omologazione, dell'azienda o di uno o più rami d'azienda, il giudice provvede ai sensi dell'articolo 91, comma 1.*

))

No procedimento da concordata, a condução dos trabalhos é atribuída pelo presidente do coletivo ao juiz designado, que marca a data da audiência. O Ministério Público (*Pubblico Ministero*) é, então, comunicado pela secretaria. O juiz nomeia também um comissário judicial, que elabora um relatório sobre a viabilidade do plano de concordata, quando o processo é admitido. Na audiência marcada para a assembleia de credores (ou em audiências posteriores), se for alcançada a maioria dos votos admitidos, a proposta é aprovada.

Quando se fala em liquidação judicial (*liquidazione giudiziale*), refere-se ao procedimento que, com a entrada em vigor do novo Código da Crise Empresarial, substituirá a falência, cujo objetivo é liquidar o patrimônio do empresário insolvente, distribuindo o produto em favor dos credores com base na graduação dos seus créditos.

Na prática, este é um dos instrumentos previstos pelo legislador para fazer face, como último recurso, às situações de crise e insolvência dos empresários. Embora a reforma tenha sido desenvolvida para favorecer o diagnóstico precoce da crise, a fim de salvaguardar a continuidade da empresa, em certas circunstâncias os sistemas de alerta e de intervenção preventiva não são suficientes para evitar o pior.

Assim, em casos extremos, o empresário vê-se obrigado a recorrer à liquidação judicial, como “último recurso” a acionar se todas as outras vias previstas no Código de Crise Empresarial não tiverem surtido o efeito desejado. Apesar de o processo de liquidação judicial previsto no novo Código da Crise Empresarial se destinar a substituir o processo de falência conhecido até então aplicado, as condições objetivas e subjetivas exigidas para o seu início mantêm-se inalteradas em relação às previstas na Lei das Falências (*Legge Fallimentare*).

Assim, o início do processo de liquidação judicial só é exigido quando o devedor, que é um empresário comercial e não pode ser definido como “empresa de menor dimensão”, se encontra em estado de insolvência.

Nos termos do art. 37 do Código da Crise Empresarial e da Insolvência, o pedido de liquidação judicial pode ser apresentado: (a) pelo devedor; (b) pelos organismos e autoridades administrativas com funções de controle e supervisão da empresa; (c) por um ou mais credores ou; (d) pelo Ministério Público (*Pubblico Ministero*).

*Art. 37*

*((Iniziativa per l'accesso agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e alla liquidazione giudiziale))*

*1. La domanda di accesso ((agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza)) è proposta con ricorso del debitore.*

*2. La domanda di apertura della liquidazione giudiziale è proposta con ricorso del debitore, degli organi e delle autorità amministrative che hanno funzioni di controllo e di vigilanza sull'impresa, di uno o più creditori o del pubblico ministero.*

O art. 38<sup>93</sup> do Código da Crise Empresarial e Insolvência dispõe sobre o pedido direto de liquidação feito pelo Ministério Público, exigindo-se dele tomar essa providência em todos os casos nos quais conheça a existência de um estado de insolvência. Se o tribunal vier a descobrir a insolvência no decurso de algum processo, colhe-se do mesmo dispositivo o dever de notificar o Ministério Público desse fato, para as providências de ordem legal.

*Art. 38*

*(Iniziativa del pubblico ministero). 1. Il pubblico ministero presenta il ricorso per l'apertura della liquidazione giudiziale in ogni caso in cui ha notizia dell'esistenza di uno stato di insolvenza.*

*2. L'autorità giudiziaria che rileva l'insolvenza nel corso di un procedimento lo segnala al pubblico ministero.*

*3. Il pubblico ministero può intervenire in tutti i procedimenti*

*((per l'accesso agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza o a una procedura di insolvenza.))*

*4. Il rappresentante del pubblico ministero intervenuto in uno dei procedimenti di cui al comma 3, instaurato dinanzi al tribunale di cui all'articolo 27, può chiedere di partecipare al successivo grado di giudizio quale sostituto del procuratore generale presso la corte di appello. La partecipazione è disposta dal procuratore generale presso la corte di appello qualora lo ritenga opportuno. Gli avvisi spettano in ogni caso al procuratore generale.*

Para a doutrina italiana, o papel do Ministério Público se alargou ao ter de propor, nos termos do art. 38.º do CCII, em defesa do interesse público, os pedidos de liquidação judicial, que deixaram de ter iniciativa oficiosa:

---

<sup>93</sup> Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2019-01-12;14>. Acesso em: 14 abr. 2024.

*Le riflessioni contenute in questo contributo intendono evidenziare come si sia ampliato il ruolo del Pubblico Ministero nel dover proporre ex art. 38 CCII, a difesa dell'interesse pubblico venuta meno l'iniziativa d'ufficio, istanza per la liquidazione giudiziale, rispetto alle previsioni contenute nell'art. 7 dell'abrogata legge fallimentare. Ci si sofferma tuttavia, per il pregnante dibattito giurisprudenziale e per le autorevoli opinioni dottrinali di cui si tiene debitamente conto, nell'indicare che la Pubblica Accusa deve vagliare e scrutinare se effettivamente il debitore sia in stato di insolvenza, perché la notitia decoctionis non è neutra e va soppesata adeguatamente con il bilanciamento di tutti gli interessi: quello di eliminare un'impresa decotta, ma anche tener conto dei suoi tentativi di salvarsi, con gli strumenti normativi che il Codice della crisi e dell'insolvenza offre. Non si dimentica che il Pubblico Ministero, quando agisce nel processo pre-fallimentare, è una parte processuale come le altre, debitore e creditore, nell'alveo della sua legittimazione costituzionale ex art.111 della Carta, alla luce del quale non vi è alcuna prevaricazione (Riccio; Riccio, Febbraio, 2023, p. 2).*

Na composição negociada da crise, não se encontra expressamente no direito positivo qualquer papel do Ministério Público, mesmo quando o perito nomeado não tenha encontrado solução e o requerente recorra ao regime simplificado ou à liquidação judicial.

Todavia, mesmo na fase negociada, devem ser enviados relatórios ao Ministério Público, à luz dos interesses públicos subjacentes à insolvência do empresário, em todos os casos nos quais seja evidente a falta de condições para se chegar a uma solução concertada que permita a saída da crise, devido à constatação de uma insolvência irreversível.

A doutrina, em parte, preconiza essa providência, haja vista que, se o acordo não for alcançado, o Ministério Público instaura a declaração de insolvência e a abertura da liquidação judicial, que mais não é do que a falência (Jorio, Dicembre, 2021).

Em todo o caso, a legitimidade permanente do Ministério Público clarifica que o processo de regulação da insolvência é o lugar típico onde, misturando público e privado, se tutelam interesses que vão para além daqueles nitidamente individuais também envolvidos na crise empresarial (Matteis, Aprile, 2022).

A própria Constituição da Itália (*Costituzione Della Repubblica Italiana*), no art. 41, reforça o papel do Ministério Público nos processos de crise empresarial.

Para o constituinte italiano, a iniciativa econômica privada é livre, mas não pode ser exercida em conflito com a utilidade social, nem de forma a prejudicar a saúde, o ambiente, a segurança, a liberdade e a dignidade humana. O texto ainda designa à lei estabelecer programas e controles adequados para que a atividade econômica pública e privada possa ser orientada e coordenada para fins sociais e ambientais:

Art. 41<sup>94</sup>.

*L'iniziativa economica privata è libera.*

*Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*

*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.*

Sublinha-se que, o papel do Ministério Público pode ser visto como a expressão de um poder de controle sobre os bens dos devedores e a estabilidade financeira das empresas. Essa perspectiva de atuação do Ministério Público também é prevista na Lei Delegada n. 155/2017<sup>95</sup> (*Legge delega*), art. 2º, n. 1, “b”, que o eleva ao patamar de ‘guardião’ da correção das operações econômicas das empresas insolventes, como tal podendo também ser o destinatário das participações dos credores, ou de terceiros nem sequer credores (Boggio, 2019, p. 943).

As regras sobre a intervenção do Ministério Público que tenham como objeto a abertura de processo de regulação da crise e da insolvência, nada mais são, na Itália, do que uma especificação do princípio geral do n. 3, do art. 70.º, do Código de Processo Civil (*Codice di procedura civile*<sup>96</sup>), segundo o qual o Ministério Público pode intervir em todos os processos nos quais observar interesse público. Segundo essa regra, em todos os processos de regulação de crises existe um interesse público que pode justificar, abstratamente, a intervenção do Ministério Público, que deve ser pautada na independência, a caracterizar essa instituição.

Isto porque, ao tomar conhecimento da situação de falência na qual se encontra o empresário, não é obrigado a acompanhar eventuais relatórios os quais tenha recebido, especialmente se elaborado pelo juiz de falências; ou seja, o Ministério Público pode decidir pedir a falência ou, pelo contrário, arquivar o processo<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> Disponível em:

[https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione\\_della\\_Repubblica\\_italiana.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf). Acesso em: 14 abr. 2024.

<sup>95</sup> Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2017-10-19;155~art2-com1-1eto>. Acesso em: 14 abr. 2024.

<sup>96</sup> Disponível em: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2015/01/02/codice-di-procedura-civile>. Acesso em: 14 abr. 2024.

<sup>97</sup> 7 *Secondo la Corte, «la trasmissione al pubblico ministero della notizia decoctionis emersa nel corso del procedimento non è un atto avente contenuto decisorio, neppure come precipitato di una cognizione di tipo sommario e non incide - né direttamente, né indirettamente - sui diritti di alcuno mentre il giudice che a ciò procede non fa altro che esercitare il potere-dovere di denuncia di fatti che prima facie gli appaiano potenzialmente lesivi dell'interesse pubblico ad eliminare dal sistema economico i focolai d'insolvenza. Trattandosi di un atto "neutro", privo di specifica valenza procedimentale o decisoria, "il cui impulso riposa su una valutazione estemporanea, che non vincola nessuno", la valutazione decisoria del tribunale non è tecnicamente "pregiudicata" dall'avvenuta segnalazione, perché il tribunale, all'esito dell'istruttoria prefallimentare, può rigettare con decreto la richiesta del pubblico ministero. La natura di valutazione prima facie dell'insolvenza e il potere esercitato dal tribunale fallimentare a seguito di cognizione piena, se del caso difformemente da quella prima valutazione, sta a confermare, semmai, la terzietà dell'organo giudicante»* (AULETTA, s/d, online).

A doutrina e a jurisprudência na Itália procuraram conferir legitimidade constitucional ao papel do Ministério Público, canalizando e introduzindo a sua intervenção na quadra de um processo justo nos termos do art. 111º da Constituição: “*Art. 111. La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata*”.

Diante deste perfil, reforça-se que, nos processos de insolvência, o Ministério Público não está obrigado a tomar posições se estas não se basearem em fatos convincentes, bem delineados, ou seja, no sistema italiano, o início de um processo de liquidação, ainda que partindo do comunicado de juiz, não o vincula.

Para além das considerações anteriores, esta leitura da nova disposição do Código de Crise baseia-se ainda no art. 112 da Constituição italiana<sup>98</sup>, nos termos do qual é obrigatório instaurar um processo penal: “*Art. 112. Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale*”.

Evidente, portanto, que o Ministério Público, em qualquer caso de atuação obrigatória, deve apreciar a existência dos pressupostos fáticos e jurídicos de suas posições, como ocorre nos processos liquidação na Itália. Antes, deve ter um ônus mínimo de representação a reconhecer na condução da sua própria iniciativa, sempre pautado no viés do interesse público.

Reconhece-se ao Ministério Público, por último, legitimidade extraordinária, que pode ser qualificada como o exercício de uma ação para a prossecução de um interesse público, que retira da exclusiva disponibilidade dos particulares (credores e devedores) a emergência e a gestão da crise empresarial.

#### 9.1.1.4 Ministério Público na Espanha

Historicamente, na Espanha, a origem do Ministério Público (*Ministerio Fiscal*) remete à Lei Orgânica da Magistratura (1870), que o concebeu responsável por promover a ação da Justiça no que respeita ao interesse público, e representar o governo nas suas relações com o Poder Judicial<sup>99</sup>.

O Ministério Público surgiu como carreira autônoma com o Decreto Real de 21 de junho de 1926, que estabelece o primeiro dos seus Estatutos, no qual constam definições semelhantes

---

<sup>98</sup> Disponível em: <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-iv-la-magistratura/2855>. Acesso em: 14 abr. 2024.

<sup>99</sup> Disponível em: <https://www.fiscal.es/historia>. Acesso em: 15 abr. 2024.

às da Lei Orgânica de 1870. Ao Ministério Público, nesta época, era confiada a missão de representar o governo nas suas relações com o poder judicial e zelar pela observância das leis, promovendo a ação da Justiça em defesa dos interesses públicos para a manutenção da ordem pública e a satisfação do interesse social.

No art. 124 da Constituição espanhola de 1978<sup>100</sup>, atribui-se ao Ministério Público a missão de promover a ação da justiça em defesa da legalidade, dos direitos dos cidadãos e do interesse público protegido por lei, procurando satisfazer o interesse social junto dos Tribunais.

*Artículo 124*

*1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.*

*2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.*

*3. La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.*

*4. El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.*

Ao mesmo tempo, a Constituição tornou-o uma instituição autônoma, que atua por meio de órgãos próprios (autonomia orgânica) sem depender de outros poderes, levando ao desaparecimento da configuração de sua gênese, como órgão de representação do Governo.

Afastou-se, portanto, a dependência governamental, vez que o Governo só pode requerer ao Ministério Público ações para defesa do interesse público, com exceção da escolha do Procurador-Geral (*El Fiscal General*), ato complexo, em que ocorre a nomeação pelo Rei, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho Geral da Magistratura Judicial (art. 124, n. 4, da Constituição da Espanha).

Em matéria de direito concursal, a história da Lei de Falências na Espanha é a história das suas reformas, tendo em vista, em poucos anos, ter sofrido tantas e tão profundas modificações.

No preâmbulo da Lei de Falências da Espanha (*el texto refundido de la Ley Concursal*), Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de maio, são feitas considerações sobre a evolução da legislação concursal espanhola, com críticas ao emaranhado de legislações esparsas até então vigentes:

---

<sup>100</sup> Disponível em: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>. Acesso em: 15 abr. 2024.



*De otro lado, la alegada rigidez del procedimiento concursal y las muchas funciones atribuidas al juez del concurso no se consideraban especial problema por la simultánea creación de los Juzgados especializados en los que se confiaba plenamente para una segura y rápida tramitación de los concursos de acreedores. En el ánimo del legislador la figura del convenio anticipado era el cauce predispuesto para la rápida solución de la insolvencia.*

*Pero, a poco de promulgada la ley, la profunda crisis duradera por la que atravesó la economía española, evidenció los defectos y las insuficiencias de la nueva normativa, y el correlativo aumento de los procedimientos concursales no tardó en colapsar los juzgados de lo mercantil. Al mismo tiempo, comenzaron a apreciarse síntomas de la «huida de la Ley Concursal». En efecto, algunas importantes sociedades españolas en situación de crisis, en lugar de solicitar el concurso por razón de una insolvencia real o inminente, acudían, siempre que era posible, a foros extranjeros, con buenos resultados, para beneficiarse de soluciones de las que carecía la legislación española.*

*El legislador español se sintió constreñido a intervenir, con frecuencia, invocando razones de extraordinaria y urgente necesidad, para tratar de dar solución adecuada a lo que no la tenía, aunque ello comportara, en ocasiones, la sustitución de elementos básicos del recién estrenado sistema concursal y la ampliación de las posibilidades que originariamente ofrecía la nueva ley con el fin de conseguir una más adecuada, más flexible y más justa solución de los intereses en conflicto. Entre otras modificaciones fundamentales, pueden mencionarse la incorporación del criterio del valor razonable del bien o del derecho sobre el que se hubiere constituido la garantía como límite del privilegio especial del crédito garantizado, el reconocimiento del derecho del deudor a solicitar en cualquier momento la apertura de la liquidación, el régimen de los concursos sin masa suficiente para hacer frente a los costes el procedimiento y la introducción del beneficio de la exoneración del pasivo insatisfecho del que, en ciertas condiciones, puede gozar el deudor persona natural.*

*Junto con reformas estables, aquellas que, una vez introducidas, no han sido objeto de reconsideración, ha habido casos de reformas de lo reformado, en un proceso continuado de diseño y rediseño, como sucedió con el régimen de los acuerdos de refinanciación, a medida que se manifestaban las insuficiencias de las primeras soluciones, acentuando así la inestabilidad de la normativa. De aquel derecho que aspiraba a ser estable se pasó así a un derecho en perpetua refacción.*

*Esa acumulación de reformas justificó que la disposición final octava de la Ley 9/2015, de 25 de mayo, de medidas urgentes en materia concursal, habilitara al Gobierno para aprobar un texto refundido de la Ley 22/2003, de 9 de julio. La finalización del plazo establecido para la refundición ha motivado que en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, se incluyera una disposición final tercera que habilitaba un nuevo plazo para aprobar un texto refundido a propuesta de los Ministros de Justicia y del entonces denominado de Economía y Empresa. Esta autorización incluye la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que deban ser refundidos.*

*En pocos casos la necesidad de un texto refundido es más necesaria. Las dificultades que, tras tantas reformas, suscita la lectura y la interpretación de las normas legales e incluso la comprensión de la lógica interna del sistema*

*concurzal vigente exigían no posponer por más tiempo esa tarea que, aunque delicada, resulta insoslayable afrontar*<sup>101</sup>.

O quadro de incerteza quanto à legislação aplicável levou a doutrina do Conselho de Estado à necessidade de regularizar, clarificar e harmonizar os textos jurídicos, permitindo, em primeiro lugar, a possibilidade de alterar a sistemática da lei e a literalidade dos textos para purificá-los na medida necessária no intuito de eliminar quaisquer dúvidas interpretativas.

Afirmava-se que, a alteração da sistemática facilitaria a identificação da norma aplicável e a compreensão da função por ela desempenhada.

Deste modo, diante do novo sistema inaugurado pelo Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de maio (*Ley Concursal*), supera-se a conjuntura anterior na qual a aplicação da lei não tenha como pressuposto a localização prévia da norma a ser aplicada, que não pode ser mais difícil do que a interpretação jurídica.

Internamente, o Real Decreto Legislativo 1/2020 dedica, no Livro I, as regras gerais sobre falências, incluídas nos primeiros doze títulos do livro. Ao Livro II é reservado à solução alternativa da crise, como a abertura de negociações com os credores, os acordos de refinanciamento e de pagamento extrajudicial, novos instrumentos jurídicos incorporados no Anexo A do Regulamento (UE) 2015/848, do Parlamento e do Conselho, de 20 de maio de 2015, sobre processos de insolvência. Finalmente, no Livro III, foram alocadas as regras de direito internacional privado.

A razão da criação deste último livro vai ao encontro do Regulamento (UE) 2015/848. Isto porque, em matéria de insolvência, o bom funcionamento do mercado interno implica a tramitação eficiente e eficaz dos processos de insolvência que produzem efeitos transfronteiriços.

A essencial reorganização, clarificação e harmonização da legislação atual da Espanha consolidada por este texto não exclui o fato de que o processo de reforma da lei da insolvência tenha terminado.

A Espanha ainda não transpôs a Diretiva (UE) 2019/1023, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que visa estabelecer mecanismos de alerta para o risco de insolvência, proporcionar uma regulação mais completa e coerente à reestruturação preventiva de dívidas dos processos, simplificar a lei de falências, aumentar a eficiência, reduzir custos e ampliar as possibilidades de se obter o benefício do alívio da dívida.

---

<sup>101</sup> Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4859>. Acesso em: 15 abr. 2024.

Acrescenta-se que, a Diretiva (UE) 2019/1023 destaca o papel a ser atribuído pelos Estados Membros ao Ministério Público, legitimando-o a abrir um processo de insolvência, no interesse geral, perfil esse não observado pela Lei de Falências da Espanha, em seu art. 4º:

*Artículo 4. De la intervención del Ministerio Fiscal.*

*1. Cuando en las actuaciones por delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico se pongan de manifiesto indicios de estado de insolvencia de algún presunto responsable penal, el Ministerio Fiscal instará del juez que conozca de la causa la comunicación de aquellos hechos a los acreedores cuya identidad resulte de las actuaciones penales en curso, a fin de que, en su caso, puedan solicitar la declaración de concurso o ejercitar las acciones que les correspondan.*

*2. De igual modo, el Ministerio Fiscal instará del juez que esté conociendo de la causa la comunicación de los hechos al juez competente para conocer del concurso del deudor por si respecto de este se encontrase en tramitación un concurso de acreedores.*

A partir da disposição acima, o Ministério Público atuaria como mero noticiante do estado de insolvência de um autor de crime, em processos envolvendo infrações contra o patrimônio e contra a ordem socioeconômica, caso em que instará o juiz do feito no qual atua a comunicar estes indícios aos credores ou juiz da falência do devedor, se estiver em curso processo de insolvência.

Diante deste panorama da intervenção mínima do Ministério Público espanhol nos processos concursais, e na contramão de outros países da Europa, a exemplo da França e da Itália, foi editada a Instrução 1/2023<sup>102</sup> (*Sobre la intervención del fiscal en el proceso concursal*).

Na introdução desse instrumento, afirma-se que as instituições do direito da insolvência têm por objetivo proteger vários interesses, como o interesse dos credores, o interesse na continuação da atividade econômica, a proteção do emprego ou do interesse do mercado e que, em jogo, está subjacente um interesse público e social que leva o legislador a permitir a intervenção do Ministério Público no processo de insolvência, ainda que de forma limitada:

*En defensa del interés público tutelado por la Ley y para la satisfacción de los intereses sociales, especialmente ante la situación de grave crisis económica por la que atravesamos, las obligaciones que nuestro ordenamiento impone al Fiscal en relación con las situaciones de insolvencia deben ser escrupulosa y eficazmente cumplidas, tanto en el proceso concursal como en depuración de eventuales responsabilidades penales. La actuación diligente de los Sres. Fiscales es de capital importancia en esta*

<sup>102</sup> Disponível em:

[https://www.fiscal.es/memorias/memoria2014/FISCALIA\\_SITE/recursos/cir\\_inst\\_cons/instruccion\\_1\\_2013.pdf](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2014/FISCALIA_SITE/recursos/cir_inst_cons/instruccion_1_2013.pdf). Acesso em: 16 abr. 2024.

*materia, atendiendo a los sensibles intereses en juego. Toda dilación en este ámbito, más que indebida en sentido constitucional, improcedente y evitable, quebranta la confianza de la sociedad en el Estado de Derecho (Lifante, 2003, p. 2).*

De todo modo, embora se reconheça tímida a atuação do Ministério Público em processos concursais, não se pode afastar seu papel consagrado na Constituição<sup>103</sup>, de defesa do interesse público protegido por lei e para a satisfação dos interesses sociais, aspectos que devem ser, nomeadamente, preservados em feitos desta natureza.

Todavía, na Espanha, há vozes em sentido contrário, afirmando que o Ministério Público no processo civil, em regra, não deve intervir, com algumas exceções, haja vista que pouco tem a fazer no domínio da jurisdição e do processo civil, cujo objeto pertence ao setor jurídico privado: “*Nos limitamos, por tanto, a dejar constancia de nuestro parecer contrario a la intervención del Ministerio Fiscal en el proceso civil, salvo excepciones [...] poco tiene que hacer en el ámbito de la jurisdicción y del proceso civil, cuyo objeto pertenece al sector jurídico privado*” (Bosch, 2023, p. 345).

A doutrina espanhola que pretende limitar a atuação do Ministério Público, ou deixá-lo de fora da jurisdição cível, não parece encontrar amparo na Constituição da Espanha, tampouco na Diretriz (UE) 2019/1023, do Parlamento e do Conselho Europeu, que dispõe sobre os

---

<sup>103</sup> *El Ministerio Fiscal en España tiene su origen en la figura que bajo el nombre de procuradores fiscales o pesquisadores desarrollaba su labor en época de los Reyes Católicos. Pero fue Felipe V quien configuró esta institución según el modelo francés con un fiscal general y abogados fiscales. Sus atribuciones durante el siglo XIX consistían en ser representante del Gobierno en la Administración de Justicia, velar por la aplicación de la ley, representar a la sociedad en la persecución del delito, y defender los intereses del Estado. En la actualidad, el Ministerio Público tiene encomendado el ejercicio de la acción penal, si bien se configura en el proceso penal con unas potestades que le diferencian de otros ordenamientos en los que asume la dirección de la investigación. Precisamente este es el debate que se viene realizando desde hace décadas, y probablemente nos aparta de sistemas de la Unión Europea. En esta estructura procesal, la intervención del MF ocupa un lugar esencial desde hace tiempo. Según el art. 124 CE, se concibe como un órgano del Estado cuya función es la promoción de la «justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social» 3. En el ejercicio de sus funciones actúa bajo el principio de unidad de actuación y dependencia jerárquica, y con sujeción a la legalidad y con imparcialidad. La Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, reformada en sucesivas ocasiones, ha introducido profundas modificaciones que refuerzan su autonomía funcional. La reforma más importante tuvo lugar con la Ley 24/2007, de 9 de octubre, pero recientemente la implantación de la Fiscalía Europea ha traído nuevos requerimientos para una institución que siempre ha despertado controversia en nuestro país. Se ha señalado entre la doctrina que el Ministerio Fiscal actúa a través de órganos propios, pero que en ningún caso recibe órdenes del Ejecutivo, aunque tampoco se encuentra enteramente desvinculado de él 5. Aunque no se integra en el Poder Judicial, ni forma parte de él, ni ejerce actividad jurisdiccional, las funciones que se le asignan están íntimamente relacionadas con la Administración de Justicia 6. La defensa del interés general o interés social le hace ocupar un papel como parte en muchos procesos en los que están en juego estos intereses. Aunque el proceso penal es el que representa la mayor parte de su actividad, en la que cabe considerar los procesos de menores, no puede obviarse su intervención en el proceso civil, laboral, y contencioso-administrativo. Por lo tanto, juega un papel importante en la actividad jurisdiccional, pero no hay que perder nunca su consideración de parte procesal (Colmenarejo; Granda, 2023, p. 245).*

regimes de reestruturação preventiva e eficiência dos processos relativos à insolvência, que propugna aos Estados Membros da União Europeia que o Ministério Público atue em prol do interesse geral<sup>104</sup>.

Evidentemente, os interesses gerais ameaçados quando se instala a crise numa empresa são incontáveis: o interesse dos credores, a continuação da atividade econômica, a proteção do emprego e da renda, a proteção do interesse do mercado, toda uma malha social que impõe a necessária intervenção ágil e eficaz do Ministério Público para a manutenção da hegemonia do sistema jurídico e a tutela dos interesses em jogo.

Para alcançar esse desiderato, o Ministério Público, em processos concursais, deve se pautar em orientações uniformes de atuação, o que foi realizado na Espanha, com a *Instrucción 1/2013 (Sobre la intervención del fiscal en el Proceso concursal)*, que já se ressentiu de nova atualização.

A posição do Ministério Público no sistema concursal espanhol o aproxima da persecução penal, e esse perfil, na atualidade, em que não há a internalização da Diretiva (UE) 2019/1023, decorre do art. 4º da *Ley Concursal*.

Mais recentemente, esse papel foi acentuado na legislação espanhola, com a implementação da Lei n. 2/2023<sup>105</sup>, que dispõe sobre o *Whistleblowing* (reportantes).

Este mecanismo (*Whistleblowing*) se materializa na divulgação por membros da organização de práticas ilegais, imorais ou ilegítimas, para o controle delas pelos empregadores, pessoas ou organizações, que podem ser capazes de realizar essas ações (Near; Miceli, 1985, p. 1-16).

Trata-se de importante instrumento envolvendo o inter-relacionamento da estrutura estatal e do setor privado, ambos com participação da sociedade civil, que tem o Ministério Público como destinatário<sup>106</sup>, embora não único, das informações (arts. 9º, 18, 20, 33, etc).

Na Espanha, a introdução do *Whistleblowing* impactará, positivamente, na atuação do Ministério Público em processos concursais, sobretudo quando, na origem da crise, a fraude estiver presente, dado que a colaboração, naquele país, é um compromisso coletivo com o bom funcionamento das instituições públicas e privadas (art. 9.1 da Constituição Espanhola).

---

<sup>104</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1023&from=EN>. Acesso em: 16 abr. 2024.

<sup>105</sup> Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4513>. Acesso em: 16 abr. 2024.

<sup>106</sup> *La Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que transpone al ordenamiento español la llamada Directiva de whistleblowers, introduce una obligación de denunciar hechos delictivos al Ministerio Fiscal en el marco de los canales internos y externos de información* (Moyano, 2023).

### 9.1.2 Ministério Público no sistema anglo-saxônico

O sistema jurídico brasileiro é baseado no *civil law*, assim como o francês e o italiano, também conhecido como direito romano-germânico, enquanto o sistema jurídico anglo-saxônico ou anglo-saxão, é baseado no *common law* e utilizado nos EUA, no Canadá, no Reino Unido e na Austrália.

Dos países mencionados, estuda-se nesta tese como os EUA e o Reino Unido conceberam o Ministério Público, e especialmente, de que forma, nos processos concursais, tutela-se o interesse público.

#### 9.1.2.1 Ministério Público nos Estados Unidos da América

Nos EUA, o Ministério Público não encontra o mesmo paralelo visto até então nos países europeus, com estrutura organizacional pertencente ao governo.

O desenvolvimento do estudo do Ministério Público dos EUA deve ser feito nos planos federal e estadual, considerando a diversidade de provimento do cargo de Procurador-Geral, portanto, traz importantes consequências do ponto de vista da independência e atuação de cada ramo.

No plano federal, o Procurador-Geral dos EUA (*Attorney General*) é indicado pelo Presidente da República ao Senado, que aprovará ou não a escolha. Ele será o chefe do Departamento de Justiça (*Head of the Department of Justice*).

A criação do Gabinete do Procurador-Geral, que evoluiu ao longo dos anos para o chefe do Departamento de Justiça e chefe da aplicação da lei do Governo Federal, remonta à Lei do Judiciário de 1789. Além de representar os EUA em questões jurídicas em geral, aconselhar e apresentar pareceres ao Presidente e aos chefes dos departamentos executivos do Governo, em questões de excepcional gravidade ou importância, o Procurador-Geral deve comparecer perante a Suprema Corte.

As responsabilidades do Departamento de Justiça são de âmbito alargado, pois atuam para defender o Estado de Direito, proteger os direitos civis, assegurar a oportunidade econômica e a justiça para todos, além de administrar sistemas judiciais e correccionais.

O Presidente dos EUA também indica, para aprovação no Senado, os seguintes órgãos do Ministério Público: *Deputy Attorney General* (Procurador-Geral Adjunto), *Solicitor General* (Assistente de grau mais elevado) e os *Assistant Attorneys General* (Assistentes).

O *Deputy Attorney General* é quem, na prática, seleciona o pessoal do Departamento de Justiça e, normalmente, indica ao Procurador-Geral os nomes a serem levados ao Presidente para as funções de Promotores Distritais (*United States Attorneys*).

Encarregados de garantir que as leis sejam fielmente executadas, os 93 procuradores dos EUA trabalham para fazer cumprir as leis federais em todo o país, nos 94 distritos federais (Guam e as Ilhas Marianas do Norte são distritos separados, mas partilham um Procurador dos EUA).

O Procurador dos EUA é o principal responsável por aplicar a lei federal em seu distrito, atuando ainda em litígios civis nos quais os EUA são parte, para um mandato de 4 anos, todavia, podendo ser substituído pelo próprio Presidente, o que não costuma ocorrer na prática.

No plano estadual, o Ministério Público é autônomo e independente do federal e tem atribuições penais para os crimes não compreendidos na competência federal do Departamento de Justiça. Em boa parte dos Estados, os Promotores Distritais Estaduais são eleitos em suas respectivas comunidades ou condados, para um mandato de 2 a 4 anos. Em alguns Estados, os Promotores Distritais são nomeados pelo Governador (*New Jersey*), pelo Procurador-Geral do Estado (*Delaware*), ou até pelo Tribunal local (*Connecticut*) (Carneiro, s/d, *online*).

Os Promotores Distritais Estaduais controlam seus escritórios selecionando seu pessoal, assistentes, os quais não gozam de nenhum tipo de estabilidade. Do ponto de vista da independência, não estão hierarquicamente nem funcionalmente subordinados aos Procuradores-Gerais dos respectivos Estados, nem mesmo em relação aos recursos.

Na realidade, a organização do Ministério Público estadual é bastante descentralizada e independente, ao contrário da Federal, na qual existe maior centralização de poder nas mãos do Departamento de Justiça (*Attorney General of the United States*) e menor independência funcional, do ponto de vista da lei. No que diz respeito ao sistema concursal, o Ministério Público estadunidense intervém por meio do programa *About the U.S. Trustee*, estabelecido pela Lei de Reforma das Falências de 1978 (11 U.S.C. § 101, *et seq.*) e financiado pelo *United States Trustee System Fund*, que consiste principalmente em taxas pagas pelas partes e empresas que invocam a proteção federal contra falências.

A missão do *United States Trustee Program* é promover a integridade e a eficiência do sistema de falências em benefício de todas as partes interessadas, devedores, credores e o público.

São variadas as hipóteses de atuação do Ministério Público, a depender do enquadramento da situação apresentada segundo o Código Federal de Falências (*Bankruptcy Code*<sup>107</sup>).

O Código de Falências consta do título 11 do Código dos EUA, começando em 11 U.S.C. 101. Seus principais capítulos (7, 11, 12, 13 e 15) são descritos sucintamente a seguir<sup>108</sup>:

Capítulo 7<sup>109</sup>: É um processo de liquidação disponível para consumidores e empresas. Os ativos de um devedor que não estão isentos de credores são recolhidos e liquidados (reduzidos a dinheiro), sendo o produto distribuído pelos credores. Um devedor consumidor recebe uma quitação completa da dívida ao abrigo do Capítulo 7, exceto no caso de certas dívidas que são proibidas de serem quitadas pelo Código de Falências.

Capítulo 11<sup>110</sup>: A falência ao abrigo do Capítulo 11 proporciona um procedimento através do qual um indivíduo ou uma empresa pode reorganizar as suas dívidas, continuando a funcionar. A grande maioria dos casos do Capítulo 11 é apresentada por empresas. O devedor, muitas vezes com a participação dos credores, cria um plano de reorganização para pagar parte ou a totalidade das suas dívidas.

Capítulo 12<sup>111</sup>: O Capítulo 12 permite a um agricultor familiar ou a um pescador declarar falência, reorganizar os seus negócios, pagar a totalidade ou parte das suas dívidas e continuar a operar.

Capítulo 13<sup>112</sup>: O Capítulo 13, muitas vezes chamado de falência do assalariado, é usado principalmente por consumidores individuais para reorganizar seus assuntos financeiros sob um plano de reembolso que deve ser concluído dentro de três ou cinco anos. Para ser elegível para o alívio do Capítulo 13, um consumidor deve ter um rendimento regular e não pode ter mais do que um determinado montante de dívidas, conforme estabelecido no Código de Falências.

Capítulo 15<sup>113</sup>: O Capítulo 15 proporciona aos devedores, credores e outras partes interessadas envolvidas em processos de insolvência em países estrangeiros um mecanismo através do qual podem fazer valer os seus direitos. Geralmente, um processo do Capítulo 15 é complementar a um processo primário ou a um processo iniciado no país de origem do devedor. Um dos principais objectivos deste capítulo é incentivar a cooperação e a comunicação entre os tribunais dos Estados Unidos e as partes interessadas e os tribunais estrangeiros e as partes interessadas em processos transfronteiriços (Overview Of Bankruptcy Chapters. U.S. Trustee Program).

---

<sup>107</sup> *United States Code, 2011 Edition – BANKRUPTCY. From the U.S. Government Publishing Office.*

Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title11/html/USCODE-2011-title11.htm>. Acesso em: 17 abr. 2024.

<sup>108</sup> *Overview Of Bankruptcy Chapters. U.S. Trustee Program.* Disponível em:

<https://www.justice.gov/ust/bankruptcy-fact-sheets/overview-bankruptcy-chapters>. Acesso em: 17 abr. 2024.

<sup>109</sup> *Chapter 7.* Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-7>. Acesso em: 17 abr. 2024.

<sup>110</sup> *Chapter 11.* Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-11>. Acesso em: 17 abr. 2024.

<sup>111</sup> *Chapter 12.* Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-12>. Acesso em: 17 abr. 2024.

<sup>112</sup> *Chapter 13.* Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-13>. Acesso em: 17 abr. 2024.

<sup>113</sup> *Chapter 15.* Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/11/chapter-15>. Acesso em: 17 abr. 2024.



A atuação do Ministério Público pelo programa *Office of U.S. Trustee (UST)* nos processos concursais, todavia, não é isento de críticas, pois seria uma agência dentro do executivo, ramo do governo federal, autorizado a supervisionar a administração de todas as massas falidas que expandiu seu escopo além de sua missão original, tornando-se uma enorme burocracia.

O Congresso criou o Programa UST com um propósito respeitável, para livrar o sistema de falências do clientelismo e do “bom e velho” *networking* e negociação própria. Com o programa UST, o Congresso também esperava remover dos juízes de falências a maior parte dos detalhes administrativos com os quais estavam envolvidos antes de se estabelecer a UST. A ideia era louvável, mas o resultado foi a criação de uma enorme e cara burocracia e que pode não ser tão eficaz como esperado<sup>114</sup>.

Ainda que se respeite as opiniões contrárias ao programa *Office of U.S. Trustee (UST)*, é um componente valoroso no Departamento de Justiça que trabalha para garantir a integridade do sistema de falências em todo o país, sobretudo por supervisionar os administradores privados, garantir o cumprimento do Código de Falências, analisar pedidos de honorários de profissionais e monitorar casos de falência em busca de fraude e abuso.

#### 9.1.2.2 Ministério Público no Reino Unido

O Ministério Público (*Ministry of Justice*) está presente em cada um dos países que compõem o Reino Unido embora não exista uma lei de organização uniforme em todos eles. O País de Gales está compreendido no sistema judiciário inglês, enquanto a Escócia<sup>115</sup> (*The Crown Office and Procurator Fiscal Service*) e a Irlanda do Norte<sup>116</sup> (*Public Prosecution Service*) possuem sistemas próprios.

O Ministério Público, na Inglaterra e no País de Gales<sup>117</sup> somente foi estruturado em 1985. Até então, o país não dispunha de um sistema unificado de acusação pública que era, em

---

<sup>114</sup> Congress created the UST Program for a respectable purpose: to rid the bankruptcy system of cronyism and “good ol’ boy” networking and self-dealing. With the UST Program, Congress also hoped to remove from bankruptcy judges most of the administrative details with which they were embroiled prior to the UST’s establishment. The idea was laudable, but the result has been to create a huge bureaucracy that is expensive to operate and which may not be as effective as everyone had hoped (Alexander, 1996, p. 42).

<sup>115</sup> *The Crown Office and Procurator Fiscal Service*. Disponível em: <https://www.copfs.gov.uk/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

<sup>116</sup> *Public Prosecution Service*. Disponível em: <https://www.ppsni.gov.uk/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

<sup>117</sup> *Attorney General’s Office*. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/attorney-generals-office>. Acesso em: 18 abr. 2024.

princípio, deixada para os cidadãos e para a polícia. Na prática, cabia a esta última encaminhar 90% dos processos penais (Carneiro, s/d, *online*).

Na sua organização, a Procuradoria-Geral da República (*Attorney General's Office*, AGO) presta aconselhamento e apoio jurídico ao governo, e atua em coordenação com os principais departamentos de acusação independentes – o Ministério Público da Coroa (*Crown Prosecution Service*, CPS) e o Escritório de Fraudes Graves (*Serious Fraud Office*, SFO).

O *Crown Prosecution Service*<sup>118</sup> (CPS) processa casos criminais investigados pela polícia e outras organizações de investigação na Inglaterra e no País de Gales. Os procuradores do CPS (*Crown Prosecutors*) são independentes, decidem independentemente da polícia e do governo, e devem atuar segundo as diretrizes do Código dos Procuradores da Coroa (*The Code for Crown Prosecutors*<sup>119</sup>), pautando suas ações no interesse público.

Em relação ao *Serious Fraud Office*<sup>120</sup> (SFO), investiga e processa fraudes graves ou complexas, suborno e corrupção.

Tanto a atuação dos Procuradores do CPS<sup>121</sup> como os Oficiais do SFO<sup>122</sup> são supervisionados pelo Procurador-Geral, segundo o acordo-quadro que estabelece a relação este e os departamentos jurídicos daqueles.

A independência do Procurador-Geral (*Attorney General*) funciona desde 1924, após o famoso caso Campbel<sup>123</sup>. Considera-se inconstitucional qualquer interferência do gabinete no exercício das funções de acusação.

No Reino Unido, o órgão estatal que representa os interesses públicos em processos de insolvência, o *The Insolvency Service*<sup>124</sup> (SI), é uma agência executiva, que atua tanto na

<sup>118</sup> *Crown Prosecution Service*. Disponível em: <https://www.cps.gov.uk/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

<sup>119</sup> *The Code for Crown Prosecutors*. 26 October 2018 Publication. Disponível em: <https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors>. Acesso em: 18 abr. 2024.

<sup>120</sup> *Serious Fraud Office*. Disponível em: <https://www.sfo.gov.uk/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

<sup>121</sup> *Framework agreement between the Law Officers and the Director of Public Prosecutions*. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/framework-agreement-between-the-law-officers-and-the-director-of-the-serious-fraud-office>. Acesso em: 19 abr. 2024.

<sup>122</sup> *Framework agreement between the Law Officers and the Director of the Serious Fraud Office*. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c4718cce5274a6e575ee3ea/SFO\\_Framework\\_Agreement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c4718cce5274a6e575ee3ea/SFO_Framework_Agreement.pdf). Acesso em: 18 abr. 2024.

<sup>123</sup> Campbel, diretor de um jornal comunista, foi acusado de incitamento à rebelião quando escreveu um artigo no sentido de que os soldados não reprimissem a greve com tiros, mas, sim, que desertassem. O "DPP" após consultar e ter a autorização do *Attorney General* promoveu a ação penal, vindo mais tarde a constar que Campbel, além de ser inválido de guerra, era possuidor d-e condecoração de alto valor militar. Provavelmente, em função deste problema político, o *Attorney General* resolveu determinar o arquivamento do procedimento penal, causando grande discussão nos partidos políticos sobre a política penal do governo, notadamente quanto à interferência política do Gabinete, fato que veio a determinar a queda não só do Procurador-Geral, mas do próprio Gabinete. Ver: Carlos Guarnieri, na obra citada na nela (6), p. 56-58 CARNEIRO, s/d, *online*.

<sup>124</sup> *The Insolvency Service*. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/insolvency-service>. Acesso em: 18 de abr. 2024.

insolvência empresarial *Business debt and bankruptcy*<sup>125</sup> como individual *Court claims, debt and Bankruptcy*<sup>126</sup>.

Ainda que independente e que se reconheça o interesse público nos processos concursais, a atuação do Ministério Público, no Reino Unido, é eminentemente de natureza penal, ou seja, inicia o processo criminal referente aos mais variados delitos, sejam eles sexuais, cibernéticos, terrorismo, com maior ou menor complexidade. Por consequência, não desempenha qualquer papel no tratamento da crise da empresa, mesmo que exista um interesse público a proteger nos processos de insolvência.

A Escócia<sup>127</sup> e a Irlanda do Norte<sup>128</sup> dispõem de sistemas concursais próprios, em ambos sem a presença do Ministério Público.

Na Escócia, o art. 1º da Lei da Insolvência de 2016 (*Bankruptcy Scotland Act, 2016*) prevê que os bens de um devedor podem ser objeto de arresto. Significa dizer que podem ser instaurados processos de insolvência contra várias entidades definidas como devedor, uma sociedade (incluindo uma sociedade dissolvida), na acepção da Lei das Sociedades em Comandita de 1907 (*Limited Partnerships Act 1907*), e uma entidade dotada ou não de personalidade jurídica. Os processos de insolvência também podem ser instaurados contra empresas (constituídas ou não em sociedade), em conformidade com a Lei da Insolvência de 1986 (*Insolvency Act 1986*).

Na Irlanda do Norte, o direito em matéria de insolvência de pessoas singulares é regido pela Lei da Falência (*Bankruptcy Act de 1988*) e pela legislação relativa à insolvência de pessoas singulares (*Personal Insolvency Acts – PI Act*) adotadas entre 2012 e 2015. A *PI Act* define três métodos de resolução das dívidas e introduz alterações na legislação em matéria de falência. Todos os processos de insolvência de pessoas singulares, incluindo a sua falência, são administrados pelo Serviço de Insolvência da Irlanda (*Insolvency Service of Ireland – ISI*), um organismo oficial independente criado em 2013, que funciona sob a égide do Ministério da Justiça e da Igualdade (*Department of Justice and Equality*), órgão distinto do Ministério Público.

---

<sup>125</sup> *Business debt and Bankruptcy, Includes bankruptcy, insolvency and recovering debt*. Disponível em: <https://www.gov.uk/browse/business/funding-debt>. Acesso em: 18 abr. 2024.

<sup>126</sup> Disponível em: <https://www.gov.uk/browse/tax/court-claims-debt-bankruptcy>. Acesso em: 25 abr. 2024.

<sup>127</sup> *Bankruptcy (Scotland) Act 2016*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2016/21/contents>. Acesso em: 18 abr. 2024; *Insolvency Act 1986*. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/45/contents>. Acesso em: 18 abr. 2024.

<sup>128</sup> *Personal Insolvency Act 2012*. Disponível em: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/44/enacted>. Acesso em: 18 abr. 2024.

## 9.2 Ministério Público na insolvência civil

A execução por quantia certa contra devedor insolvente, prevista no CPC/1973, manteve-se inalterada por força do art. 1.052 do CPC/2015, disciplinada no Título IV, do Livro II, entre os arts. 748 e 786-A: “Capítulo I. Da insolvência. Art. 748. Dá-se a insolvência toda vez que as dívidas excederem à importância dos bens do devedor”.

O art. 748 conceitua a “insolvência” como a situação que ocorre “todas as vezes que as dívidas excederem à importância dos bens do devedor”. Assim, quando o passivo do devedor exceder o seu ativo, estará ele insolvente.

Ocorre, no entanto, que o estado de insolvabilidade do devedor não o submete, automaticamente, a uma execução coletiva; é preciso haver declaração judicial reconhecendo a insolvência. Será necessário um juízo cognitivo sobre o estado de insolvabilidade do devedor, o qual deve ser declarado judicialmente, para, somente depois, instaurar-se a execução contra devedor insolvente.

Para uma melhor compreensão da obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público nos processos de execução contra devedor insolvente, é preciso ter em vista a multiplicidade de interesses patrimoniais resultantes destas relações, de maneira que, em casos assim, há um abalo de confiança nas atividades negociais.

Mesmo que a insolvência civil se assemelhe à falência, e que o interesse público e social exsurja da *par conditio creditorum*, sua regulamentação no antigo CPC/1973 não deixou solução expressa se a intervenção do Ministério Público deve ocorrer ou não.

Para Édis Milaré,

Ao lado desse interesse público emergente da correta atuação da lei, e existente em todo e qualquer processo, casos há em que esse interesse exsurge de particular qualidade da parte ou da própria natureza da lide, diante de direitos indisponíveis em jogo.

Quando isso ocorre, seja, quando na causa existe um direito indisponível a ser protegido, o Estado, que tem o monopólio da distribuição da Justiça, com o compromisso de atuar a lei de forma equidistante e isenta, encarrega o Ministério Público de velar para que o interesse público prevaleça na entrega da prestação jurisdicional.

Dá a disposição do art. 82, do CPC (LGL\1973\5), reclamando a intervenção do *Parquet* em favor do interesse público evidenciado ora pela qualidade da parte (art. 82, I), ora pela natureza da lide (art. 82, II), e em todas as demais causas onde desponte um interesse público, ainda que não previsto expressamente no corpo do próprio Código ou de legislação extravagante (art. 82, I, II) (Milaré, 1982, p. 8).

Neste sentido, a Recomendação n. 102/2023 do CNMP estabeleceu, em 6 dispositivos, o modo como a intervenção se dará nestes feitos:

### TÍTULO III INSOLVÊNCIA CIVIL

Art. 40. Nos casos de auto insolvência, o Ministério Público verificará o cumprimento dos requisitos estabelecidos pelos incisos I, II e III do art. 760 do Código de Processo Civil.

Art. 41. O Ministério Público verificará se a sentença declaratória de insolvência preenche os requisitos legais previstos nos incisos I, II e III do art. 751 do Código de Processo Civil.

Art. 42. O Ministério Público, posteriormente à declaração da insolvência civil, verificará:

I – a regularidade da nomeação do administrador da massa;

II – a eventual existência de fraude contra credores, visando ao ajuizamento de ação pauliana, dentre outras;

III – a realização de perícia contábil, se necessária, para apurar a exata situação patrimonial e financeira do devedor;

IV – a conduta dos gestores da pessoa jurídica, para fins de eventual responsabilização civil.

Art. 43. O Ministério Público verificará se a instrução do processo contempla as declarações de imposto de renda do devedor dos últimos cinco exercícios, acompanhadas dos respectivos comprovantes de entrega.

Art. 44. Cumprido ao Ministério Público oficiar nas habilitações e impugnações de crédito e verificar se a respectiva classificação observa a ordem de preferência específica dos arts. 955 a 965 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Art. 45. Cabe ao Ministério Público intervir na oportunidade do requerimento de extinção das obrigações do devedor insolvente.

É preciso atentar, nos termos da Recomendação, inicialmente, para a presença dos requisitos estabelecidos pelo art. 760, I a III, do CPC/1973, e que a sentença declaratória de insolvência preencha os requisitos legais (art. 751, I a III). Posteriormente, na apuração do passivo, o Ministério Público deve, nas habilitações e impugnações de crédito, velar pela correta ordem de classificação dos créditos, segundo os arts. 955 a 965 do CC/2002, tratando, como paralelo, da mesma diligência desenvolvida nos processos de falência, inclusive no pedido de extinção das obrigações do devedor insolvente.

De maneira geral, o papel do Ministério Público na insolvência civil é garantir que o processo seja conduzido de forma adequada, protegendo os interesses dos credores (*par conditio creditorum*) e como forma de garantir a recuperação dos créditos devidos.

Para tanto, deve agir com rigor e imparcialidade, analisando cuidadosamente todas as etapas do processo, como forma de atender às normas legais e éticas (Santos. *In*: Costa (coord.); Covas, 2023).

### 9.3 Ministério Público na Lei n. 11.101/2005 (Lei de Falências)

#### 9.3.1 Ministério Público na recuperação e na falência

A intervenção do Ministério Público ao tempo do Decreto-Lei n. 7.661/1945, nos processos de concordata e falência, ocorria amiúde, a cada impulso processual, o que era franqueado pelo revogado art. 210, a partir do qual se estabelecia o seguinte:

Art. 210. O representante do Ministério Público, além das atribuições expressas na presente lei, será ouvido em toda ação proposta pela massa ou contra esta. Caber-lhe-á o dever, em qualquer fase do processo, de requerer o que fôr necessário aos interesses da justiça, tendo o direito em qualquer tempo de examinar todos os livros, papéis e atos relativos à falência.

Parágrafo único. Pelos atos que praticar, não lhe poderá ser atribuída comissão, ou porcentagem, por conta da massa.

Diversamente da legislação anterior, que previa a intervenção frequente do Ministério Público, a atual Lei n. 11.101/2005 preferiu estabelecer caso a caso a participação do Ministério Público, naquelas hipóteses especificamente indicadas em seu texto.

A razão deste novo perfil de intervenção escolhido pelo legislador advém do veto ao art. 4º ao Projeto de Lei (PL) que antecedeu a Lei n. 11.101/2005.

Coube ao Relator do Projeto<sup>129</sup> apresentar à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal os fundamentos adotados para nortear sua análise da matéria, sopesando as consequências socioeconômicas e o ponto de equilíbrio que deveria ser encontrado com o novo texto legal para se chegar ao máximo de benefício para a sociedade, conforme a seguir:

- 1) preservação da empresa: preservar, sempre que possível, a empresa em razão de sua função social, geradora de riqueza econômica, emprego e renda, importante para o crescimento e o desenvolvimento social;
- 2) separação dos conceitos de empresa e de empresário: não confundir a empresa com a pessoa natural ou jurídica que a controla. A empresa é o conjunto organizado de capital e trabalho para a produção ou circulação de bens ou serviços. Assim, é possível preservar uma empresa, ainda que haja a falência, desde que se logre aliená-la a outro empresário ou sociedade que continue sua atividade em bases eficientes;
- 3) recuperação das sociedades e dos empresários recuperáveis: sempre que for possível a manutenção da estrutura organizacional ou societária, ainda que com modificações, o Estado deve dar instrumentos e condições para que a empresa se recupere;
- 4) retirada do mercado de sociedades ou de empresários não recuperáveis: caso haja problemas crônicos na atividade ou na administração da empresa,

---

<sup>129</sup> Senador Ramez Tebet (1936-2006).

de modo a inviabilizar sua recuperação, o Estado deve promover, de forma rápida e eficiente, sua retirada do mercado, para evitar o agravamento dos problemas e da situação dos que negociam com empresas ou empresários com dificuldades insanáveis;

5) proteção aos trabalhadores: os trabalhadores, por terem, como único ou principal bem, sua força de trabalho, devem ser protegidos, não só com precedência no recebimento de seus créditos na falência e na recuperação judicial, mas, com instrumentos que, por preservarem a empresa, preservem, também, seus empregos e criem oportunidades para desempregados;

6) redução do custo do crédito no Brasil: conferir segurança jurídica à atividade econômica, com garantias e normas precisas sobre a ordem de classificação de créditos na falência, para incentivar investimentos a custo menor, nas atividades produtivas e estimular o crescimento econômico;

7) celeridade e eficiência dos processos judiciais: simplificar, na medida do possível, as normas de procedimento para garantir celeridade e eficiência ao processo e reduzir a burocracia;

8) segurança jurídica: conferir às normas tanta clareza e precisão, quanto possível, para evitar múltiplas possibilidades de interpretação, prejudicando o planejamento das atividades das empresas e dos que com elas interagem;

9) participação ativa dos credores: fazer com que os credores participem ativamente dos processos de falência e de recuperação, a fim de que, em defesa de seus interesses, otimizem os resultados obtidos, diminuindo a possibilidade de fraude ou malversação dos recursos da empresa ou da massa falida;

10) maximização do valor dos ativos do falido: estabelecer normas e mecanismos que assegurem a obtenção do máximo valor possível pelos ativos do falido, evitando a deterioração provocada pela demora excessiva do processo e priorizando a venda da empresa em bloco, para evitar a perda dos bens intangíveis. Desse modo, os interesses dos credores de sociedades e empresários insolventes são protegidos e o risco das transações econômicas é diminuído, gerando eficiência e aumento da riqueza geral;

11) desburocratização da recuperação de microempresas e empresas de pequeno porte: prever, em paralelo às regras gerais, mecanismos mais simples e menos onerosos para ampliar o acesso das micro e pequenas empresas à recuperação;

12) rigor na punição de crimes relacionados à falência e à recuperação judicial: punir, com severidade, os crimes falimentares, para coibir falências fraudulentas, que causam prejuízo social e econômico. Na recuperação judicial, com a maior liberdade conferida ao devedor para apresentar proposta aos credores, deve haver punição rigorosa aos atos fraudulentos praticados para induzir os credores ou os juízes a erro (Senado Federal, 2014, s/p.).

Sobre o papel que o Ministério Público passaria a ter nos processos de recuperação e de falência com a nova Lei, o relatório, em relação à legislação anterior, remodelou-o para uma nova perspectiva:

É preciso destacar que, nas partes importantes, o Ministério Público participa, sim. Por exemplo, o juiz é obrigado a comunicar ao Ministério Público a decretação de uma falência. Na recuperação judicial, é dado ciência ao Ministério Público, o Ministério Público é comunicado. Quando o juiz percebe que há indício de fraude, há indício de crime, o Ministério Público entra. Agora, por que dar mais atribuições ao Ministério Público, se ele já está tão atarefado com a complexidade dos acontecimentos do nosso País? (Tebet, 2005, p. 71).

Reafirmava ainda o Senador Ramez Tebet<sup>130</sup>, que a atuação do Ministério Público de fiscalizar o cumprimento da lei na recuperação e na falência deveria ser pontual, rejeitando a ideia de uma intervenção extensiva, sob o seguinte argumento:

Se uma empresa está em situação difícil, se o credor quer receber, se todos são maiores, se todos são capazes, porque a intervenção do Ministério Público? Há credor de incapacidade relativa a menor? O Ministério Público entra. Há interesse do Estado? O Ministério Público entra. Mas, fora disso, o Estado é representado pela pessoa do juiz. Então, o que quero dizer é que, além das atribuições constitucionais que permitem ao Ministério Público investigar, que permitem ao Ministério Público entrar e conhecer das coisas e saber como elas estão se passando, existem no substitutivo que preparamos os casos específicos, nos quais o Ministério Público já tem participação. Por exemplo, a intimação do Ministério Público é obrigatória, no deferimento do processamento da recuperação judicial; é obrigatório o conhecimento do Ministério Público, na decretação da falência; na venda de bens da massa falida, o Ministério Público também tem conhecimento; na prestação de contas do administrador judicial, também é obrigatório que o Ministério Público seja ouvido. Então, vemos que, nas fases importantes, o Ministério Público entra. Daí porque estamos recusando todas as emendas que ampliam a participação do Ministério Público na lei (Tebet, 2005, p. 71-72).

Ao final da tramitação do processo legislativo que resultou na Lei n. 11.101/2005, prevaleceu a justificativa de que seria descabida a intervenção genérica do Ministério Público. Por consequência, houve o veto ao art. 4º da nova Lei.

A redação do preceito vetado contemplava que o Ministério Público seria ouvido nos processos de recuperação judicial e de falência, e nas ações propostas pela massa falida ou contra esta, no mesmo sentido do art. 210 do Decreto de 1945.

Com o veto ao art. 4º, a intervenção do Ministério Público nos processos de recuperação e falência é pontual, isto é, ocorre nas hipóteses previstas, conforme os artigos adiante citados: arts. 8º; 19; 22, § 4º; 30, § 2º; 52, inc. V; 59, § 2º; 99, XIII; 142, § 7º; 143; 154, § 3º; 187.

Consta da exposição de motivos da Lei de Falências as razões do veto, de n. 9 (parcial), apresentadas em 9 de fevereiro de 2005, pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), que afirmou:

O representante da 'Instituição' poderá requerer, quando de sua intimação inicial, a intimação dos demais atos do processo, de modo que possa intervir sempre que entender necessário e cabível. A mesma providência poderá ser adotada pelo *Parquet*, nos processos em que a massa falida seja parte (Silva, 2005, p. 3).

---

<sup>130</sup> Foi Membro Honorário do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/69>. Acesso em: 22 abr. 2024.



Assim, nos processos regidos pela Lei n. 11.101/2005, de recuperação e de falência, a participação do Ministério Público será guiada pelas hipóteses específicas de intervenção; ou seja, nas fases em que não houver exigência legal, quanto à manifestação do Ministério Público, este não atuará, exceto quando entender pela necessidade, por interesse público ou social, pela necessidade. Segundo Renata Mota Maciel, em processos desta natureza ao lado do interesse privado, também é uma constante o interesse público:

[...] Aliás, a origem da relação concursal surge do interesse geral de proteger o crédito, com a responsabilização do devedor com todo o seu patrimônio, conduzindo as relações de crédito a caminhos mais seguros. Nesse aspecto, destaca Jorge Lobo que a evolução histórica do instituto da falência demonstra um grande interesse do Estado na manutenção da viabilidade econômica e financeira das empresas, de onde se extrai a ideia de preservação da empresa, que representaria um valor objetivo de organização que deve ser resguardado, reconhecendo-se que a crise da empresa causa prejuízo a toda a comunidade. O mesmo autor refere que o caráter público do direito concursal contemporâneo importa consequências inarredáveis, como a observância de preceitos constitucionais relacionados ao direito do trabalho, direitos sociais, princípios gerais da atividade e da organização econômica e, ainda, função social da propriedade e da empresa, assim como o fortalecimento e o aumento dos poderes do juiz, do Ministério Público ao lado da diminuição das atribuições das assembleias gerais de credores [...] (Dezem, 2017, p. 69).

A mudança de paradigma quanto à intervenção do Ministério Público nos processos falimentares, entre o Decreto-Lei n. 7.661/1945 e a Lei n. 11.101/2005, também encontra explicação nos textos constitucionais que vigiam ao tempo em que concebidas.

O Decreto n. 1945 nasceu sob a égide da Constituição de 1937, que instituiu o Estado Novo com supressão de direitos e garantias, além de acabar com a independência dos demais poderes da República. Fora inspirada, portanto, nos regimes totalitários em ascensão na Europa no período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial.

Nesta quadra da história, a CF/1937 não determinava ao Ministério Público a tutela dos interesses públicos, gerais ou sociais; inicialmente, estes direitos foram suprimidos; em seguida, essa função não lhe era prevista. Logo, o Ministério Público atuaria apenas nas hipóteses legalmente previstas.

Já ao tempo da LF/2005, as funções do Ministério Público são elevadas ao *status* constitucional, em caráter de essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF/1988).

Com a elevação de suas funções ao patamar constitucional, tornando-as essenciais à jurisdição, a intervenção do Ministério Público, naturalmente, não precisaria ser casuística na LF como outrora. Ele intervirá nos feitos regidos pela LF, em qualquer fase ou momento, quando identificar os caros interesses que lhe cabem a guarda e a proteção.

Na transição entre as Leis de Falência (1945-2005), Fábio Ulhoa Coelho afirmou a mudança no perfil do Ministério Público ao intervir nos feitos de natureza falimentar, uma vez que

ele não atua mais em *toda* ação de que seja parte a massa; não mais tem o dever de se pronunciar em *qualquer fase do processo*. A inexistência, na lei atual, de uma previsão genérica implica que o Ministério Público só terá participação na falência ou recuperação judicial nas hipóteses especificamente apontadas na lei (Coelho, 2005, p. 29).

Em que pese a conclusão do autor, não parece que o Ministério Público, após a CF/1988, possa sofrer limitações em sua intervenção, por normas infraconstitucionais. A análise não pode se restringir à mudança legal nas atribuições, o que faria sentido sob a vigência da CF/1937, época em que o papel do MP era meramente legal.

O eixo das atribuições do MP deslocou-se para a CF/1988, e a não previsão de sua participação em dispositivo legal específico da LF não o impede de agir, em qualquer fase ou momento, dada a qualidade de fiscal da ordem jurídica e guardião do interesse público.

Esta tem sido, aliás, a compreensão do STJ:

Em seu voto, a relatora, ministra Nancy Andrighi, destacou que a interpretação conjunta do artigo 52, V, da Lei de Falência e Recuperação de Empresas (LFRE) e do artigo 179, II, do CPC/2015 evidencia ser tal situação uma hipótese em que a atuação do MP se justifica pelo seu papel de fiscal da ordem jurídica, zelando, em nome do interesse público – função social da empresa – para que não sejam constituídos créditos capazes de inviabilizar a consecução do plano de soerguimento (Brasil, Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.884.860, Terceira Turma).

Igual entendimento é sufragado por Daniel Carnio Costa e Alexandre Correa Nasser Melo:

A função institucional do Ministério Público, como o próprio nome diz, é a de resguardar o interesse público. Portanto, justifica-se o veto considerando que a sua intervenção em todas as ações e fases processuais, além de não ser necessária, apenas atrasaria os processos e sobrecarregaria o Ministério Público, prejudicando a sua verdadeira função institucional (Costa; Melo, 2021, p. 82).

Para Manoel de Queiroz Pereira Calças, a tese da intervenção específica do Ministério Público Estadual prevaleceu na Lei n. 11.101/2005, conforme se colhe do voto proferido abaixo, no qual se destaca que, se houver interesse público ou da atividade empresarial em geral, o Ministério Público atuar nos processos de falência e de recuperação judicial:

Inexistência de previsão legal de intervenção do Ministério Público nas demandas arbitrais em que a massa falida seja parte, especialmente sob a óptica do veto ao artigo 4º, da Lei n. 11.101/2005, que não manteve norma similar ao artigo 210 do Decreto-lei n. 7.661/1945.

[...] Ao contrário da previsão do artigo 210 do revogado Decreto-lei n. 7.661/1945, que determinava a oitiva do representante do Ministério Público em todas as ações propostas pela massa falida ou contra ela, o veto ao artigo 4º da Lei n. 11.101/2005, cuja redação era similar à do antigo artigo 210, afasta a determinação de participação do representante do *Parquet* em todas as ações em que a massa falida seja autora ou requerida. Apenas quando o juiz constatar que há algum interesse público ou da atividade empresarial em geral é que deverá intimar o Ministério Público, para se manifestar nos processos de falência, recuperação judicial ou causas conexas a eles. Se não há exigência da participação obrigatória do Ministério Público em todas as ações judiciais em que a massa falida for autora ou requerida, da mesma forma, não é indispensável, nem cabível, a participação da referida 'Instituição' nos procedimentos de arbitragem em que uma das partes seja a massa falida (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2008, p. 2; 12-13).

No âmbito do CNMP, a intervenção nos feitos de natureza recuperacional e falimentares era disciplinada no art. 5º, XII, da Recomendação n. 16/2010:

Art. 5º. Perfeitamente identificado o objeto da causa e respeitado o princípio da independência funcional, é desnecessária a intervenção ministerial nas seguintes demandas e hipóteses:

XII – Requerimento de falência ou de recuperação judicial da empresa, antes da decretação ou do deferimento do pedido;

Posteriormente, o art. 8º da Recomendação n. 34/2016 do CNMP ab-rogou a Recomendação n. 16/2010, credenciando-se a partir de então como único instrumento a balizar a intervenção cível do Ministério Público.

Embora a Recomendação tenha evoluído para incorporar a nova dinâmica do CPC/2015, percebe-se retrocesso em seu texto, haja vista a omissão em prever a intervenção do Ministério Público na recuperação e na falência, ainda como timidamente fazia a anterior.

Diante deste cenário, a Unidade Nacional de Capacitação do Conselho Nacional do Ministério Público (UNCMP), por meio de seu Presidente, Conselheiro Daniel Carnio Costa, instituiu<sup>131</sup> um Grupo de Trabalho (GT) para elaborar um manual de boas práticas sobre a

<sup>131</sup> Portaria n. CNMP-Presi n. 45/2002, de 24 de fevereiro de 2022.

intervenção do Ministério Público nos processos de recuperação judicial e falência, e para eventual proposta de aprimoramento legislativo da matéria.

Sob a perspectiva que levou à sua criação, o GT, por meio da aprovação de enunciados de interpretação da Lei de Falência, em diversas reuniões, jornadas de direito empresarias e encontros, em praticamente um ano e meio de trabalho, chegou a um texto final de Recomendação, com 50 artigos, apresentado para deliberação do órgão colegiado do CNMP.

Foi assim que, em 3 de julho de 2023, durante a 1ª Sessão Extraordinária do CNMP, foi aprovada, por unanimidade, a Recomendação n. 102/2023, cujo art. 1º estabelece:

Art. 1º. A presente Recomendação tem por objetivo orientar e aperfeiçoar a atuação do Ministério Público no emprego da Lei de Recuperação Judicial e Falências de empresas e em situações correlatas e assemelhadas, visando salvaguardar o interesse público que decorre da necessidade de aplicar eficazmente as ferramentas legais do sistema de insolvência empresarial, a fim de evitar ou reduzir e minimizar os prejuízos sociais que dela possam advir. Parágrafo único. A atuação a que se refere o *caput* terá por parâmetros: o equilíbrio entre as noções de encerramento de atividades econômicas viáveis e a manutenção artificial do funcionamento de empresas inviáveis; o risco da perda dos potenciais empregos, tributos e riquezas, que impedem a produção de benefícios econômicos e sociais e que atua em prejuízo do interesse da sociedade e do adequado funcionamento da economia; e a defesa dos direitos sociais decorrentes de eventuais prejuízos ameaçados ou causados pela insolvência empresarial.

A Recomendação n. 102/2023 foi estruturada para servir como um manual de boas práticas ao Ministério Público, de consulta direta às orientações sobre de que forma proceder em cada fase dos processos, sejam eles de recuperação judicial, extrajudicial ou falência.

Além destes aspectos, a Recomendação n. 102/2023 inovou ao não se limitar aos aspectos cíveis dos procedimentos de natureza falimentar. A prevenção e a repressão das fraudes e crimes, inclusive as trabalhistas, a fiscalização do administrador judicial, a insolvência transnacional, todos estes aspectos foram objeto de estudo para o Ministério Público intervir da maneira mais resolutive.

Na sequência, vê-se a intervenção do Ministério Público na insolvência transnacional, diante da inovação incluída no art. 167-A, § 5º, da Lei de Recuperação e Falência, e nos arts. 34 a 36 da Recomendação n. 102/2023 do CNMP.

## 9.4 Ministério Público na insolvência transnacional

### 9.4.1 Hipótese legal

Até a promulgação da Lei n. 14.112/2020, em vigor desde 23 de janeiro de 2021, não havia, no ordenamento jurídico pátrio, lei que permitisse proceder-se à cooperação entre jurisdições estrangeiras, ao contrário do que já ocorria em outros países, cujos ordenamentos jurídicos acolhiam a Lei Modelo da UNCITRAL, em que esta sigla, UNCITRAL, corresponde à Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional (CNDUMI) – em inglês, *United Nations Commission for the Unification of International Trade Law* —, e em que sua “Lei Modelo sobre Insolvência Transnacional” (em inglês, *UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency*) corresponde à normativa que serviu de base, igualmente, à regulação da matéria no país (UNCITRAL, 2014, p. 3).

Segundo a doutrina:

O Brasil evolui de um *modelo territorialista* de tratamento da insolvência transnacional, segundo o qual a filial, a sucursal ou a agência de um empresário estrangeiro seria considerada um estabelecimento autônomo, em relação à matriz estrangeira, para um *modelo pós-universalista*, sugerido pela UNCITRAL, que admite o reconhecimento do processo de insolvência estrangeiro, desde que tramite pelo centro principal de atividades da devedora (*Center of Main Interests in Insolvency, COMI*), mas que autoriza a verificação, pelo Brasil, de eventuais violações de normas de ordem pública (Costa; Melo, 2021, p. 415) [grifos não presentes no original].

Na falência e na recuperação transnacionais, não há propriamente uma jurisdição internacional com competência global, como ocorre em matéria penal, com o Tribunal Penal Internacional (TPI), a cujo Estatuto de Roma (Decreto n. 4.388/1998), o Brasil inclusive aderiu (Brasil, 1998, s/p.).

Em feitos de falência transfronteiriça, o que se tem são meios de facilitação da cooperação judiciária internacional (Costa; Melo, 2021, p. 416). Assim, a normativa sobre a insolvência transnacional adotada pelo legislador pátrio é inspirada na “Lei Modelo sobre Insolvência Transfronteiriça”, tradução literal da *Model Law on Cross-Border Insolvency* desenvolvida, desde 1997, pela UNCITRAL cujo objetivo é

Desenvolver mecanismos de cooperação entre juízes e outras autoridades competentes, do Brasil, e de outros países, em casos de insolvência transfronteiriça, e elaborar modelos legislativos que possam ser adotados de

maneira uniforme, respeitadas as características internas de cada país (Bezerra Júnior, 2021, p. R-L 1.18).

No Brasil, diversamente de outros países, prestigiou-se a intervenção do Ministério Público na insolvência transnacional, criando-se, assim, novíssima hipótese de intervenção do membro por determinação legal. Assim prescreve o art. 167-A, § 5º, da Lei n. 11.101/2005, incluído pela Lei n. 14.112/2020: “o Ministério Público intervirá nos processos de que trata este Capítulo” (Brasil, 2020, s/p.).

Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, o Ministério Público sempre atuará na defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF/1988, art. 127; CPC/2015, art. 176), notadamente:

Nos processos de recuperação de empresas e falência, o Ministério Público atua em defesa do crédito e da justa preocupação com a recuperação de empresas em dificuldades, propondo, sempre que houver desvirtuamento da função social da empresa, medidas que evitem prejuízos à circulação de riquezas, ao crédito popular, ao pleno emprego e à comunidade. Atua, também, por razões de ordem pública, na coleta de elementos probatórios para a apuração de crimes falimentares. Sua intervenção pode ser justificada, outrossim, em razão da relevância da empresa no tecido social, como o cuidado com os créditos dos trabalhadores, a tutela do crédito, a função social da propriedade *etc.* (Bezerra Júnior, 2021, p. R-L 1.29).

Salienta-se que, a intervenção do Ministério Público dos Estados na insolvência transnacional difere daquela exercida nos processos falenciais e recuperacionais. Isto porque, o legislador, com o art. 167-A, § 5º, atribuiu ampla participação do órgão nos feitos transnacionais, determinando que atuará nos processos de que trata o novo Capítulo VI-A da Lei n. 11.101/2005.

Assim, o legislador ordinário optou pela atuação difusa do Ministério Público na insolvência transfronteiriça.

#### 9.4.2 Intervenção do Ministério Público na insolvência transnacional

A Lei n. 14.112/2020 conferiu ao Ministério Público atuação abrangente na insolvência transnacional, inserindo-a no art. 167-A, § 5º, seguramente pela relevância dos interesses tutelados. Diversamente da insolvência doméstica, a opção legislativa foi pela atuação do Ministério Público de forma obrigatória e genérica (Calças; Francisco. *In*: Carnio, 2022, p. 292).

Com a internalização da Lei Modelo da UNCITRAL no ordenamento jurídico brasileiro, muitos estudos e bases principiológicas se consolidaram em outras jurisdições, o que permite, nesta quadra da história, melhor compreender os novos arts. 167-A a 167-Y da Lei n. 11.101/2005.

A Recomendação n. 102/2023 do CNMP dedicou os arts. 34 a 36 para esclarecer sobre a atuação, o papel do Ministério Público na insolvência transnacional:

#### CAPÍTULO V INSOLVÊNCIA TRANSNACIONAL

Art. 34. O Ministério Público, na sua atuação como fiscal da ordem jurídica na insolvência transnacional, verificará a presença dos requisitos legais da cooperação (art. 167-J da Lei n. 11.101/2005) e a inexistência de manifesta ofensa à ordem pública (art. 167-A, § 4º, da Lei n. 11.101/2005, e art. 17 do Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, com redação dada pela Lei n. 12.376, de 30 de dezembro de 2010).

Art. 35. O Ministério Público, no exercício de suas funções e na máxima extensão possível, cooperará com a autoridade estrangeira, com representantes estrangeiros ou, quando for o caso, com outros ramos e unidades do Ministério Público da jurisdição que estejam relacionados com o procedimento de insolvência transnacional, na persecução dos objetivos estabelecidos no art. 167-A da Lei n. 11.101/2005.

Art. 36. O Ministério Público, nos processos de insolvência transnacional, para a busca de ativos e credores no exterior, requererá ao juiz a cooperação direta, ou por meio do administrador judicial, observando-se os requisitos dispostos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em vigor (art. 167-P da Lei n. 11.101/2005).

A insolvência transnacional é um processo de natureza coletiva, cujo procedimento pode ser judicial ou administrativo. Sua finalidade é obter a maior eficiência possível no tratamento da crise econômico-financeira da empresa com atuação global, viabilizando a potencialização de sua reestruturação ou a maximização da liquidação de seus ativos, pela coordenação entre os juízes de cada uma das jurisdições envolvidas nesses procedimentos.

Segundo as diretrizes da Recomendação, o Ministério Público intervirá nos processos de insolvência transnacional, como fiscal da ordem jurídica, verificando o perfeito ajuste das cooperações aos requisitos legais.

A posição jurídica do Ministério Público não confere legitimidade para solicitar, com fundamento na tutela de um interesse geral (público), mas sem possuir a condição de credor, a abertura de um procedimento, principal ou não principal, de insolvência transnacional. Nesse sentido, o art. 167-H da Lei n. 11.101/2005 esclarece que o pedido de assistência ou de

reconhecimento de um processo estrangeiro deverá ser realizado pelo representante estrangeiro que, na forma do art. 167-B, IV, da Lei n. 11.101/2005, corresponde à pessoa ou órgão, inclusive o nomeado em caráter transitório, que esteja autorizado, no processo estrangeiro, a administrar os bens ou as atividades do devedor, ou a atuar como representante do processo estrangeiro.

Sobre esse ponto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo confirmou decisão de primeira instância que negou legitimidade ao Ministério Público de São Paulo para iniciar procedimento de assistência e cooperação com jurisdição estrangeira onde tramitava a reestruturação do grupo Latam, pois nem a Corte norte-americana, nem o representante estrangeiro haviam solicitado qualquer medida de assistência ou cooperação com o Tribunal de Justiça de São Paulo, além de não existir procedimento de insolvência em curso no Brasil<sup>132</sup>.

Conforme o art. 35 da Recomendação n. 102/2023, o Ministério Público, no exercício de suas funções, atuará na máxima extensão possível<sup>133</sup>. Seu papel deve compreender a tutela dos princípios que regem a insolvência transnacional, a exemplo da cooperação, da publicidade, da informação, da celeridade e da cortesia.

Em relação ao primeiro princípio, a cooperação é a espinha dorsal nos processos de insolvência transfronteiriça. A comunicação, a coordenação e o apoio com outras jurisdições, observados os preceitos da lei, é obrigatória, uma vez que a Lei Modelo, inserida no sistema normativo, deve ser aplicada em sua plenitude. A recusa de um juiz brasileiro em cooperar com outro estrangeiro deve ser motivada.

Isto implica na afirmação da regra de que a cooperação deve ser aceita na *máxima extensão possível*. Sua recusa, por ser exceção, deve ser motivada, e a LREF consagra apenas dois fundamentos em que a negativa de colaboração pode se escorar: 1) se, no caso concreto, a sua aplicação configurar manifesta ofensa à ordem pública e; 2) em caso de conflito, as obrigações assumidas em tratados ou convenções internacionais em vigor no Brasil colidirem com o objeto da cooperação (LF, art. 167-A, §§ 3º e 4º).

---

<sup>132</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 1028368-61.2021.8.26.0100: EMENTA Jurisdição voluntária – Procedimento concursal em trâmite no exterior – Ajuizamento de requerimento formulado pelo Ministério Público em defesa de interesse de credores brasileiros Pretendida comunicação dirigida ao Juízo estrangeiro encarregado de processo de reorganização do Grupo LATAM Indeferimento da petição inicial e extinção sem resolução do mérito Confirmação Caracterização da falta de interesse de agir e da ilegitimidade de parte Inteligência dos arts. 167-A, 167-M, §§ 2º e 3º, e 167-P da Lei n. 11.101/2005. Sentença mantida Apelo desprovido.

<sup>133</sup> Recomendação n. 102/2023: Art. 35. O Ministério Público, no exercício de suas funções e na máxima extensão possível, cooperará com a autoridade estrangeira, com representantes estrangeiros ou, quando for o caso, com outros ramos e unidades do Ministério Público da jurisdição que estejam relacionados com o procedimento de insolvência transnacional, na persecução dos objetivos estabelecidos no art. 167-A da Lei n. 11.101/2005.



A doutrina ressalta que a “ofensa à ordem pública não está relacionada às normas consideradas cogentes e que, em nosso sistema jurídico vigente, estariam fora do alcance da disposição das partes, mas, sim, àquelas garantias constitucionais fundamentais” (Sacramone, 2023, p. 350).

O Ministério Público também tem o dever de cooperação, isto é, não se trata de uma simples recomendação, conforme previsto para os magistrados no art. 2º da Resolução n. 394/2015 do CNJ.

Assim, o Ministério Público poderia cooperar diretamente com o administrador judicial estrangeiro no sentido de promover, quando for o caso, e respeitados os pressupostos contidos na Lei n. 11.101/2005, a recuperação de ativos localizados no território brasileiro, por meio de uma ação revocatória ou de um incidente de desconsideração da personalidade jurídica.

Nada impede, ainda, protocolos de cooperação com o Ministério Público da jurisdição estrangeira para atuarem, de modo articulado e consensual, na proteção do interesse público e do cumprimento das diretrizes do art. 167-A Lei n. 11.101/2005. Dessa maneira, a atuação do Ministério Público na insolvência transnacional vai além do mero controle legal dos requisitos de admissibilidade da cooperação.

A cooperação na insolvência transnacional envolve, portanto, a tutela do interesse público, dos princípios internacionais e dos requisitos de ordem legal, o que deve ser constantemente fiscalizado pelo Ministério Público, não apenas no momento de se reconhecer os processos estrangeiros, mas também enquanto a cooperação estiver em curso.

Logo, a intervenção pelo Ministério Público na insolvência transnacional é amiúde, frequente, e com o máximo de eficiência. Essa conclusão decorre, além dos arts. 167-P, e 167-A, III, da LF, do art. 4º, IX, da CF/1988, que estabelece a cooperação nas relações internacionais como um princípio vetor relacionado ao “progresso da humanidade”, norma constitucional que, submetida na leitura do STF<sup>134</sup>, permite a atuação direta de autoridades estrangeiras para colaboração e auxílio.

O Ministério Público atua como fiscal da ordem jurídica na insolvência transnacional, tutelando interesses públicos e sociais. A LF, nos arts. 167-F e 167-H, não lhe concede legitimidade para “iniciar” a cooperação, seja na jurisdição nacional, seja na estrangeira.

---

<sup>134</sup> “No plano da cooperação internacional, é possível a participação das autoridades estrangeiras, desde que não haja nenhuma interferência delas no curso das providências tomadas”. Supremo Tribunal Federal. HC 89.171, Rel. Min. Marco Aurélio, red. do ac. min. Menezes Direito, j. 24-3-2009, 1ª Turma, DJE de 8-5-2009.

Isto não afasta, todavia, a possibilidade de o Ministério Público solicitar, em processo de cooperação “em curso” no Brasil, a assistência da jurisdição estrangeira para a recuperação de ativos, por exemplo<sup>135</sup>.

E na trilha do microsistema da tutela coletiva, na insolvência transnacional, com o reenvio previsto do art. 189 da LF<sup>136</sup> para as disposições do CPC/2015<sup>137</sup> (entre as quais, no art. 179, II), o Ministério Público, nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer. Para tanto, poderá atuar mesmo que não haja processo de cooperação “em curso”, o que pode ocorrer quando o pedido de reconhecimento do processo estrangeiro for julgado improcedente (art. 167-J, § 4º).

Nesta situação, reconhece-se a legitimidade recursal do Ministério Público para, mediante a interposição do recurso de apelação, buscar a reforma da decisão, e a consequente cooperação jurisdicional.

Igualmente na Lei de Ação Popular (LAP), regra especial do microsistema, embora não se reconheça a legitimidade da ação para o Ministério Público, reservada aos cidadãos (art. 1º), admite-se, no art. 19, § 2º, da LAP, a legitimidade recursal em face das sentenças e decisões proferidas contra o autor da ação.

Na doutrina, a intervenção do Ministério Público na insolvência transnacional vem sendo repercutida, tendo-a por obrigatória e com funções multifacetadas:

A intervenção do Ministério Público é obrigatória nos procedimentos de insolvência transnacional, devendo manifestar-se, fundamentadamente, nos pedidos formulados pelo representante estrangeiro de acesso à jurisdição brasileira (art. 167-F); nos casos em que o representante do processo brasileiro postule o reconhecimento da insolvência transnacional em juízo estrangeiro (art. 167-E); na concessão ou denegação liminar das medidas de tutela provisória, fundadas em urgência ou evidência (art. 167-L); na concessão ou denegação de medidas necessárias para a proteção dos bens do devedor e no interesse dos credores (art. 167-N); na modificação ou revogação de quaisquer das medidas assecuratórias anteriormente concedidas (art. 167-O); bem como nas demais hipóteses previstas na lei (Bezerra Júnior, 2021, s/p.).

---

<sup>135</sup> Recomendação n. 102/2023, do CNMP. Art. 35. O Ministério Público, no exercício de suas funções e na máxima extensão possível, cooperará com a autoridade estrangeira, com representantes estrangeiros ou, quando for o caso, com outros ramos e unidades do Ministério Público da jurisdição que estejam relacionados com o procedimento de insolvência transnacional, na persecução dos objetivos estabelecidos no art. 167-A da Lei n. 11.101/2005.

<sup>136</sup> BRASIL. Lei 11.101/2005. Art. 189. Aplica-se, no que couber, aos procedimentos previstos nesta Lei, o disposto na Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), desde que não seja incompatível com os princípios desta Lei. (Redação dada pela Lei n. 14.112, de 2020).

<sup>137</sup> BRASIL. Código de Processo Civil (2025). Art. 179. Nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público: I – terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo; II – poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer.

Em arremate, relembra-se Arruda Alvim, para longe das “reminiscências do antigo Direito Francês, hoje tornadas fatos históricos, que ilustrarem as origens do Ministério Público, vez que os membros da ‘Instituição’ eram autênticos advogados do rei e, com o fortalecimento da monarquia, representaram o significativo papel de agentes do poder real perante as Cortes (Alvim, 2019, p. 442). Assim, o Ministério Público, na insolvência transfronteiriça, exerce papel de envergadura constitucional, cabendo-lhe tutelar, conforme o novo instrumento normativo, regras e princípios caros à soberania nacional, mas sem perder de vista, neste mister, princípios relevantes dos processos de insolvência em geral, como a função social da empresa, o respeito a *par conditio creditorum*, o aumento da segurança jurídica para a atividade econômica e para o investimento, a proteção e a maximização do valor dos ativos do devedor.

## 10 CONCLUSÕES

1. A acelerada expansão dos mercados globais e a necessidade do aprimoramento dos sistemas jurídicos para o tratamento da crise de empresas transnacional foram as razões precursoras dos estudos da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional que resultaram na Lei Modelo da Uncitral Sobre a Insolvência Transfronteiriça (*Uncitral Model Law on Cross-Border Insolvency*) criada em 1997, para auxiliar o desenvolvimento, no âmbito dos países, de regimes jurídicos próprios de insolvência, ajustados aos parâmetros internacionais e baseados no universalismo-modificado e na *soft law*, dado que a jurisdição, com âmbito de validade espacial no ordenamento positivo interno, há de ser exercida, em regra, nos limites territoriais do Estado soberano.
2. As novas regras brasileiras sobre insolvência transacional, inseridas na Lei n. 11.101/2005 (Lei de Recuperação Empresarial e Falência) pela Lei n. 14.112/2020, foram amplamente baseadas na Lei Modelo da UNCITRAL, de maneira que, ao internalizá-las – diante da inexistência de cláusula geral de recepção plena e automática de atos internacionais – além do dever de cooperação, incorporou à ordem jurídica interna os princípios e as diretrizes decorrentes do instituto, os quais devem ser observados pelos juízes, tribunais e outras autoridades competentes do Brasil e de outros países.
3. Ao Ministério Público foi atribuída a função de intervir nos processos de insolvência transacional, no art. 167-A, § 5º, da Lei n. 11.101/2005, sem, contudo, definir expressamente o alcance de sua atuação, se teria legitimidade para iniciar o processo de cooperação, como parte, ou se atuaria como fiscal da ordem jurídica, nos termos dos arts. 176 a 178 do CPC/2015. Por versar atuação fundada na Lei Modelo da UNCITRAL, experimentada em jurisdições estrangeiras há considerável tempo, foi necessário conhecer a função exercida pelo Ministério Público em processos concursais internos de outros países, como EUA, França e Itália. É possível qualificá-la, nestes Estados, pela defesa do interesse público e geral, inclusive com legitimidade para iniciar processos de liquidação.
4. A União Europeia na Diretiva 2019/2023 (UE), do Parlamento e do Conselho Europeu, que dispõe sobre os regimes de reestruturação e insolvência, preconiza ao Ministério Público atuar na defesa do interesse geral, no entanto, o Regulamento 2015/848 (UE), relativo aos processos de insolvência transacional no âmbito dos Estados Membros da União Europeia, é

omisso sobre a atuação do Ministério Público nestes feitos. Igualmente, o capítulo 15 da Lei de Falências norte-americana, destinado a lidar com insolvências transfronteiriças, nada menciona sobre a intervenção do Ministério Público.

5. Diversamente dos países acima, o Ministério Público brasileiro detém atribuição mais alargada, incumbindo-lhe, o art. 127 da CF/1988 à “[...] defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. O novo papel do Ministério Público inserido no art. 167-A, § 5º, da Lei de Falências, advém da abrangência constitucional de suas funções, uma instituição guardiã da justiça legal, em vista do poder-dever de lutar pela defesa objetiva da integridade da ordem jurídica, da intangibilidade de seus princípios estruturantes (como o da hierarquia das normas) e por sua efetividade.

6. Nesta nova função, caberá ao Ministério Público, sob os princípios e diretrizes da insolvência transnacional, atentar, durante a tramitação do processo estrangeiro, em caráter inicial e superveniente, se a cooperação é inofensiva à dignidade da pessoa humana, à soberania nacional, à ordem pública, aos bons costumes e às obrigações assumidas em tratados ou convenções internacionais em vigor no Brasil, nos termos da Lei n. 11.101/2005 (Lei de Recuperação Empresarial e Falência), art. 167-A, §§ 3º e 4º, e do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, art. 216-F.

7. Além destes aspectos fundantes, em observação ao art. 34 da Recomendação n. 102/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Ministério Público na sua atuação como fiscal da ordem jurídica na insolvência transnacional, verificará a presença dos requisitos legais da cooperação (art. 167-J da Lei n. 11.101/2005) e a inexistência de manifesta ofensa à ordem pública (art. 167-A, § 4º, da Lei n. 11.101/2005, e art. 17 do Decreto-Lei n. 4.657/1942, com redação dada pela Lei n. 12.376/2010).

8. Ao atuar como fiscal da ordem jurídica na insolvência transnacional, o Ministério Público não está legitimado, apesar da relevância de suas funções, a “dar início” ao reconhecimento de processo estrangeiro, o que é reservado ao representante estrangeiro (arts. 167-P e 167-A, III, da Lei n. 11.101/2005).

9. Relacionado à conclusão anterior, o Ministério Público pode requerer, em processo estrangeiro “em curso”, medidas de tutela provisória, fundadas em urgência ou evidência, necessárias para o cumprimento da Lei de Falências, para proteger a massa falida, para a

eficiência da administração da insolvência, para a proteção dos bens do devedor e no interesse dos credores, exceto quando as medidas de assistência provisória puderem interferir na administração do processo estrangeiro principal (arts. 167-L e § 2º, e 167-N da LF).

10. Na quadra do microssistema da tutela coletiva, admite-se, na insolvência transnacional, a aplicação da norma de reenvio do art. 189 da LF para as disposições do CPC/2015, que afirma, em seu art. 179, II, que o Ministério Público, ao atuar como fiscal da ordem jurídica, poderá recorrer. Desta forma, mesmo que um processo estrangeiro não tenha sido reconhecido, porque o pedido foi julgado improcedente (art. 167-J, § 4º, da LF), o Ministério Público tem legitimidade recursal, isto é, admite-se o recurso de apelação para reformar a decisão, a fim de reconhecer a cooperação jurisdicional.

11. O art. 167-P, § 1º, da Lei n. 11.101/2005, prevê que o juiz poderá comunicar-se diretamente com autoridades estrangeiras ou com representantes estrangeiros, ou deles solicitar informação e assistência, sem a necessidade de expedir cartas rogatórias, de procedimento de auxílio direto ou de outras formalidades semelhantes. Os administradores judiciais também estão autorizados (art. 167-P, § 3º, da Lei n. 11.101/2005), no exercício de suas funções, a comunicar-se com as autoridades estrangeiras ou com os representantes estrangeiros. O mesmo direito deve ser estendido ao Ministério Público, no cumprimento de seu dever de cooperação em matéria de insolvência transnacional, com a finalidade de localizar pessoas ou o devedor, produzir provas, recuperar ativos (bens, valores e documentos), inclusive como medida de urgência, sempre que essas pretensões estejam relacionadas ao procedimento de insolvência transnacional em curso, em consonância com as suas atribuições na dinâmica do microssistema da tutela coletiva (arts. 167-A, § 5º e 189, ambos da Lei n. 11.101/2005, art. 179, II, do CPC/2015, e art. 35 da Recomendação n. 102/2023 do CNMP).

12. O Ministério Público deve zelar pela efetividade entre as jurisdições transfronteiriças, de maneira a buscar a eficácia de processos transnacionais relativos à insolvência, e ao ajuste de débitos declarados em mais de uma jurisdição ('processos concorrentes'), de maneira a reforçar a coordenação entre os juízos que conduzem esses processos, inclusive para a busca de ativos e credores no exterior. Nestes casos, o juiz poderá requerer a cooperação direta, ou por meio do administrador judicial, buscando a proteção da igualdade entre os credores nacionais e estrangeiros (*par conditio creditorum*), observando os requisitos dispostos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em vigor (arts. 167-P, 167-W, 167-X e 167-Y, todos da Lei n.

11.101/2005; Anexo 1 da Resolução n. 394/201 do Conselho Nacional de Justiça, e art. 36 da Recomendação n. 102/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público).

13. A recusa ao reconhecimento do processo estrangeiro, portanto, é exceção, e deve ser motivada, estabelecendo a lei apenas duas hipóteses. A primeira delas, diz respeito à manifesta ofensa à ordem pública. Neste caso, a interpretação deve ser restritiva, com aplicação em circunstâncias limitadas, em que a manifesta ofensa à ordem pública fulmine os princípios fundamentais, as garantias constitucionais, e a todas as normas cogentes. A segunda recusa admitida seria em caso de conflito com as obrigações assumidas em tratados ou convenções internacionais em vigor no Brasil, quando colidirem com o objeto da cooperação (LF, art. 167-A, §§ 3º e 4º).

14. Os diplomas internacionais que dispõem sobre o Ministério Público nos processos concursais, como o *U.S. Trustee Program – Department of Justice*, dos EUA, evidenciam o perfil de combate às fraudes, atribuição da qual não deve se afastar, como defrontar a prática da transferência ou manipulação do centro de interesses principais (*forum shopping*), em atenção ao art. 167-J, § 2º, da Lei n. 11.101/2005.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. **Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>. Acesso em: 17 maio 2023.
- ÁLVEREZ, Manuel María Sánchez. Modelos de insolvencias transfronterizas y conceptos de centro de intereses principales y establecimiento. La Rioja, España, **Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal**, Universidad de La Rioja, 2009.
- ALVIM, José de Arruda. **Manual de direito processual civil**. 18. ed. (Revisão) Thereza Alvim. São Paulo (SP): RT, 2019.
- ALEXANDER, Peter C. **A proposal to abolish the office of United States trustee**. University of Pittsburgh, 1996. Disponível em: [https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mjlr/article/1560/&path\\_info=uc.pdf](https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mjlr/article/1560/&path_info=uc.pdf). Acesso em: 25 abr. 2024.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro – um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. 7. ed. Rio de Janeiro (RJ): Forense/Método, 2017.
- ARAÚJO, Nadia de. **Direito internacional privado: teoria e prática brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro (RJ): Renovar, 2006.
- AULETTA, Ferruccio. Nostalgia e fascino del «fallimento dichiarato d’ufficio»: l’overruling sul fallimento a iniziativa giudiziaria complessa (su richiesta del P.m. per segnalazione del tribunale dopo la desistenza del creditore). **Revista Judicium**. Disponível em: <https://www.judicium.it/wp-content/uploads/saggi/351/F.%20Auletta.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2024.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2010.
- BECUE, Sabrina Maria Fadel. **Insolvência transnacional: as contribuições que a Lei Modelo da UNCITRAL pode proporcionar para o Brasil**. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-06112020-185232/publico/7538580\\_Tese\\_Original.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-06112020-185232/publico/7538580_Tese_Original.pdf). Acesso em: 29 maio 2023.
- BEZERRA FILHO, Manoel Justino. **Lei de Recuperação de Empresas e Falência: Lei n. 11.101/2005 comentada artigo por artigo**. (Coautoria especial) Eronides Aparecido Rodrigues dos Santos. (Prefácio) Paulo Fernando Campos Salles de Toledo. 15. ed. São Paulo (SP): RT, 2021.
- BORK, Reinhard. **Principles of cross-border insolvency law**. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/principles-of-cross-border-insolvency-law/56A773925A633D018FE93C1F07C8ADD3>. Acesso em: 7 jun. 2023.



BORK, Reinhard. **Jurisdictional principles**. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/principles-of-crossborder-insolvency-law/jurisdictional-principles/F9F15F4A21B145342314F93586DB078A>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BORK, Reinhard. **Procedural principles**. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/principles-of-crossborder-insolvency-law/procedural-principles/E69B00428D7D7C38EC563DA24443D3DB> Acesso em: 15 jun. 2023.

BOSCH, Lourdes V. Melero. **Interés público en el proceso concursal? la progresiva eliminación de la presencia del ministerio fiscal en el concurso de acreedores**. Universidad de La Laguna, V. Espanha: Lex, 2023.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil anotado**. 2. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2016.

CALÇAS, Manoel de Queiroz Pereira. “A nova Lei de Recuperação de Empresas e Falências”. In: **Revista do Tribunal Superior do Trabalho (TST)**. Brasília (DF), v. 73, n. 4, out.-dez. 2007, p. 39-54. Disponível em: <http://www.dpd.ufv.br/wp-content/uploads/Bibliografia-complementar-DIE-323-3.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2021.

CALÇAS, Manoel de Queiroz Pereira; FRANCISCO, Ronaldo V. A Atuação do Ministério Público em Processos de Falência Transnacional. In: CARNIO, Daniel (coord.). **Sistema Brasileiro de Insolvência Transnacional**. Curitiba (PR): Juruá, 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo (SP): Saraiva, 2013.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O Ministério Público nos Estados Unidos da América do Norte e na Inglaterra** – sistema da *common law*. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2324769/Paulo\\_Cezar\\_Pinheiro\\_Carneiro.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2324769/Paulo_Cezar_Pinheiro_Carneiro.pdf). Acesso em: 17 abr. 2024.

CASASOLA, Oriana; STEPHAN, Ma. **Cross-border insolvency protocols: cooperation, coordination, and communication duties under the European Insolvency Regulation Recast**. 2022.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Lei de Falências e de Recuperação de Empresas**. Lei 14.112/2020. Nova Lei de Falências. De acordo com a Rejeição de Vetos. 15. ed. São Paulo (SP): RT, 2021.

COLMENAREJO, M. Jesus Ariza; GRANDA, Piedad Gonzáles. La figura del Ministerio Fiscal en el proceso. **Libros y Revistas**, p. 245. V Espanha: Lex, 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. “Recomendação n. 34, de 5 de abril de 2016: dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no Processo Civil”. In: **Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público: Caderno Processual**. Brasília (DF): CNMP, n. 86, 9-10 maio 2016, p.1-2. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec\\_34.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf). Acesso em: 4 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. “Recomendação n. 102, 10 de agosto de 2023: Dispõe sobre o aprimoramento da atuação do Ministério Público nos casos de Recuperação Judicial e Falência de Empresas e dá outras providências”. *In: Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público*: Caderno Processual. Brasília (DF): CNMP, n. 144, 10 ago. 2023, p.5-13. Disponível em: <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/ords/f?p=102:0::BAIXARPDF:NO:RP,0:NUMDIARIO:28962>. Acesso em: 18 ago. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Aprovada proposta de recomendação que visa ao aprimoramento do MP nas causas de recuperação judicial e falência de empresas**. 4 jul. 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16614-aprovada-proposta-de-recomendacao-que-visa-ao-aprimoramento-do-mp-nas-causas-de-recuperacao-judicial-e-falencia-de-empresas>. Acesso em: 18 ago. 2023.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. “Súmula n. 7”. *In: Súmulas consolidadas*. São Paulo (SP), CSMP/SP, 13 out. 2020, 43p. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/sumulas](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas). Acesso em: 5 jul. 2021.

COSTA, Daniel Carnio; MELO, Alexandre Correa Nasser. **Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência**: Lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. 2. ed. atual. de acordo com a Lei n. 14.112/2020. Curitiba (PR): Juruá, 2021.

COSTA, Daniel Carnio; SESTER, Peter Ch. Sester. **Cross-border insolvency and recovery proceedings** – insolvência transnacional e processos de recuperação de empresas. Curitiba (PR): Juruá, 2023.

COSTA, Daniel Carnio (coord.); COVAS, Fabíola Sucasas Negrão. **Manual da Recomendação de Falência e Recuperação Judicial**. Brasília (DF): Conselho Nacional do Ministério Público, 2023. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/Manual\\_de\\_Recuperacao\\_Judicial.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/Manual_de_Recuperacao_Judicial.pdf).

COSTA, Daniel Carnio. **Sistema Brasileiro de Insolvência Transnacional**. Curitiba (PR): Juruá, 2022.

DEMORI, Pedro Henrique Garcia. Insolvência transnacional: a lei modelo da Uncitral e o isolamento brasileiro. **Conjur**. 30 set. 2018. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2018-set-30/pedro-demori-insolvencia-transnacional-lei-modelo-uncitral#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20a%20Uncitral%20\(Comiss%C3%A3o,Lei%20Modelo%20sobre%20Insolv%C3%Aancia%20Transnacional%E2%80%9D](https://www.conjur.com.br/2018-set-30/pedro-demori-insolvencia-transnacional-lei-modelo-uncitral#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20a%20Uncitral%20(Comiss%C3%A3o,Lei%20Modelo%20sobre%20Insolv%C3%Aancia%20Transnacional%E2%80%9D). Acesso em: 25 abr. 2024.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. v. 4. 9. ed. Salvador (BA): JusPodivm, 2014.

DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. **A universalidade do juízo da recuperação judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil anotado**. 18. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2017.

DONIZETTI, Elpídio. **Cooperação internacional no Código de Processo Civil de 2015**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/cooperacao-internacional-no-codigo-de-processo-civil-de-2015/652335189>. Acesso em: 29 maio 2023.

ESCÓCIA. **The crown office and procurator fiscal service**. Disponível em: <https://www.copfs.gov.uk/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

ESCÓCIA. **Bankruptcy (Scotland) Act 2016**. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2016/21/contents>. Acesso em: 18 abr. 2024.

ESPAÑA. **Constituição Espanhola**. Disponível em: <https://www.lamoncloa.gob.es/espana/Paginas/constitucion.aspx>. Acesso em: 15 abr. 2024.

ESPAÑA. **Instrucción 1/2013, sobre la intervención del fiscal em el proceso concursal**. s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2014/FISCALIA\\_SITE/recursos/cir\\_inst\\_cons/instruccion\\_1\\_2013.pdf](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2014/FISCALIA_SITE/recursos/cir_inst_cons/instruccion_1_2013.pdf). Acesso em: 15 abr. 2024.

ESPAÑA. Lei Concursal. **Ley Concursal**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4859>. Acesso em: 23 abr. 2024.

ESTADOS UNIDOS. **U.S. Trustee Program** – Department of Justice. Disponível em: <https://www.justice.gov/ust>. Acesso em: 23 abr. 2024.

ESTADOS UNIDOS **Attorney General's Office**. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/attorney-generals-office>. Acesso em: 18 abr. 2024.

FRANÇA. Código Comercial. **Code de Commerce**. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083283/#LEGISCTA000006083283](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000005634379/LEGISCTA000006083283/#LEGISCTA000006083283). Acesso em: 10 abr. 2024.

FRANÇA. **Constituição da Quarta República da França**. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution>. Acesso em: 15 abr. 2024.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. “Ramez Tebet”. In: **Acervo: Dicionários – Verbetes biográficos**. Rio de Janeiro (RJ): FGV/CPDOC, s/d., s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-biografico/tebet-ramez>. Acesso em: 4 jul. 2021.

GONÇALVES, Marcelo Barbi. **Teoria geral da jurisdição**. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7473877/mod\\_resource/content/1/Barbi%20-%20p.%2011-110.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7473877/mod_resource/content/1/Barbi%20-%20p.%2011-110.pdf). Acesso em: 24 maio 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GUIMARÃES, Márcio; SESTER, Peter. **Insolvência transnacional (cross-border insolvency)** – O desafio brasileiro. 2017. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/insolvencia-transnacional-cross-border-insolvency-o-desafio-brasileiro/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

HUSEK, Carlos Roberto. Identificação de brasileiros e americanos. Princípio da reciprocidade. **Informativo da comunidade jurídica Damásio de Jesus**. São Paulo (SP), ano 1, n. 7, fev. 2004.

HONNOLD, John. **As Convenções de Haia de 1964 e Leis Uniformes sobre a Venda Internacional de Mercadorias**. v. 13, n. 3, Oxford University Press, 1964, p. 451-453. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/838689>. Acesso em: 20 abr. 2024.

INFOMONEY. **Americanas (AMER3) pede extensão nos EUA dos efeitos da recuperação judicial no Brasil**. 25 jan. 2023. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/americanas-amer3-pede-recuperacao-judicial-nos-eua/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

INGLATERRA. **Crown prosecution service**. Disponível em: <https://www.cps.gov.uk/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

INGLATERRA. **The Code for Crown Prosecutors**. 26 October 2018. Publication. Disponível em: <https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors>. Acesso em: 18 abr. 2024.

IRLANDA DO NORTE. **Public Prosecution Service**. Disponível em: <https://www.ppsni.gov.uk/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

IRLANDA DO NORTE. **Personal Insolvency Act 2012**. Disponível em: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/44/enacted>. Acesso em: 18 abr. 2024.

ITÁLIA. Código de Crise. **Codice della Crisi e dell'insolvenza**. Disponível em: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2019/02/15/codice-crisi-impresa>. Acesso em: 12 abr. 2024.

ITÁLIA. **Constituição da República Italiana**. Disponível em: <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>. Acesso em: 15 abr. 2024.

JORIO, Alberto. Composizione negoziata e pubblico ministero. *In: Dirittodellacrisi.it*, Torino (IT), 22 dicembre, 2021.

LANGER, Júlia Tamer. **A Lei Modelo da UNCITRAL e a disciplina da insolvência transnacional no Brasil**. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-04052021-161650/publico/10237006\\_Dissertacao\\_Parcial.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-04052021-161650/publico/10237006_Dissertacao_Parcial.pdf). Acesso em: 28 maio 2023.

LAUX, Francisco de Mesquita; CAMARGO, Solano de. **Redes sociais e limites da jurisdição estatal**: análise sob as perspectivas da territorialidade e da efetividade. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/159>. Acesso em: 29 abr. 2024.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 2. ed. São Paulo: RT, 2011.

LIFANTE, Eduardo Torres-Dulce. La intervención del fiscal en el proceso concursal. **El fiscal general**, 2003.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. “A evolução institucional do Ministério Público brasileiro”. In: SADEK, Maria Tereza Aina Sadek (org.). **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro (RJ): Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 65-94. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2021.

MATTEIS, Stanislao De. **Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione**. Il “nuovo” ruolo del Pubblico Ministero civile nella crisi d’impresa, Aprile, 2022. Disponível em: [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione\\_della\\_Repubblica\\_italiana.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf). Acesso em: 14 abr. 2024.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil comentado**: com remissões e notas comparativas ao Código de Processo Civil (CPC)/1973. São Paulo (SP): RT, 2015.

MOYANO, Marta Barceló. **Obligaciones de reporte al Ministerio Fiscal en la nueva ley de protección de whistleblowers**. Barcelona (ES): Lex, 2023.

MONTGOLFIER, E. **Le parquet et les poursuites individuelles** (colloque Le Parquet dans la République. Vers un nouveau Ministère Public? Bordeaux (França). École Nationale de la Magistrature, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. atual. até a EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo (SP): Atlas, 2016.

NASSER, Salem Hikmat. **Soft law**: um estudo sobre as normas e as fontes do direito internacional. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2004. Acesso em: 20 abr. 2024.

NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas do direito internacional**: um estudo sobre a *soft law*. São Paulo (SP): Atlas, 2005.

NEAR, Janet P.; MICELI, Marcia P. Organizational dissidence: the case of whistle-blowing. **J Bus Ethics** 4, p. 1-16, 1985. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF00382668>. Acesso em: 16 abr. 2024.

NEGRÃO, Ricardo. **Falência e recuperação de empresas**. Aspectos objetivos da Lei n. 11.101/2005. 7. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2022.

NEGRÃO, Ricardo. **Curso de direito comercial e de empresa**. Recuperação de Empresas, Falência e Procedimentos Concursais Administrativos. v. 3. 18. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2024.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 19. ed. São Paulo (SP): RT, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. Salvador (BA): JusPodivm, 2016.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. atual. conforme o Novo CPC. Salvador (BA): JusPodivm, 2017.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SERRANO, Yolanda Alves Pinto. **Microsistema das ações coletivas e acesso à justiça**: a questão da competência. s/d. Disponível em: [https://es.mpsp.mp.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/505/340340520](https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/505/340340520). Acesso em: 23 abr. 2024.

PARLAMENTO EUROPEU. **Regulamento n. 848, de 20 de maio de 2015**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0848>. Acesso em: 28 maio 2023.

PIMENTA, Matusalém Gonçalves. **Uma visão contemporânea da soft law**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64141/uma-visao-contemporanea-da-soft-law>. Acesso em: 28 maio 2023.

PORTUGAL. **Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas**. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/9-2022-177455547>. Acesso em: 24 mar. 2024.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 15 abr. 2024.

POTTOW, John A. E. Procedural incrementalism: a model for international bankruptcy. **Va. J. Int'l L.** 45, n. 4, p. 935-1015. University of Michigan Law School, 2005.

REILEY, Eldon H. **International sales contracts**: the UN convention and related transnational law. Durham: Carolina Academic Press. University Of San Francisco, School Of Law, 2008.

REINO UNIDO. **Serious fraud office**. Disponível em: <https://www.sfo.gov.uk/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

REINO UNIDO. **Framework agreement between the law officers and the director of public prosecutions**. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/framework-agreement-between-the-law-officers-and-the-director-of-the-serious-fraud-office>. Acesso em: 19 abr. 2024.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de direito falimentar**. 16. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 1995.

RICCIO, Biagio; RICCIO, Clara Letizia. **Il ruolo del Pubblico Ministero nella liquidazione giudiziale tra l'art. 7 della Legge fallimentare e l'art. 38 del Codice della crisi e dell'insolvenza**. Diritto Della Crisi, Mantova (IT), Febbraio, 2023.

SACRAMONE, Marcelo. **Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência**. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

SANTOS, Eronides Aparecido Rodrigues dos. **Lei de Recuperação de Empresas e Falência**: Lei n. 11.101/2005 comentada artigo por artigo. (Coautoria especial) SANTOS, Eronides Aparecido Rodrigues dos. (Prefácio) Paulo Fernando Campos Salles de Toledo. 15. ed. São Paulo (SP): RT, 2021.

SOUZA, Motauri Ciocchetti. **Ação Civil Pública e inquérito civil**. 3. ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2008.

SAYEG, Ricardo Hasson e outros. **Globalização, empresa transnacional e direitos humanos**. São Paulo (SP): Uninove, 2021.

SENADO FEDERAL. Agência Senado. “Os princípios que orientaram Tebet na análise da nova Lei de Falências”. *In: Senado Notícias*. Brasília (DF), 14 abr. 2004, s/p. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2004/04/14/os-principios-que-orientaram-tebet-na-analise-da-nova-lei-de-falencias-360822899>. Acesso em: 4 jul. 2021.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Mensagem ao Congresso Nacional n. 16, de 2005/n. 59/2005 na origem**: Razões do Veto n. 9 (parcial) aposto ao Projeto de Lei da Câmara n. 71, de 2003 (n. 4.376, de 1993, na origem) que “regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência de devedores pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividade econômica regida pelas leis comerciais, e dá outras providências”. Brasília (DF), 9 fev. 2005, 5p. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4666243&ts=1608161035881&disposition=inline>. Acesso em: 5 jul. 2021.

SOUZA, António Frada de. Exoneração do passivo restante e forum shopping na insolvência de pessoas singulares na União Europeia. *In: Estudos em Memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*. v. II. Coimbra: Coimbra, 2011.

STEINER, Sylvia Helena. **Tribunal Penal Internacional**. t. Direitos Humanos, edição 1, mar. 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/515/edicao-1/tribunal-penal-internacional->. Acesso em: 22 maio 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. “Enunciado Administrativo n. 1”, de 2 de março de 2016. *In: Enunciados aprovados na Sessão de 2 de março de 2016*. Brasília (DF), 2 mar. 2016, s/p. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Institucional/Enunciados-administrativos#:~:text=1.045%20do%20novo%20C%C3%B3digo%20de,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202016>. Acesso em: 4 jul. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA **Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça**. (org.). Gabinete do Ministro Diretor da Revista. Brasília (DF), STJ, 2021, 400p. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Regimento/article/view/3115/3839>. Acesso em: 4 jul. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula STJ n. 601**. Brasília (DF), 2008, s/p. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp>. Acesso em: 5 jul. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Turma. **Recurso Especial n. 1.765.288 / São Paulo (2018. 0231883-0)**: inteiro teor de acórdão. Rel. Min. Nancy Andrighi. Brasília (DF), j. 18-08-2020; publicação no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) em 26-08-2020, 11p. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201802318830&dt\\_publicacao=26/08/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802318830&dt_publicacao=26/08/2020). Acesso em: 4 jul. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo de Instrumento 531.020-4/3-00**. (Relatoria) Des. Manoel de Queiroz Pereira Calças. São Paulo (SP), j. 25-06-2008, 23p. Disponível em: [https://www.cbar.org.br/PDF/Acordao\\_JacksonXDiagrama.pdf](https://www.cbar.org.br/PDF/Acordao_JacksonXDiagrama.pdf). Acesso em: 5 jul. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 472.489-8/Rio Grande do Sul**. (Relator) Ministro Celso de Mello. Brasília (DF), j. 29 abr. 2008; publicação DJe n. 162, 29 ago. 2008, 18p. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=544157>. Acesso em: 5 jul. 2021.

TEBET, Ramez (1936-2006). **Relatório sobre a Lei de Recuperação de Empresas: Lei n. 11.101, de 2005**. (Apresentação) Tasso Jereissati. Brasília (DF): Senado Federal, 2005, 187p. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=580933>. Acesso em: 4 jul. 2021.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum**. v. 1. 56. ed. Rio de Janeiro (RJ): Grupo GEN/Forense, 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comarca de São Paulo. Foro Central Cível. Segunda Vara de Falências e Recuperações Judiciais. **Processo digital n. 1028368-61.2021.8.26.0100**: sentença. (Julgador monocrático) Juiz de Direito Marcelo Barbosa Sacramone. São Paulo (SP), j. 30-03-2021; public. 29-04-2021.

UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW. **UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency with Guide to Enactment and Interpretation**. Vienna, Austria: UNCITRAL Secretariat, 2014, 122p. Disponível em:

<https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/1997-model-law-insol-2013-guide-enactment-e.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2021.

UNITED STATES BANKRUPTCY CODE. **Chapter 15** – ancillary and other cross border cases (Sections 1501 to 1532). Disponível em: <https://usbankruptcycode.org/chapter-15-ancillary-and-other-cross-border-cases/section-1501-purpose-and-scope-of-application/>. Acesso em: 28 maio 2023.

VAZQUEZ, Juan Luiz Souza. **La función del ministerio fiscal en el concurso de acreedores**. Disponível em: <https://ucm.on.worldcat.org/oclc/1355838883>. Acesso em: 16 jun. 2023.

VIGEVANI, Tullo. Globalização e capitalismo processo político e relações internacionais. **São Paulo em Perspectiva**, 12(3) 1998. Disponível em: <file:///C:/Users/ronaldovf/Downloads/10017042-1.pdf>. Acesso em: 21 maio 2023.



VITORELLI, Edilson. **Manual de direitos difusos**. Salvador (BA): JusPodivm, 2018.

WESSELS, Bob. **Soft law instruments in restructuring and insolvency law: exploring its rise and impact**. Disponível em:  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3397874](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3397874). Acesso em: 29 maio 2023.

WESSELS, Bob *et al.* **International Cooperation in Bankruptcy and Insolvency Matters, Oxford University Press, Incorporated**. 2009. ProQuest Ebook Central. Disponível em:  
<http://ebookcentral.proquest.com/lib/universidadcomplutenseebooks/detail.action?docID=4701327>. Created from universidadcomplutense-ebooks. Acesso em: 7 jun. 2023

WESSELS, Bob; KOKORIN, Ilya. **The phenomenon of multinational enterprise groups**. Disponível em: <file:///C:/Users/ronaldovf/Downloads/Ronaldo%20-%20THE%20PHENOMENON%20OF%20multinational%20enterprise%20groups.pdf>  
 Acesso em: 7 jun. 2023.

WORLD BANK. **Principles for effective insolvency and creditor/debtor regimes**. 2021. Disponível em:  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/391341619072648570/pdf/Principles-for-Effective-Insolvency-and-Creditor-and-Debtor-Regimes.pdf>. Acesso em: 28 maio 2023.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. “Código de Processo Civil 2015: ruptura do paradoxo entre o Ministério Público da Legalidade e o Ministério Público Constitucional”. *In: Repercussões do Novo Código de Processo Civil (CPC)*: Ministério Público. (org.) Robson Renault Godinho; Suzana Henriques da Costa. (coord. geral) Fredie Didier Júnior. Salvador (BA): JusPodivm, 2015 (Coleção “Repercussões do Novo Código de Processo Civil”, n. 6).

### Legislação brasileira

BRASIL. **Lei de 29 de novembro de 1832**. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Rio de Janeiro (então Corte Imperial), 1832, s/p. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília (DF), 1973. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Brasília (DF), 1989, s/p. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm). Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília (DF), 1990, s/p. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 11.101, de 9 de dezembro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília (DF), s/p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.376, de 30 de dezembro de 2010.** Altera a ementa do Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Brasília (DF), 2010, s/p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília (DF), 2015 [texto compilado], s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília (DF), 2015 [texto compilado], s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.112, de 24 de dezembro de 2020.** Altera a Lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002, e a Lei n. 8.929, de 22 de agosto de 1994, para atualizar a legislação referente à recuperação judicial, à recuperação extrajudicial e à falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília (DF), 2021, s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14112.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14112.htm). Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.181, de 01 de julho de 2021.** Altera a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília (DF), 2024, s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114181.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114181.htm). Acesso em: 22 de abr. 2024.

BRASIL. Portal do Governo do Brasil. “Modernização: Nova Lei de Falências entra em vigor”. In: **Notícias: Economia e Gestão Pública** – 2021-01. Brasília (DF): Portal gov.br, 25 jan. 2021, s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/01/nova-lei-de-falencias-entra-em-vigor>. Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Promulgada há 15 anos, Reforma do Judiciário trouxe mais celeridade e eficiência à Justiça brasileira.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=434106&amp;ori=1>. Acesso em: 29 maio 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília (DF), 1988, s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**. Brasília (DF), 1967 [texto para impressão], s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro (RJ), 1934 [texto para impressão], s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro (RJ), 1946 [texto para impressão], s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. Decreto n. 18.871, de 13 de agosto de 1929. Promulga a Convenção de Direito Internacional Privado, de Havana. **Código de Bustamante**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18871-13-agosto-1929-549000-publicacaooriginal-64246-pe.html>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro (RJ), 1891 [texto para impressão], s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. *In: Coleções das Leis do Império do Brasil: 1824*. Rio de Janeiro (RJ): Typographia Nacional, 1886, parte 1ª. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/18340>. Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890**. Organiza a Justiça Federal. Rio de Janeiro (RJ), 1890 [texto para impressão], s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D848impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D848impressao.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 4.388, de 25 de setembro de 1998**. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Brasília (DF), 1998, s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm). Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro (RJ), 1942 [texto compilado], s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 7.661, de 21 de junho de 1945.** Lei de Falências. Rio de Janeiro (RJ), 1945 [texto para impressão], s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del7661impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del7661impressao.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.** Brasília (DF), 1969 [texto para impressão], s/p. [texto eletrônico]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

### **Referências normativas**

#### **(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)**

ABNT NBR 10520: 2023 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2021 – Informação e documentação – Resumo, resenha e resensão – Apresentação

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação