

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

ERLON MACHADO GRISI NETO

**A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA:
aspectos críticos à Lei Anticorrupção Brasileira**

SANTA RITA - PB

2017

ERLON MACHADO GRISI NETO

**A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA:
aspectos críticos à Lei Anticorrupção Brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Me. Carlos Braulio Silveira Chaves.

SANTA RITA – PB

2017

Grisi Neto, Erlon Machado.

*G869i A intervenção do Ministério Público nos acordos de leniência: aspectos críticos à Lei Anticorrupção Brasileira / Erlon Machado Grisi Neto – Santa Rita, 2017.
74f.*

*Monografia (Graduação) – Universidade Federal da Paraíba.
Departamento de Ciências Jurídicas, Santa Rita, 2017.
Orientador: Profº. Dr. Carlos Braulio Silveira Chaves.*

1. Lei Anticorrupção Brasileira. 2. Corrupção. 3. Acordo de Leniência . 4. Ministério Público. I. Chaves, Carlos Braulio Silveira. II. Título.

BSDCJ/UFPB

CDU – 328.185

ERLON MACHADO GRISI NETO

**A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA:
aspectos críticos à Lei Anticorrupção Brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Me. Carlos Braulio Silveira Chaves

Banca examinadora:

Data da aprovação: _____

Prof. Me. Carlos Braulio Silveira Chaves (Orientador – UFPB)

Prof. Me. Waldemar de Albuquerque Aranha Neto (examinador – UFPB)

Prof. Dr. Valfredo de Andrade Aguiar Filho (examinador – UFPB)

AGRADECIMENTOS

Cresci aprendendo que a gratidão é uma das maiores virtudes do ser humano. Com ela é que aprendemos a deixar aberta as portas do coração para reconhecer o que cada um tem a nos oferecer seja qual for a situação: “a gratidão é a memória do coração”. Por isso, não poderia deixar de agradecer às pessoas que de certa forma me auxiliaram na construção deste estudo. Agradeço a vocês:

Ao Deus do Universo, por ser a fonte vital de toda minha sabedoria e o condutor dos meus maiores sonhos. Reconheço que o Seu amor esteve presente em cada momento da minha vida, inclusive, até aqui, na conclusão deste grande sonho que foi a conclusão do Curso de Direito.

A minha querida mãe por ter sido o meu maior exemplo de perseverança e fé, os seus ensinamentos e valores me fizeram tornar o que sou hoje (e o que busco ser), acreditando que através dos estudos e da humildade eu poderia alcançar voos maiores. Confio que a senhora é um verdadeiro anjo que Deus colocou em minha vida, sem você não teria sequer dado o primeiro passo.

Ao meu pai, por ser esta referência de dignidade e discernimento que não mede esforços para ver a minha alegria, tornando-me mais forte a cada objetivo alcançado só por tê-lo ao meu lado.

A minha família, por ter sido a base sobre a qual amparei toda a minha felicidade. Ao lado de todos, de um modo geral, presenciei as melhores sensações de uma convivência regada a muita harmonia e a afeição.

A minha querida amada, Rebeca Resende, por ter sido a companhia das horas certas e incertas. A ternura como me conduz revela a mais límpida expressão do amor. Rogo a Deus para que continue trilhando os nossos passos e nos direcionando para uma união à base de muito respeito e companheirismo.

Aos meus amigos do Centro Acadêmico Manoel Mattos – CAMM, Arthur Richardisson, Breno de Melo, Charles Leandro, Davi Aguiar, Eliphaz Toscano, Fábio Germano, Givanildo Júnior, Guilherme Pinto, Igor Aguiar, José Humberto, José Júnior, Leonardo Meira, Mariana Andrade, Sterfesson Higo. Torben Maia, por serem, durante todo este tempo, verdadeiras referências para mim. Sentirei saudades dos bons momentos de descontração e das lutas diárias para tornar o nosso Curso uma verdadeira referência.

A todos os meus professores da graduação, em especial o meu professor orientador Carlos Braulio, por sua solicitude, presteza, afinco profissional e acadêmico na construção do presente trabalho.

RESUMO

O presente trabalho terá como objetivo analisar a necessidade de intervenção do Ministério Público nos acordos de leniência previsto na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Brasileira). É inegável que a previsão da leniência no ordenamento jurídico, agora, no combate à corrupção, portou-se como um instrumento eficaz para desarticulação dos crimes realizados por empresas em desfavor da Administração Pública. Não obstante o avanço realizado pelo instituto, será possível constatar que o instrumento padece de algumas fragilidades, necessitando-se de alterações para torná-lo mais atrativo para as pessoas jurídicas e mais vantajoso para o poder público na descoberta dos envolvidos nos atos de corrupção. Neste passo, utilizar-se-á o método bibliográfico e documental para que, a partir do estudo dos instrumentos normativos internacionais e nacionais pertinentes à matéria, possa avaliar a atuação cooperativa do Ministério Público com os demais órgãos investigativos na celebração dos acordos de leniência.

Palavras-chaves: Lei Anticorrupção Brasileira. Corrupção. Acordo de leniência. Ministério Público.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the need for intervention by the Public Prosecution Service in the leniency agreements provided for in Law no. 12.846 / 2013 (Brazilian Anti - Corruption Law). It is undeniable that the prediction of leniency in the legal system, now in the fight against corruption, was an effective instrument for the dismantling of crimes carried out by companies to the detriment of the Public Administration. Notwithstanding the progress made by the Institute, it will be possible to verify that the instrument suffers from some weaknesses, requiring changes to make it more attractive for legal entities and more advantageous for the public power in the discovery of those involved in acts of corruption. In this step, the bibliographic and documentary method will be used so that, based on the study of the international and national normative instruments pertinent to the matter, it can evaluate the cooperative performance of the Public Ministry with the other investigative bodies in the conclusion of leniency agreements.

Keywords: Brazilian Anti-Corruption Law. Corruption. Leniency agreement. Public ministry.

LISTA DE ABREVIATURAS

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CGU – Controladoria Geral da União

CICC – Convenção Interamericana contra a Corrupção

CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas

CNUCC – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

LAC – Lei Anticorrupção

MP – Ministério Público

OCDE – Organização de Comércio e Desenvolvimento Econômico

PL – Projeto de Lei

SDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 FENÔMENO DA CORRUPÇÃO	14
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	14
2.2 COMBATE À CORRUPÇÃO NO PLANO INTERNACIONAL	17
2.2.1 Convenção Interamericana Contra a Corrupção (CICC)	17
2.2.2 Convenção sobre o Combate à Corrupção dos Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais	20
2.2.3 Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC)	22
2.3 TRINÔMIO CONTRA CORRUPÇÃO: PREVENÇÃO, FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO	24
3 LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA (Lei nº. 12846/13)	28
3.1 CAMPO DE INCIDÊNCIA	28
3.2 RESPONSABILIDADE OBJETIVA DAS PESSOAS JURÍDICAS	30
3.3 SUJEITOS DA LEI Nº 12.846/13	32
3.4 ATOS PUNÍVEIS	34
3.5 SANÇÕES E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO	37
4 ACORDO DE LENIÊNCIA	44
4.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS	44
4.2 ORIGENS DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA	46
4.2.1 The US Amnesty Program	46
4.2.2 The E.U. leniency program	48
4.2.3 Programa de Leniência Brasileiro	49
4.3 O ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO	52
4.4 A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	60
5 CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

1 INTRODUÇÃO

Os noticiários brasileiros anunciaram nos últimos anos inúmeros casos de corrupção envolvendo os recursos públicos, dentre eles, uns de maiores proporções já vistas na história do país, sob a estrutura da maior estatal brasileira: a Petrobrás. Os efeitos advindos dos noticiários provocaram na sociedade descrença nos instrumentos normativos na tentativa de coibir esse tipo de prática e também na desconfiança do sistema político, das instituições e das lideranças.

Tais fatos, em sua aglomeração, motivaram muitos a irem às ruas manifestarem contra o governo para lutar por uma melhor gerência dos recursos públicos e aprimoramentos desses instrumentos no combate à corrupção.

Com o intuito de confrontar o cenário que assolou a República Federativa do Brasil, foi promulgada em 1º de agosto de 2013, ainda no mandato da Presidente Dilma Rousseff, a Lei de nº 12.846/2013¹, a qual foi batizada de “Lei Anticorrupção Brasileira”. A referida norma jurídica baseou-se, em grande parte, nos tratados multilaterais como: Convenção Interamericana contra a Corrupção, editada pela Organização dos Estados Americanos, a Convenção sobre o combate a Corrupção dos Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, editada pela organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

Esclarece-se que além de cumprir com compromissos internacionais a lei permitiu a instauração de uma nova cultura ao incentivar a adoção de práticas corporativas preventivas no âmbito das empresas (pessoas jurídicas) a fim de evitar que sua estrutura seja utilizada para realização de ilícitos, algo até então desconhecido em solo brasileiro, tendo em vista que os instrumentos legais apenas dirigiam-se às pessoas físicas.

A esse respeito, dispendo sobre a responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, a referida lei trouxe um importantíssimo instituto em seu art. 16: os acordos de leniência.

¹ Publicada no DOU em 02.08.2013.

Conhecida como “delação premiada” das empresas envolvidas em práticas de ilícitos, os acordos funcionam como verdadeiros instrumentos consensuais no âmbito de processos sancionatórios, na atenuação de sanções e na troca de comportamentos positivos e/ou negativos adequados à prevenção (*compliance*), ou até restauração do dano das empresas que estejam aptas a colaborar com as investigações.

Vale ressaltar, quanto a este último aspecto, que a preferência pelos referidos acordos vem permitindo a colheita de informações essenciais à condução das investigações (e instruções) em processos penais, administrativos e civis com relação às empresas envolvidas.

De acordo com sua normativa, os acordos de leniência previstos na Lei nº 12.846/13 são de competência da autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública, não prevendo, em seu texto, a intervenção do Ministério Público, motivo pelo qual acalora o debate na doutrina jurídica, inclusive sobre uma possível inconstitucionalidade, vez que deixou de mencionar órgãos com papel relevante na defesa do patrimônio público e da ordem jurídica, restringindo-os de sua esfera de atuação constitucionalmente garantida. E aqui onde paira uma grande controvérsia que servirá de inspiração para o trabalho de conclusão de curso.

Acredita-se que a previsão de intervenção do Ministério Público nos referidos acordos de leniência, como agente cooperativo na sua realização, seria necessária para potencializá-los na luta frente à prática de atos ilícitos, quando realizados em conjunto com órgãos de controle interno dos entes políticos.

Neste passo, o presente trabalho concentrará os seus esforços para analisar as inovações trazidas pela Lei n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção Brasileira) no combate às complexas práticas corruptas envolvendo pessoas jurídicas e, em especial, um aprofundamento sobre instituto da leniência, na qual será dividido em três partes.

No primeiro capítulo se buscará compreender o fenômeno da corrupção (objeto da pesquisa) a partir de suas múltiplas perspectivas e, também, como o seu estudo se desenvolveu no âmbito internacional para o aprimoramento de instrumentos normativos no combate, em específico, à corrupção empresarial; inclusive as diretrizes que influenciaram a instauração do programa nacional contra a corrupção corporativa. Na oportunidade, ainda será estudado os pilares necessários ao seu combate, os quais foram integrados aos vários instrumentos normativos, nacionais e

internacionais, tão essenciais à consecução da boa governança, da justiça social e de importantes vetores constitucionais.

No segundo capítulo, serão analisadas as principais inovações trazidas pela Lei nº. 12.846/2013, enquanto instrumento normativo desenvolvido para suprir a lacuna no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo no combate aos atos de corrupção desenvolvidos no âmbito corporativo e que geram consequências no setor público. Com isso, estudar-se-á a responsabilidade objetiva das empresas que tenham causado atos lesivos em desfavor da Administração Pública.

No terceiro capítulo será estudado, em específico, o instituto da leniência, enquanto instrumento que garantiu o avanço de mecanismos pró-consensuais no curso do poder punitivo estatal, apartando-se da visão retrógada de uma atuação unilateral e impositiva, na qual atuou (e continua atuando) de forma eficaz na desarticulação dos atos de corrupção realizados em cartel, mediante um paralelo com algumas das previsões estabelecidas na Lei nº 12.529/11 (Lei do CADE). No mesmo plano, será feita uma abordagem crítica da lei, na qual não previu a participação do Ministério Público na celebração acordos, perpassando por uma breve análise institucional e, também, nas discussões realizadas pelo Congresso Nacional na tramitação de projetos legislativos que promovam a alteração da Lei Anticorrupção.

2 FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Inicialmente, quando se fala em corrupção parece não haver dúvidas que o seu aprofundamento demanda um olhar sob múltiplas perspectivas. A complexidade sobre tema e as discussões que a envolvem dirige-nos para um campo delicado e cheio de subjetivismos. No que pese os seus efeitos, estes, sim, parecem ser claros e bem definidos, principalmente por serem aptos a causarem: a desconfiança no Estado, a desigualdade entre pobres e ricos, obstrução do desenvolvimento, quebra da concorrência e, também, a ruína da governabilidade.

A corrupção não se materializa como um fenômeno da atualidade, intrínseco ao atual sistema, ainda que a sua prática tenha evoluído com o tempo e tornado ainda mais complexa, é certo que houve registro de sua ocorrência em várias civilizações ao longo da história (KLITIGAARD, 1994).

Os estudos técnicos-jurídicos nem sempre são eficazes para compreendê-la em sua integralidade, principalmente por suas consequências e seus efeitos ecoarem nos campos da política, da economia, da ética, da história e, sobretudo, do social.

Sob a perspectiva da ética, por exemplo, a corrupção paira numa discussão na qual Sérgio Mario Cortella (2014, pág.10) retrata bem ao lembrar do pensamento do Filósofo Immanuel Kant:

[...] tudo o que não se puder contar como fez, não se deve fazer. Porque, se há razões para não poder contar, essas são as mesmas razões para não fazer. E não estou falando de sigilo, estou falando de vergonha. Pois existem coisas que não podem ser contadas porque pertencem ao terreno da privacidade, do sigilo. Mas há aquelas que não podemos contar porque nos envergonham, nos diminuem.

Deste ponto, revela-se que a corrupção se encontra num campo sobre o que seja o bem ou mal, em um verdadeiro conflito ético, aliás, para delimitá-la, faz-se necessário que o legislador estabeleça quais as condutas se postam contrárias aos bens jurídicos tutelados pela norma jurídica. De certo modo, tal pensamento reflete o ser honesto, que age ou se omite do modo como a qual a lei lhe permite agir (SIMÃO NETO, 2014).

E não apenas sob o campo da ética é que se tem a discussão sobre a corrupção. Alguns doutrinadores a definem como expressão de um fator social, intrínseco à vida em sociedade, algo desenvolvido ao passo de sua evolução.

A esse respeito, Emerson Garcia (2014, p.47) destaca que “a corrupção, em verdade, é um fenômeno social que surge e se desenvolve em proporção semelhante ao aumento do meio onde ela ocorre e conforme os interesses entre os componentes do grupamento”.

E ainda pontua que:

[...] os desvios comportamentais que infringem a normatividade estatal, ou os valores morais de determinado setor em troca de uma vantagem correlata, manifestar-se-ão como formas de degradação de padrões éticos-jurídicos que devem reger o comportamento individual nas esferas públicas e privadas(Garcia, 2014, p.47).

E como sendo expressão deste fator social, ressalta-se que a sua prática provoca efeitos na administração pública, induzindo negativamente na atuação de agentes públicos, privados e, também, de pessoas jurídicas que tenham com o Estado vínculos contratuais.

Nesta rota do pensamento destaca Klitgaard (1994, pág. 40) que

Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados.

Assim, é impositivo destacar que seu conceito está intimamente ligado à predileção na consecução de interesses privados, ainda que em jogo o interesse coletivo. Tal conceito abarca a situação a qual tem origem na relação de poder hierarquicamente superior para obtenção de ganhos privados, em desatenção à lei e à moralidade vigente na administração pública.

Na perspectiva de Bobbio (1998, p. 291) a corrupção:

Designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. [...] Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. Trata-se normalmente de uma promessa de recompensa em troca de um

comportamento que favoreça os interesses do corruptor; raramente se ameaça com punição a quem lese os interesses dos corruptores [...].

Sob este aspecto, é possível constatar os elementos que a constituem. Segundo Emerson Garcia (2014, pág. 51): “o enriquecimento ilícito e o desvio de poder são elementos característicos da corrupção”.

Ocorre que, nem sempre a obtenção do enriquecimento ilícito se caracteriza como elemento preponderante e suficiente à sua ocorrência. No ambiente político, quem se utiliza do exercício da função pública para perpetuar-se no poder político, ainda que não tenha auferido vantagem econômica alguma, está agindo de forma corrupta (PETRELLUZZI; RIZEK JÚNIOR, 2014).

Denota-se, a seu turno, que a corrupção se desenvolve como sendo o abuso da função pública para ganho pessoal direto ou indireto que acarretem prejuízos aos interesses, bens e serviços do Estado, enquanto sujeito de direitos. Em síntese, a sua prática enfraquece os resultados institucionais corporativos e governamentais, em virtude da perda de eficiência dos processos e na deslegitimação dos administradores.

Nesse diapasão, a corrupção se comporta como um meio para a desolação do interesse público em prol da satisfação do interesse privado, segundo a qual se privilegia o individualismo do agente corruptor. Com este propósito, o agente público desvia-se da consecução do bem comum (dos seus propósitos originais, assim entendidos os aspectos definidos em lei) para atuar em prol do interesse nitidamente privado, na qual se garante vantagem para si próprio e o particular que com ele pactua.

A partir disso, conclui-se que, em muitas das vezes, a corrupção se torna algo rentável e fértil, demonstrando ser um instrumento célere e eficaz (e até mesmo menos custoso) para o alcance do interesse particular, tornando-a, de certo modo, socialmente aceitável, apesar de moralmente reprovável.

No âmbito das práticas empresariais, a corrupção encontra as mais variadas formas. Dentre as mais comuns (e recorrentes), encontram-se desde a entrega de donativos a agentes públicos, troca de favores, custeios de despesas até cordialidade no serviço público.

Para tanto, faz-se necessário que o agente público, no exercício de suas atribuições, tenha cada vez mais uma conduta absolutamente transparente, a fim de sejam amenizadas algumas amarras, inclusive jurídicas, como o sigilo bancário e fiscal.

2.2 COMBATE À CORRUPÇÃO NO PLANO INTERNACIONAL

Independentemente do enfoque por meio da qual é estudada, a corrupção não é um fenômeno que encontra limites setoriais e territoriais, estando, assim, sobreposta aos marcos fronteiriços da soberania dos países, isto é, não é aspecto singular de nenhum país. Sobre isso, tem-se que é um fenômeno global que exige, para o seu combate, ações integradas e mecanismos eficazes de cooperação entre os países.

Não obstante a preocupação da comunidade internacional sobre o tema, o que se pretende neste tópico é um estudo superficial dos mecanismos de cooperação, marcos legais e convenções regionais que influenciaram, de certa maneira, a legislação brasileira frente ao referido fenômeno.

2.2.1 Convenção Interamericana Contra a Corrupção (CICC)

Consigna-se que o primeiro texto a retratar, de forma específica, sob a ótica internacional, sobre o tema, foi a Convenção Interamericana Contra a Corrupção², emanada das negociações que se iniciaram na cidade de Caracas e foram finalizadas no ano de 1996, na qual 23 (vinte e três) países a ratificaram, dentre eles, o Brasil. A Convenção veio a ser aprovada pelo Congresso Nacional por meio de Decreto Legislativo de nº 152, em 25 de Junho de 2002. A sua promulgação, no entanto, só veio a ocorrer em 07 de Outubro de 2002, via Decreto de nº. 4.410, situação na qual lhe permitiu a incorporação no ordenamento jurídico como lei ordinária.

A Convenção se tornou símbolo no combate a toda forma de corrupção ocorrida no exercício das funções públicas ou, pelo menos, a elas vinculadas, em um nítido intuito de reforçar as instituições democráticas e evitar distorções no cenário econômico, vícios na gestão pública e na moralidade social.

Em seu enredo, o que se pretendeu foi a promoção de todos os esforços para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, por intermédio do aprimoramento e fortalecimento dos mecanismos exigíveis para tanto. Com o intuito de tipificá-los (os

² Publicada no DOU no dia 02/10/2002, a Convenção sofreu apenas uma pequena alteração na sua redação por força do Decreto n.4.534 de dia 19 de Dezembro de 2002. Em seu conteúdo, o decreto propôs a seguinte modificação na literalidade do art. 1º, passando a vigorar com a seguinte redação: "Art. 1º A Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c"." (NR)".

atos que afrontem os seus objetivos), a convenção se utilizou de princípios, técnicas de assistência recíproca entre os países, sistemas governamentais pautados na publicidade, equidade e eficiência, inclusive, atos de cooperações, entre outros (PETRELLUZZI; RIZEK JR., 2014, pág.70).

A esse respeito, estabeleceu a Convenção, em seu artigo II, de forma clara, os propósitos para quais pretende destinar os seus esforços. Diante de sua importância, vale destacá-los:

1. promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e
2. promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício. (Artigo II do Decreto nº. 4.410, de 7 de Outubro de 2002).

No seu artigo III foram traçadas as medidas protetivas a serem seguidas pelos Estados-partes, com o intuito de que fossem integradas aos seus sistemas institucionais para enfrentar a corrupção. Vejamos:

1. Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.
2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta.
3. Instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades.
4. Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações.
5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.
6. Sistemas para arrecadação e controle da renda do Estado que impeçam a prática da corrupção.
7. Leis que vedem tratamento tributário favorável a qualquer pessoa física ou jurídica em relação a despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais dos Estados Partes contra a corrupção.
8. Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno.

9. Órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas.

10. Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção.

11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.

12. O estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público (Artigo III do Decreto nº. 4.410, de 7 de outubro de 2002).

Além disso, foi-se acrescido ao seu texto elementos essenciais à compreensão do fenômeno da corrupção no âmbito da administração pública. Houve a preocupação, em delimitar, de forma abrangente, conceitos como “servidor público”, “funcionário público” e “função pública”, garantido clareza nos objetivos e diretrizes para acomodação da legislação no ordenamento jurídico dos Estados (RAMINA, 2003).

Noutro plano, a Convenção dispôs, também, acerca de outros instrumentos na tentativa de desarticular os atos corruptivos, com a intenção de reconhecer a gradativa evolução e complexidade que passaram a ser adotados, tais como: a) assistência recíproca e cooperação³ entre os Estados permitindo-lhes a investigação e processamento de todos os atos de corrupção nela compreendidos; b) sigilo bancário⁴, na qual passou prever que o Estado-parte requerido não poderia se negar a prestar assistência solicitada pelo Estado requerente, sob o alegado motivo; e c) desenvolvimento progressivo, a fim de impulsionar o aperfeiçoamento e harmonização das legislações multinacionais.

É certo, por outro ângulo, que o diploma internacional promoveu entre os Estados-partes a adoção de medidas legislativas na busca pela criminalização dos atos de corrupções descritos no artigo VI.

Diante de tais mecanismos inovadores propostos pela CICC, uma conclusão persiste: só há efetivo combate à corrupção mediante a instauração de um sistema cooperativo interestatal, em se permita a troca de informações e a compatibilidade de mecanismos internacionais eficientes.

³ Artigo XIV da Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1997).

⁴ Artigo XV da Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1997).

2.2.2 Convenção sobre o Combate à Corrupção dos Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais

Outro instrumento internacional que exerceu relevante influência na elaboração do programa anticorrupção brasileiro foi a Convenção Sobre o Combate à Corrupção dos Funcionários Estrangeiros em Transações Internacionais elaborada pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁵, a qual foi concluída em 17 de Dezembro 1997, na cidade de Paris, na França. As suas diretrizes fundamentais tiveram como base as negociações realizadas no âmbito da Recomendação sobre o Combate da Corrupção em Transações Comerciais Internacionais, cujo término se deu em Maio de 1997.

À época, tinha-se como grande preocupação da comunidade internacional a crescente prática de suborno dos funcionários estrangeiros em transações comerciais internacionais⁶ (MEYER-PFLUG; de OLIVEIRA, 2009, pág. 189).

No Brasil, a Convenção foi ratificada em 15 de junho de 2000, por força do Decreto Legislativo de nº 125/00 expedido pelo Congresso Nacional, e promulgada pelo Decreto nº 3.678, em 30 de novembro de 2000.

Figurando-se como uma conquista histórica na luta contra a corrupção interestatal, a Convenção é fruto de um esforço comunitário internacional frente ao fornecimento de propinas a funcionários públicos estrangeiros que, nesse sentido, pudessem a vir arruinar as negociações comerciais internacionais, sob o fundamento de causarem risco ao equilíbrio entre as partes envolvidas.

Nesse sentido, passaram-se a considerar como funcionários públicos estrangeiros qualquer pessoa que ocupasse cargo nos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário de um país estrangeiro independentemente de ser essa pessoa nomeada, eleita ou concursada; qualquer pessoa que exercesse função pública internacional do nível federal ao municipal. (MEYER-PLUG; OLIVEIRA, 2009, pág. 189).

⁵ Os Estados-membros que atualmente a compõe, são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canada, Coréia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia e Turquia.

Noutro plano, registra-se que ela foi responsável por veicular entre os Estados-partes o compromisso de uma atuação em conjunto para implementação de medidas de ordem jurídica e administrativa que permitiram o alcance dos objetivos previstos no seu bojo.

Entretanto, ressalta-se que o maior avanço obtido desde a sua ratificação entre os países signatários foi a responsabilização das pessoas jurídicas, sobre a qual passou a prever, em determinados casos, sanções de natureza civil e administrativa.

Sobre isso, pontua Renata Ribeiro Baptista (2016, pág. 107) que:

A Convenção, entretanto, trabalha com a responsabilidade de pessoas jurídicas e com a possibilidade de sanções de natureza cível e administrativa, abrangendo relações que cruzam fronteiras, podendo abranger, portanto mais de um Estado.

Isso porque, foi previsto, nos artigos II⁷ e III⁸, a possibilidade de imputação de sanções de natureza não-criminais às pessoas jurídicas (empresas) que tiverem subornado funcionários públicos estrangeiros, dentre elas, as de natureza pecuniárias.

Tal fato permitiu a instigação de um movimento legislativo para pôr fim à lacuna que existia no ordenamento jurídico brasileiro quanto à responsabilidade das empresas envolvidas em atos de corrupção, o que motivou, posteriormente, a elaboração da Lei n.º. 12.846/ 2013 (Lei Anticorrupção Brasileira).

Diante do quadro, o assunto, ainda, foi objeto de matéria jornalística pela BBC na visita da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico ao Brasil que, à época, concluiu: “[...] o atual regime estatutário sobre as obrigações de pessoas

⁷ Artigo 2 - Responsabilidade de Pessoas Jurídicas - Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos

⁸ Artigo 3 - Sanções 1. A corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá ser punível com penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas. A extensão das penas deverá ser comparável àquela aplicada à corrupção do próprio funcionário público da Parte e, em caso de pessoas físicas, deverá incluir a privação da liberdade por período suficiente a permitir a efetiva assistência jurídica recíproca e a extradição. 2. Caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte deverá assegurar que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras. 3. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias a garantir que o suborno e o produto da corrupção de um funcionário público estrangeiro, ou o valor dos bens correspondentes a tal produto, estejam sujeitos a retenção e confisco ou que sanções financeiras de efeito equivalente sejam aplicáveis. 4. Cada Parte deverá considerar a imposição de sanções civis ou administrativas adicionais à pessoa sobre a qual recaiam sanções por corrupção de funcionário público estrangeiro.

jurídicas é inconsistente e, como consequência, as empresas não são punidas no Brasil por suborno internacional."⁹

No tocante à lavagem de dinheiro, a Convenção realizou um trabalho com o intuito que as práticas de corrupção transnacional fossem tipificadas pelos ordenamentos internos dos países, qualquer fosse o local em que tenha ocorrido. Por este motivo, passou-se a adotar, no Brasil, a tipificação criminal de práticas corruptas transnacionais, introduzida pela Lei nº 10.467/2002¹⁰ que promoveu a alteração a Lei nº. 9.613/98¹¹.

2.2.3 Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC)

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC)¹² cumpre o importante papel na implantação de medidas que promovam a participação da sociedade no combate à corrupção e que reflitam os princípios do Estado de Direito, tais como a integridade, a transparência, *accountability*, etc. As referidas medidas dirigem-se tanto ao setor público quanto para o setor privado.

Ratificada pelo Brasil via Decreto Legislativo nº. 348, expedido pelo Congresso Nacional em 18 de maio de 2005, o seu texto só passou a integrar o ordenamento jurídico com força de lei após o Decreto nº 5.687¹³, em 31 de janeiro de 2006, quando finalmente foi promulgada.

É imperioso destacar que a Convenção tomou como parâmetro o texto da Convenção de Palermo contra a Delinquência Organizada Transnacional, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, mediante Resolução de n.55/25.

⁹ BBC, Brasil. Disponível em: < <https://economia.uol.com.br/ultnot/bbc/2007/12/19/ult2283u1109.jhtm>> Acessado em: 03/03/2017.

¹⁰ Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências.

¹¹ Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.

¹² A convenção é composta por 71 artigos, divididos em 8 capítulos. Os mais importantes estão reunidos em quatro capítulos e tratam dos seguintes temas: prevenção, penalização, recuperação de ativos e cooperação internacional. São esses capítulos que requerem adaptações legislativas e/ou ações concomitantes à aplicação da convenção a cada país. Disponível em: < <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>> Acessado em: 03.03.2017.

¹³ Publicada no DOU em 01.02.2006.

O seu artigo I¹⁴ foi responsável por traçar as suas finalidades. Por ser reverencial ao presente estudo, merecem ser destacadas:

A finalidade da presente Convenção é: a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

Um dos principais objetivos pretendidos pela Convenção foi a adoção de medidas dedicadas à prevenção nos setores público e privado. Sob este aspecto, pretendeu-se a criação de órgãos específicos (e com especialidade) no combate ao fenómeno, além de defender maior transparência em campanhas eleitorais e partidos políticos.

Em solo brasileiro, tal medida repercutiu positivamente ao fortalecer as instituições responsáveis pela prevenção e combate à corrupção. A exemplo, o fortalecimento da atuação do Ministério Público (federal e estadual) na apuração das fraudes e, também, da Controladoria Geral da União (UNODC¹⁵, online).

Noutro plano, há de se ressaltar que a CNUCC se dedicou, ainda, na recuperação de ativos, assim considerada como o seu vetor principal. Tal medida ganhou, de certo modo, grande relevância em países subdesenvolvidos, onde na qual a corrupção desvia recursos públicos destinados à consecução de políticas sociais para o desenvolvimento do país.

Ato contínuo, elucida o Marco Vinicio Petrelluzzi (2014, pág. 29) que “a Convenção estabelece clara conexão entre a corrupção e desvio fiscal e impõe aos Estados a obrigação de negarem-se à antiga prática de permitir a dedução como despesa das empresas dos gastos com propinas e facilitações”.

Em que pese a cooperação internacional, a Convenção enfatiza a assistência legal mútua na coleta e troca de informações, apreensão e confisco de produtos advindos de práticas corruptas, além de processo de extradição de envolvidos, entre outros.

É o que se pode extrair do seu Capítulo IV, artigo 43. Vejamos:

¹⁴ Texto completo disponível em: < https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf> Acessado em: 03.03.2017.

¹⁵ UNODC, **União das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: ><https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>> Acessado em: 04.03.2017.

1. Os Estados Partes cooperarão em assuntos penais conforme o disposto nos Artigos 44 a 50 da presente Convenção. Quando proceda e estiver em consonância com seu ordenamento jurídico interno, os Estados Partes considerarão a possibilidade de prestar-se assistência nas investigações e procedimentos correspondentes a questões civis e administrativas relacionadas com a corrupção. 2. Em questões de cooperação internacional, quando a dupla incriminação seja um requisito, este se considerará cumprido se a conduta constitutiva do delito relativo ao qual se solicita assistência é um delito de acordo com a legislação de ambos os Estados Partes, independentemente se as leis do Estado Parte requerido incluem o delito na mesma categoria ou o denominam com a mesma terminologia que o Estado Parte requerente.

Em sendo assim, todos esses mecanismos em conjunto, atrelados à cooperação jurídica internacional, proporcionam e incentivam à comunidade internacional signatária da Convenção um verdadeiro arcabouço de fundamentos para adoção de instrumentos normativos essenciais ao programa anticorrupção.

2.3 TRINÔMIO CONTRA CORRUPÇÃO: PREVENÇÃO, FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO

Depois de se valer que a luta contra corrupção é vetor para boa governança e para justiça social, vez que a sua prática impede a concretização dos direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição Federal, faz-se necessário, neste tópico, elucidar os pilares que fazem jus ao seu combate: a prevenção, fiscalização e responsabilização.

No tocante ao primeiro pilar, entende-se por “atuação preventiva aquelas que buscam impedir e desestimular o comportamento tido como corrupto, que incentivem o desvio de conduta” (PIOVESAN, 2016, online).

Uma delas, diga-se de passagem, é a cultura de participação cidadã. Isso porque, uma população sem estar acostumada a exercer a cidadania e a reivindicar direitos acaba tornando as ações fiscalizadoras e punitivas sem força alguma, permitindo a impunidade.

Outra prática efetiva e recentemente adotada é o *compliance*. O seu método permite a consolidação de padrões de condutas éticas (previsíveis e exigíveis) dentro das empresas, para fins de consciência organizacional que acuse o que venha a ser práticas ilícitas e dissonantes do regramento das condutas desejáveis

(CALVACANTE, 2017, pág. 415). É a mais límpida expressão de controle interno e externo de atividades operacionais, na qual reflete os princípios e valores da organização empresarial, de modo claro e elucidativo. São exemplos de mecanismos que materializam este vetor contra a corrupção: as ouvidorias e as delações. Ressalta-se, contudo, que se associados, tanto no âmbito externo e interno, aumentariam as chances de se detectar fraudes e condutas faltosas para, então, adotar-se as medidas punitivas apropriadas.

A esse respeito, valemo-nos dos ensinamentos de Greco Filho (2015, pág.71): [...] a empresa não é apenas uma entidade jurídica com objetivo próprio, é também entidade ética, orientada por valores determinados que se exteriorizam por meio de padrões e melhores práticas [...].”

Para tanto, privilegia-se a adoção de estratégias institucionais corporativas voltadas ao fortalecimento da vigilância e da consciência dos empregados sobre os padrões de condutas a serem seguidos pelos seus pares e por seus superiores.

Noutro aspecto, agora, no setor público, outro mecanismo preventivo quanto a essas práticas, seria a ampliação do preenchimento de vagas (quijá integral) por meio de concurso público de alta complexidade. Tal medida, de certo modo, diminuiria a barganha para indicações políticas de cargos, enfraquecendo as investidas de suborno e de benefícios pessoais, o que, por consequência, repercutiria consideravelmente no quantitativo de práticas ilícitas (AGUIAR, 2005, pág.19).

Nessa perspectiva, delinea Flavia Piovesan (2016, online) aspectos críticos sobre o assunto:

[...] o ato discricionário de nomeação não significa necessariamente que este esteja eivado de irregularidades e trará malefícios para a Administração Pública, com negociações e barganhas políticas. No entanto, aponta que é uma porta de facilitação e poderá vir a criar vínculos de lealdade, e, portanto, é preciso avaliar o alto número de cargos nomeados e a falta de critérios objetivos de nomeação como possíveis fatores de facilitação da corrupção.

No entanto, a prevenção *de per si* não é a única alternativa viável a redução das práticas dos atos de corrupção. É imperioso destacar que deve estar atrelada a um sistema de detecção de desvios de condutas, que impeça a impunidade. É aqui que se constitui o segundo pilar na luta contra corrupção: a fiscalização.

Rafael Jardim Cavalcante (2017, pág. 416) elenca as principais medidas que entende serem eficientes para a redução dos desvios de conduta, sendo elas: a)

criação e fortalecimento de uma ouvidoria; b) incentivo às delações; e c) efetividade de atuação dos controles corporativos.

Algo que, se colocadas em prática, de modo harmônico, revelariam a criação de uma consciência voltada a repudiar tais práticas, cuja atribuição não recairia em um só órgão, mas em todos os agentes (direta ou indiretamente envolvidos).

Isso refletiria, portanto, diretamente no incentivo às delações, como efetivo mecanismo de desarticulação de práticas ilícitas, em especial as realizadas de forma estrutural e aparelhada de indivíduos, com vistas a quebrar a rede de informações, ao passo que se tornaria apta a detectar as fraudes ocorridas no âmbito corporativo.

Ato contínuo, não obstante a complexidade da prática da corrupção e de suas estratégias de difusão, revela-se como pertinente à discussão em torno da especialização dos agentes de controle para fins de aperfeiçoamento da fiscalização.

Tendo em vista as variadas formas de atividades corporativas e multifacetadas atividades empresarias é necessário a capacitação dos agentes públicos específicos nas atividades de controle, para que haja a ampliação da capacidade investigativa, fato que lhes permitiriam melhores tomadas de decisões, na busca para instauração de um modelo de boa governança.

Ocorre, entretanto, que pouco efetivo seria se apenas houvesse a prevenção e a fiscalização sem instrumentos adequados à responsabilização dos agentes envolvidos, cobrando-lhes as devidas consequências (CAVALCANTE, 2017, pág.418). É nesse cenário em que surge o último elemento para o combate à corrupção: a responsabilização.

Não seria nada razoável que se pudesse prevenir e detectar tais práticas se não existisse mecanismos hábeis a aplicar sanções com vistas a desencorajar a reincidência de novos casos. Caso contrário, estar-se-ia diante de um flagrante estado de impunidade e ineficiência estatal.

Por vista disso, é que se questiona sobre a impunidade como sendo um dos maiores empecilhos na luta contra a corrupção, haja vista que só a previsão das sanções não é bastante para o sistema atual. Para que seja efetivo, tem-se que apurar responsabilidades mediante processos que sejam céleres e eficazes.

Sob este aspecto, os processos que apurem a responsabilidade dos agentes necessitam ser ágeis e com produção efetiva de provas a identificar o maior número de envolvidos. Em uma situação contrária, se acaso houvesse a prevalência da

morosidade e ineficiência das medidas, estaria prevalecendo sensação da impunidade e a conseqüente vantagem no exercício de tais práticas delitivas.

Ademais, é necessário que haja uma responsabilização completa, com sanções que permeiam as mais variadas áreas, sejam elas na seara administrativa, civil, penal, etc. Tal medida resplandece o caráter pedagógico das punições, em um nítido sistema que desestimula a prática delitiva, ante a percepção do risco de quem a pratica.

Noutro ângulo, é necessário que haja a publicidade da responsabilização, a fim de que possa se dar ciência à sociedade das medidas adotadas pelo poder público com o intuito de confrontar as práticas delitivas. Permite, ainda, o fortalecimento da confiança da população nas instituições, em razão do modelo de transparência que incentiva a sua participação.

A par dessas considerações, observaremos a seguir que o Programa de Anticorrupção Brasileira se baseia nos parâmetros aqui delineados, por meio de um sistema normativo rígido em que se difunde métodos preventivos e repressivos no combate à corrupção, com vistas a se alcançar diretrizes de fundamento Constitucional.

3 LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA (Lei n°. 12846/13)

3.1 CAMPO DE INCIDÊNCIA

Cumprida a preencher um vácuo legislativo no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei n°. 12.846/13, a qual foi batizada de “Lei Anticorrupção Brasileira”, surgiu como um movimento nacional em reverência aos compromissos internacionais assumidos pelo país, já abordados neste trabalho (no tópico 2.2), entretanto que merecem ser lembrados para melhor elucidação do assunto: a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (CICC), a Convenção sobre o Combate à Corrupção dos Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CUEC).

A partir da leitura do projeto de Lei n° 6.286/2010, a qual, posteriormente, deu origem à referida Lei n°. 12.846/2013, é possível verificar os objetivos pretendidos pela nova legislação:

As lacunas aqui referidas são pertinentes à ausência de meios específicos para atingir o patrimônio das pessoas jurídicas e obter o efetivo ressarcimento dos prejuízos causados por atos que beneficiam ou interessam, direta ou indiretamente, a pessoa jurídica. Mostra-se também necessário ampliar as condutas puníveis, inclusive para atender os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção (BRASIL, 2009).

Do ponto de vista instrumental o programa anticorrupção brasileiro portou-se como importante mecanismo no combate às práticas delitivas, sobretudo àquelas que envolvessem pessoas jurídicas e os atos de corrupção em desfavor da administração pública nacional ou estrangeira.

Não foi à toa que, logo, no art. 1° passou a prever sobre a responsabilização das empresas:

Art. 1o. Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente (BRASIL, 2013).

Era, enfim, uma medida legislativa que ganhava forma perante os novos padrões socioeconômicos sobre a qual eram realizadas as práticas delitivas, sob a abordagem de que frequentemente eram utilizadas para encobrir e dificultar a punição de pessoas físicas. Com isso, a origem do programa de anticorrupção nacional para fins de responsabilizar as pessoas jurídicas, nas diversas esferas, tendo em vista a forte tendência de globalização das relações comerciais e da complexidade em que se envolviam os atos de corrupção (GARCIA, 2014, pág.74).

Neste diapasão, a tutela jurídica pretendida pelo instrumento normativo anticorrupção direcionou-se ao erário público (aqui, pouco considerado se nacional ou estrangeiro), aos compromissos internacionais e os princípios regentes da administração pública. Sob este último enfoque, deduz-se que a lei buscou proteger a ética administrativa na seara das relações construídas entre poder público e a iniciativa privada, convocando as empresas (pessoas jurídicas) a integrar o postulado da função social no exercício das suas funções.

E por tal passo, permitiu-as que assumissem (as empresas) deveres e responsabilidades à medida que buscassem a maximização dos lucros e a concretização de seus objetivos institucionais, em um nítido intuito de que se comprometessem a evitar a ocorrência de práticas delitivas, tão devastadores à consecução dos interesses estatais, sobretudo aos postulados da justiça social e da ética.

Por vista disso, a Lei Anticorrupção Brasileira não só atingiu a efetivação de postulados internacionais, mas, também, de aspectos constitucionais. Sobre isso, Horácio A. Mendes de Sousa afirma que:

[...] a Lei nº12.846/2013 almeja concretizar o aludido sistema constitucional de intolerância às práticas corruptas, pretendendo estabelecer um rigoroso tratamento sancionador às pessoas jurídicas de direito privado corruptas. E, neste particular, andou bem a norma em tela, na medida em que a corrupção obstaculiza gravemente a concretização de valores caríssimos à sociedade e à República como um todo, especialmente os previstos, inicialmente, no preâmbulo do Texto Constitucional, notadamente o amadurecimento da democracia, o exercício real de direitos fundamentais e o desenvolvimento econômico sustentável do País [...] (SOUSA, 2017, pág. 124).

Isso porque, ao combater com afinco o fenômeno da corrupção, acabou por privilegiar e fortalecer, ainda que, indiretamente, postulados constitucionais, sobretudo os atinentes à ordem econômica, cujos parâmetros militaram em favor de

uma atuação empresarial voltada à função social da propriedade, na medida em que estabelecerem uma relação mais transparente entre o setor público e privado.

3.2 RESPONSABILIDADE OBJETIVA DAS PESSOAS JURÍDICAS

Neste tópico, realizar-se-á uma breve análise sobre um dos pontos mais inovadores trazidos pela Lei 12.846/2013: a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas pelos atos lesivos praticados em desfavor da administração pública.

Antes de aprofundarmos sobre o assunto, é importante notar que a Lei Anticorrupção fez a nítida distinção entre as esferas de responsabilização judicial e administrativa, algo passível de análise em virtude da opção legislativa em separá-las em capítulos diversos (capítulos VI e III, respectivamente).

Como se sabe, para que seja apurada a responsabilidade objetiva dispensa-se a verificação da culpa (elemento subjetivo) do agente causador do dano. Com isso, o seu estudo demanda, com mais acuidade, a análise do nexo de causalidade, considerado essencial para apuração da responsabilidade.

A esse respeito, expõe Sergio Cavaliere (2012, pág.152):

[...] todo prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem o causou, independentemente de ter ou não agido com culpa [...]. Na responsabilidade objetiva é irrelevante o nexo psicológico entre o fato ou atividade e a vontade de quem a pratica, bem como o juízo de censura moral ou de aprovação da conduta.

Neste passo, valemo-nos, ainda, dos ensinamentos do magistério de Marcio Pestana (2016, pág.9):

A responsabilidade objetiva, como se sabe, é aquele prescinde da verificação da ocorrência do dolo ou da culpa do elemento causador. Enfatiza o aspecto causal, mas não a culpa. No caso, refere-se ao risco que as empresas possuem de, nas relações que estabelecem com o Estado, sobretudo, neste ponto, no portal da Administração Pública, serem potencialmente ofensoras de fatores relevantes para a coletividade e, conseqüentemente, para o Estado brasileiro, quais sejam: a moralidade, a probidade e o patrimônio público.

Nesse sentido, para averiguação da responsabilidade das pessoas jurídicas que tenham se envolvido com os atos de corrupção descritos no art.5º, “há se perquirir, apenas, o nexo causal entre a conduta e o dano, sem que precise buscar a

presença de qualquer elemento de ordem subjetiva para caracterizar a responsabilização” (PETRELLUZZI; RIZEK JR., 2014, pág.53).

Entretanto, o seu estudo não está dissociado da análise do fenômeno da imputação jurídica, que se constitui como a operação de atribuição da responsabilidade, mediante a observação de um fato juridicamente relevante a ser imputado a alguém, notadamente, no presente estudo, quanto alguns atos lesivos do art.5º, da Lei nº 12.846/2013.

A presente orientação corrobora com a literalidade do art.2º da Lei nº 12.846/2013, a qual estabelece: “Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não” (BRASIL, 2013).

Não é forçoso perceber que tal dispositivo acompanha uma inclinação do moderno ordenamento jurídico nacional na objetivação da responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas, deixando às margens as culpas em que possivelmente os administradores tenham incorrido no exercício de suas funções no plano corporativo. Isso porque, parte-se do pressuposto que as infinitas relações entre a iniciativa privada e o poder público possam ser um campo fértil para a prática de atos lesivos ao erário.

Nesse sentido, constatam Diogo Moreira Neto e Rafael de Freitas (2014, online) que:

A *ratio* desse dispositivo é, claramente, fomentar que as pessoas jurídicas, elas próprias, instituam sistemas de controle sobre as condutas de seus agentes, de sorte a que evitem a prática de atos violadores da moral administrativa, uma vez que lhes será impossível isentarem-se de eventual responsabilização alegando ausência de culpa *in vigilando*.

Contudo, há de se ressaltar que o instituto em apreço não se trata de uma exclusividade da normatividade anticorrupção, haja vista a legislação nacional prevê, em outros casos, a responsabilidade objetiva das empresas, a exemplo dos ilícitos ambientais (art.14, §1º, Lei nº 6.938/1991¹⁶ – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e nos casos abrangidos pela legislação consumerista.

¹⁶ Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá

A saber, foi este o entendimento esposado pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 970.393¹⁷, no qual considerou que numa ação de improbidade a pessoa jurídica poderia figurar no polo passivo, sem que estivesse arrolado na demanda os seus administradores, podendo ser responsabilizada com o seu patrimônio pela prática do ato considerado improbo (CAMPOS, 2015, pág.163).

A previsão da responsabilidade objetiva se deu, em grande parte, por influência do compromisso assumido pelo Brasil no contexto da Convenção Sobre o Combate à Corrupção dos Funcionários Estrangeiros em Transações Internacionais elaborada pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e promulgada pelo Decreto nº 3.678/00, em que passou a preconizar a possibilidade de sanções de natureza não penal às pessoas jurídicas, de forma subsidiária à responsabilização penal, desde que cumprissem o papel de serem efetivas e dissuasivas no combate à corrupção de funcionários estrangeiros (PETRELLUZZI; RIZEK JR., 2014, pág.54)

3.3 SUJEITOS DA LEI N° 12.846/13

No ponto sob destaque, a Lei nº 12.846/13 visa alcançar as pessoas jurídicas de direito público, interno e externo, por serem gestoras de patrimônio público, na condição de sujeitos passivos dos atos incriminadores.

Nesta perspectiva foram englobadas todas as formas de arranjos empresarias, além das pessoas jurídicas de direito privado – aqui consideradas as que, de qualquer forma, tenham relação com o poder público – e as organizações internacionais, com o intuito de enquadrá-las nas diretrizes propostas pelo programa anticorrupção (PETRELLUZZI, RIZEK JR., 2014, pág. 54).

A esse respeito, valemo-nos das considerações de André Pimentel Filho (2016, pág.60): “[...] toda e qualquer entidade coletiva ou formal, que não se confunda com pessoa física, potencialmente se enquadra no espectro da lei, bastando que

legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. [...] (BRASIL, 1991).

¹⁷ (STJ - REsp: 970393 CE 2007/0158591-4, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 21/06/2012, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/06/2012).

tenham sede, filial ou representação em território nacional”. Tal premissa considerou um conceito extensivo nas hipóteses de aplicação do instrumento anticorrupção.

Logo, a partir dessas considerações, é possível observar que são passíveis do seu campo de incidência as fundações, partidos políticos, organizações sociais (Lei nº 9.637/98¹⁸), OSCIPs (Lei nº 9.790/1999) e as associações civis.

A previsão das entidades do terceiro setor pela Lei Anticorrupção Brasileira fora considerado como ponto de notoriedade em sua redação, sob um duplo enfoque. Isso porque, não só pelo fato de reconhecê-las enquanto entidades do setor privado que participam do setor público, mediante a cessão de bens públicos e receitas públicas (por meio de convênios), segundo a qual podem, de certo modo, sofrerem influência para práticas de ilícitos (SOUSA, 2017, pág. 140), mas, também, por tutelar os princípios norteadores da administração pública, o que, por consequência, privilegiou parâmetros constitucionais como a moralidade administrativa e a boa-fé.

A esse respeito, os ensinamentos de Horácio de Sousa (2017, pág.143) são pontuais ao considerar que:

[...] não restam dúvidas que as entidades do terceiro setor se sujeitam, nas parcerias que celebram com o Estado, ao marco regulatório anticorrupção trazido pela Lei nº 12.846/2013 [...] pois, como visto acima, podem no desempenho das suas atividades, atentar contra os bens jurídicos tutelados pela Lei nº 12.846/2013 e, por conseguinte, incorrem nas condutas e sanções descritas no aludido marco regulatório.

Noutro ângulo, por decorrência lógica, não foram incluídas, em seu texto, as pessoas físicas¹⁹, sob a orientação que não estariam no campo de incidência da lei a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito (NETTO, 2016, pág.42).

A opção legislativa ao esclarecer o assunto, se deu com vistas a impedir que houvesse interpretações na tentativa de imunizar as pessoas físicas (administradores ou dirigentes), à medida que cuidou de reforçar a orientação legislativa internacional e a tradição jurídica nacional.

¹⁸ Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências (BRASIL, 1998).

¹⁹ Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. § 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput. § 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade (BRASIL, 2013)

Tal entendimento decorre da leitura do art.3º da Lei 12.846/2013, como bem esclarece Reinaldo Couto (2015, pág.549):

Por óbvio, a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual dos seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito (*caput* do art.3º).

A relevância da normatividade sobre os sujeitos passíveis do instrumento ganhou outro ponto de notabilidade. Agora, no que pese a disposição normativa do art. 4º da Lei²⁰, dado a possibilidade de subsistir a responsabilidade das pessoas jurídicas quando houver alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária. Tal previsão permitiu, de certo modo, a garantir a reparação integral do dano casado ao erário, até o limite do patrimônio transferido.

Além disso, houve a previsão de responsabilidade solidária entre as sociedades controladoras, controladas, coligas no âmbito da mesma relação contratual, diante da prática dos atos previstos na Lei.

3.4 ATOS PUNÍVEIS

Sob o espectro repressivo da norma anticorrupção foram descritos no art. 5º²¹ o rol *taxativo* de condutas lesivas ao patrimônio público, nacional ou estrangeiro, motivadores da sua incidência dispositiva, tendo em vista ter-se utilizado da expressão “assim definidos”, ao invés da expressão “notadamente” (por exemplo), caso quisesse

²⁰ Art. 4º Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária [...] (BRASIL, 2013)

²¹ Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

[...]

§ 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro. § 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais. § 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais (BRASIL, 2013).

ampliar as hipóteses de incidência da norma (PETRELLUZZI; RIZEK JR. 2015, pág.62).

Vale destacar que as condutas previstas ao longo do dispositivo não são originárias e específicas do programa anticorrupção, haja vista serem enquadradas, também, como ilícitas no Código Penal, pela Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) e pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).

Jorge Munhós de Souza (2016, pág.189), inclusive, pondera:

Nada impede que uma mesma conduta indesejada seja considerada ilícita por diversos ramos do ordenamento jurídico, constituindo, ao mesmo tempo, um ilícito civil, administrativo e penal, com conseqüente sancionamento de acordo com as especificidades do regime jurídico próprio de cada esfera de responsabilização. É exatamente este fenômeno que ocorre om as condutas lesivas à Administração nacional e estrangeira previstas no art. 5º da LAC.

A título de exemplo, o inciso I do art.5º ao descrever: “prometer, oferecer, ou dar, diretamente ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada” (BRASIL, 2013), recaiu nas hipóteses idênticas à tipicidade do crime de corrupção ativa no art. 337 do Código Penal. Logo, não obstante serem análogas as previsões, nada impede que sejam aplicadas paralelamente, uma sem prejuízo da outra.

Eis, então, a previsão legislativa de sanções de natureza administrativa (não se confundindo com as de natureza penal, a qual se escora em outros diplomas legais) direcionadas às pessoas jurídicas, cuja campo de incidência contempla o chamado “*Direito Administrativo Sancionador*”, por meio da qual retirou-se do Poder Judiciário, em um primeiro momento, apuração e aplicação das sanções às práticas delitivas (NUCCI, 2015).

Nesta rota do pensamento, observa Carvalho Filho (2016, pág.74):

Nada impede, todavia, que o legislador estabeleça conduta dotada de tipicidade específica como caracterizadora de ilícito administrativo. Nesse caso, nenhum problema haverá quanto à punibilidade: esta ocorrerá ou não conforme tenha ou não ocorrido a conduta. Mas não é essa a regra do ilícito administrativo, como sucede em relação à ilicitude penal. Esta não admite os denominados tipos abertos, aceitos normalmente na esfera da Administração.

Ocorre, entretanto, que a legislação se utilizou de expressões imprecisas, na qual dão margem à subjetividade no momento de aplicá-las (quando ocorrerá a

subsunção do fato à norma), fato que exige do aplicador a utilização de critérios de razoabilidade e proporcionalidade, impedindo-o que recaia num cenário de insegurança jurídica (CAMPOS, 2015, pág. 166).

Nota-se, com isso, que o legislador não está adstrito ao princípio da tipicidade, intrínseco ao Direito Penal, mas ao princípio da legalidade, em razão de muitas das vezes as normas administrativas responsáveis por prever os ilícitos (o caso em apreciação) nem sempre serem precisas (PETRELLUZZI; RIZEK JR., 2014, pág. 62).

No tocante os incisos II e III do artigo em análise, descrevem-se, nas hipóteses, as possibilidades de participação das empresas no produto apurado pelas práticas ilícitas. Entretanto, impõe destacar que o emprego da expressão “comprovadamente” em ambos os incisos com o fim de enfatizar as suas aplicabilidades, anunciam uma falha legislativa no seu uso, uma vez que não há emprego de sanções sem que haja a comprovação para tanto (GRECO FILHO, 2015, pág. 42).

Por outro lado, o inciso IV e suas alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f” e “g” correspondem aos crimes previstos, também, na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), cujas condutas possuem similitude. Para tanto, tais práticas induzem a estrutura das condutas arquitetadas em cartéis (MOREIRA NETO; FREITAS, 2014, online).

E, por fim, o inciso V, na qual diz respeito às condutas que tentem dificultar as atividades e investigações dos órgãos ou agentes de controle, no exercício de suas atribuições. A esse respeito, valemo-nos do caso:

A pessoa jurídica que, por seus agentes, dificultar (tornar mais complicado) uma atividade de investigação – o que envolve a polícia e o Ministério Público – ou fiscalização, abrangendo a generalidade de órgãos, agências, entidades destinadas a tal fim, responde pela infração administrativo-penal. Há, também, a conduta intervir (ingressar) nessas atividades sem ter sido chamada (NUCCI, 2015, s/n).

Logo, a norma se preocupou em delimitar qualquer tipo de conduta que atentasse contra os órgãos de controle externo, ao investigar as empresas na averiguação de irregularidades. Tal intenção permitiu, ainda, a concretização de um dos pilares contra a corrupção, dentre eles, a detecção, tornando-o em um importante mecanismo frente ao emparelhamento dos grupos econômicos.

3.5 SANÇÕES E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO

No presente tópico serão abordadas as sanções previstas pelo programa anticorrupção, bem como o procedimento administrativo para aplicação de tais sanções, a fim de responsabilizar as empresas que se enquadrem no campo de confluência da norma.

De início, antes de aprofundarmos sobre o assunto, vale destacar que a Lei Anticorrupção Brasileira faz a nítida divisão entre as esferas de responsabilização civil, administrativa e penal, tão disseminada pelo princípio da independência entre as instâncias²².

Tal compreensão decorre “da possibilidade de que um mesmo fato jurídico possa desencadear variadas reações sancionatórias por parte do ordenamento, em diferentes planos de responsabilização (civil, penal e administrativo) [...]”, consoante leciona Jorge Munhós Souza (2016, pág. 188).

Por vista disso, como já esclarecido no tópico anterior, as sanções descritas na redação do art.6º da Lei 12.846/13 não se enquadram na qualidade de sanções de natureza penal, e, sim, de natureza administrativa, cuja espécie se enquadra no “*Direito Administrativo Sancionador*”. Isso porque, há uma dificuldade no âmbito da doutrina penalista nacional em aceitar a responsabilização das pessoas jurídicas, sem o aferimento do elemento subjetivo para tanto.

Mediante a previsão de tais sanções de natureza administrativa, ainda foram alcançados os compromissos internacionais assumidos pelo País, em especial a Convenção sobre o Combate à Corrupção dos Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (1997), na qual garante a incorporação, nos ordenamentos internos, de mecanismos efetivos de punição e dissuasão de práticas corruptas, que não essencialmente penais.

²² Em virtude da independência das responsabilidades e, em consequência, das respectivas instâncias, é que o STF já decidiu, acertadamente, que pode a Administração aplicar ao servidor a pena de demissão em processo disciplinar, mesmo se ainda em curso a ação penal a que responde pelo mesmo fato.⁶⁴¹ Pode até mesmo ocorrer que a decisão penal influa na esfera administrativa, mas isso a posteriori. O certo é que a realização do procedimento administrativo não se sujeita ao pressuposto de haver prévia definição sobre o fato firmada na esfera judicial (FILHO CARVALHO, 2016, pág.816).

Por conseguinte, o art. 6º²³ da Lei Anticorrupção Brasileira passou a prever as espécies de sanções administrativas a serem aplicadas às empresas, quais sejam: a multa e a publicação extraordinária da decisão condenatória.

A esse respeito, buscou-se contemplar técnicas repressivas e preventivas no combate à corrupção, assim consideradas como mecanismos eficientes ao seu efetivo enfrentamento, consoante já debatido no capítulo 2 (dois).

A seu turno, tem-se que a multa consiste em uma sanção de caráter patrimonial, por meio da qual se obriga a empresa a pagar pecúnia em razão do ilícito. De acordo com o inciso I do artigo 6º, ela poderá ser fixada entre 0,1% (um décimo por cento) e 20% (vinte por cento) do faturamento bruto anual do exercício anterior a instauração procedimento administrativo, de acordo com os critérios de dosimetria definidos pelo Decreto nº 8.420/15²⁴, não podendo ser inferior a R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e nem superior a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões) (§2º).

Contudo, ao aplicá-la, pontuam Diogo Moreira Neto e Rafael de Freitas (2014, online) que:

[...] as penalidades administrativas de multa são estipuladas em valores vultosos, razão pela qual a autoridade administrativa deverá atuar, com parcimônia, na aplicação dessas penalidades, sob pena de inviabilizar a própria atividade da pessoa jurídica; do contrário, restará violado o princípio da liberdade de iniciativa, que é fundamento da República e da Ordem Econômica (artigo 1º, inciso IV e 170, caput, da CRFB) e da função social da empresa (artigo 116 da Lei nº 6.404/1976).

²³ Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória. § 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações. § 2º A aplicação das sanções previstas neste artigo será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público. § 3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado. § 4º Na hipótese do inciso I do caput, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais). § 5º A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores. § 6º (VETADO) (BRASIL, 2013).

²⁴ Regulamenta a Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências (BRASIL, 2015).

Em que pese a publicação extraordinária da decisão condenatória, esta se dará na forma do §5º, art. 6º, no extrato da sentença, as expensas da pessoa jurídica condenada, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica, cujo valor, se não for pago, se converterá em dívida, podendo, então, ser inscrita para execução (CAMPOS, 2015; GRECO 2015). Para tanto, a pessoa jurídica deverá afixá-la na forma de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou em lugar visível ao público.

A esse respeito, Marcio Pestana esclarece a intenção da previsão da publicação extraordinária da decisão:

[...] De pronto, para confessar, à posterioridade, a indiscutível ineficácia de a publicação ser realizada em Diários Oficiais, os quais, como se sabe, cumprem a ficção da publicidade, mas convivem com a ineficácia de divulgação do conteúdo; sob outro prisma, para colocar o guizo da condenada na pessoa jurídica em questão, com isso complementando o rol de sanções que devem ser endereçadas em desfavor da infratora, no ponto, acarretando a desaprovação da opinião pública e comprometendo, negativamente, a sua própria imagem, de seus administradores e, reflexamente, dos seus acionistas ou sócios controladores; além disso, para divulgar, à coletividade, que a Administração Pública encontra-se eficazmente combatendo a corrupção no país [...] (PESTANA, 2015, pág. 59).

Neste passo, é possível verificar que a aplicabilidade de tal sanção repercutirá na obstrução da reincidência de novos atos de corrupção por parte das empresas, delimitando-se como inibidor de práticas ilícitas quem desejam a consecução de interesses privados, ou seja, de forma a prevenir as referidas condutas.

Além disso, para que sejam aplicadas as sanções acima estudadas, é necessário que antes haja a manifestação da Advocacia Pública, Procuradoria, ou de outro órgão que preste assessoria ou assistência jurídica ao ente público (§2º). Para Marco Preteluzzi (2014, pág.73) trata-se: “[...] de providência indispensável, cuja ausência caracterizará nulidade do procedimento administrativo e, sobretudo, a dar respaldo técnico e jurídico à decisão da autoridade [...]”.

Ato contínuo, o Art. 7º da Lei²⁵ foi responsável por prescrever os parâmetros legais a serem avaliados no momento da aplicação das sanções do artigo 6º, como

²⁵ Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: I - a gravidade da infração; II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; III - a consumação ou não da infração; IV - o grau de lesão ou perigo de lesão; V - o efeito negativo produzido pela infração; VI - a situação econômica do infrator; VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; IX

critérios de dosimetria, ao passo do ajuste da sanção ao fato. Na ocasião, ainda foi estabelecido pela Lei, em paralelo aos outros critérios, o ilustríssimo sistema de prevenção: o *compliance* (inciso VIII).

Esta hipótese de atenuação da sanção permitiu a previsão de programas internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades no âmbito das empresas, fato que difundiu a ética e a transparência empresarial, a fim de que fosse alcançado a boa governança na gestão dos negócios, tornando-os mais transparentes e elucidativos no tocante aos seus objetivos.

Sobre o assunto:

Além de prever rígidas sanções às empresas que praticarem atos ilícitos, a Lei Anticorrupção brasileira buscou estimular a adoção de boas práticas de governança, conformidade e ética corporativa. A referida lei incentiva as empresas a adotarem mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta (CORREA, 2015, online).

Em outras palavras, a *intento legis* direcionou-se na realização de um programa que buscasse a prevenção de práticas corruptas no âmbito das empresas, mediante a criação de códigos de ética e de conduta, além de canais de ouvidoria e denúncias, com o propósito de incentivar a mudança cultural das empresas que contratassem com o poder público (CAMPOS, 2015, pág.174).

Por sua vez, Emerson Gabardo e Gabriel Castella (2015, pág.134) trazem as seguintes considerações sobre o *compliance*:

Verifica-se, portanto, que o *compliance* pode e deve ser utilizado, tanto como uma ferramenta de controle, proteção e prevenção de possíveis práticas criminosas nas empresas, como um valioso instrumento de transferência de responsabilidade, evitando ou amenizando a responsabilidade da pessoa jurídica quando do surgimento de alguma patologia corruptiva.

A implementação do referido programa para prevenção de atos delitivos no âmbito interno das empresas, propiciou, a saber, o alcance dos preceitos revelados pelas Convenções ratificadas pelo Brasil, em específico a Convenção das Nações

- o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e X - (VETADO). Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal (BRASIL, 2013).

Unidas Contra a Corrupção (2006) e a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1997).

Ocorre que, como destaca Diogo de Figueiredo e Rafael Vêras:

[...] tal dispositivo carece de regulamentação, tendo eficácia contida, pois à medida que as empresas ainda não sabem em que moldes deverão se constituir tais estruturas, as autoridades administrativas, quando da entrada em vigor desta Lei, não poderão deixar de aplicar tal atenuante, caso tais estruturas de compliance não estejam de acordo com seus próprios parâmetros (2014, online).

À vista de tais considerações, a Lei nº 12.846/2013, dentro da finalidade de responsabilização, dispõe no seu art.8º a instauração e o julgamento do procedimento administrativo para apuração da responsabilidade das pessoas jurídicas, conhecido como Procedimento Administração de Responsabilização (PAR). O mesmo artigo, ainda, elucidou que autoridade competente para tanto será a autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, desde que obedecido, em todas fases, o contraditório e a ampla defesa.

No âmbito do Poder Executivo federal a matéria encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015, cuja atribuição para instauração dos procedimentos ou avocação dos já instaurados com fundamento da Lei será da Controladoria Geral da União (CGU) (CAMPOS, 2015, pág.176).

No entanto, é salutar que se diga que, quanto a este aspecto, a Lei Anticorrupção possui caráter de lei federal, e não nacional, de modo que cada Ente Federado, sem assim desejar, terá competência para estabelecer regras específicas que disponham peculiaridades sobre o procedimento administrativo de responsabilização (SOUZA, 2016, pág. 225).

Por outro lado, tem-se que o processamento (diferente da “instauração” que se dá pela autoridade máxima) para averiguação das responsabilidades das empresas envolvidas será conduzido por um órgão composto por dois ou mais servidores estatais, a serem designados pela autoridade máxima, cuja constituição se dará por ato formal, sob penal de nulidade (GRECO FILHO, 2015, pág.175).

De acordo com o §3º do art.6º a comissão composta deverá concluir os trabalhos no prazo de 180 (cento e oitenta dias), contados a partir do ato de

instauração formal, na qual deverão ser apurados todos os fatos e sugeridas as infrações a serem aplicadas as pessoas jurídicas, por meio de relatório.

No tocante ao prazo para conclusão dos trabalhos, em específico, a doutrina ressalva uma observação. Isso porque, não obstante a previsão do §4º, em que se admite a sua prorrogação, o referido prazo tem natureza imprópria, desde que tenha ocorrido para tanto um pedido fundamentado da autoridade instauradora.

Dentre as atribuições da comissão estão, ainda, a de requerer perante à autoridade instauradora, cautelarmente, a suspensão dos atos ou objeto de investigação (§2º).

Assim sendo, é imperioso destacar que o Procedimento Administrativo de Responsabilização (PAR) possui uma dupla função no âmbito de incidência da norma anticorrupção, uma porque direciona-se a aplicar sanções aos ilícitos administrativos cometidos pelas empresas, duas porque, em tal situação, visa coligar elementos probatórios capazes de embasar futura ação executiva em demanda judicial (PETRELLUZZI; RIZEK JR., 2014, pág.86).

Por fim, ainda sobre pontos de notabilidade da Lei Anticorrupção, temos a criação, no âmbito do Poder Executivo, de um cadastro único de amplitude nacional das empresas punidas, conhecido como Cadastro Nacional das Empresas Punidas (CNEP), cuja previsão está determinada no art.22²⁶.

A opção legislativa que motivou a sua previsão decorreu da publicidade das sanções aplicadas pelos órgãos de controle e pelas entidades dos poderes públicos

²⁶ Art. 22. Fica criado no âmbito do Poder Executivo federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, que reunirá e dará publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta Lei.

§1º Os órgãos e entidades referidos no caput deverão informar e manter atualizados, no Cnep, os dados relativos às sanções por eles aplicadas.

§2º O Cnep conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das sanções aplicadas: I - razão social e número de inscrição da pessoa jurídica ou entidade no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ; II - tipo de sanção; e III - data de aplicação e data final da vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção, quando for o caso.

§ 3º As autoridades competentes, para celebrarem acordos de leniência previstos nesta Lei, também deverão prestar e manter atualizadas no Cnep, após a efetivação do respectivo acordo, as informações acerca do acordo de leniência celebrado, salvo se esse procedimento vier a causar prejuízo às investigações e ao processo administrativo.

§4º Caso a pessoa jurídica não cumpra os termos do acordo de leniência, além das informações previstas no § 3o, deverá ser incluída no Cnep referência ao respectivo descumprimento.

§5º Os registros das sanções e acordos de leniência serão excluídos depois de decorrido o prazo previamente estabelecido no ato sancionador ou do cumprimento integral do acordo de leniência e da reparação do eventual dano causado, mediante solicitação do órgão ou entidade sancionadora.

às empresas participantes de atos de corrupção descritos no art.5º no âmbito da Administração Pública.

Não obstante a Lei anticorrupção não tenha deixado claro o propósito da criação do mecanismo em tela, sabe-se que a intenção do legislador foi de dar ciência aos órgãos públicos dos *status* das empresas instaladas no país, algo semelhante a discriminá-las em “ficha limpa” ou “ficha suja”. Neste aspecto, preocupou-se em divulgar a conduta histórica das pessoas jurídicas e os seus envolvimento nos atos de corrupção (PESTANA, 2015, pág.195).

Vale destacar que além de estarem presentes as informações sobre as punições impostas às pessoas jurídicas com base na referida Lei, estão presentes informações acerca dos acordos de leniência que tenham sido celebrados, o que o faz diferente do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (DEMATTE, 2016, pág. 674).

A seu turno, a Lei 12.846/2013 prevê no seu art.22 e incisos quais os dados, minimamente, devem ser inseridos no aludido cadastro, sendo eles: a) a razão social e número de inscrição da pessoa jurídica ou entidade no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ; e b) data de aplicação e data final da vigência do feito do efeito limitador ou impeditivo da sanção, quando for o caso. Nesse caso, a sua inserção só ocorrerá após ter-se concluído o processo administrativo ou ter ocorrido o trânsito em julgado da decisão judicial, o que vier ocorrer primeiro.

Entretanto, tais dados não permaneceram *ad eternum* no cadastro, razão pela qual continuarão até que haja o esgotamento do prazo previamente estabelecido no ato sancionador ou do cumprimento do acordo de leniência e da reparação do eventual dano causado, por meio de solicitação à entidade sancionadora, consoante disposição do §5º.

Por vista disso, cumpria-se um dos pilares no combate à corrupção tão difundidos pelos programas internacionais: o da divulgação da responsabilização. Neste passo, em futuro próximo, a publicidade das sanções promovidas pelo CNEP servirá como importante parâmetro do poder público ao licitar/contratar com as mais variadas empresas.

4 ACORDO DE LENIÊNCIA

4.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A evolução das práticas delitivas (aqui também considerada a corrupção) ao longo do tempo, sofreram a influência da globalização e do aparelhamento da economia, tornando-as cada vez mais complexas e grandiosas, bem como nocivas aos interesses estatais, fatos estes que sensibilizaram, de certo modo, o legislador a perceber que as técnicas convencionais repressivas já não eram suficientes ao seu combate.

Surgia-se, neste passo, uma percepção que teve origem a partir da avaliação dos métodos utilizados pelo Estado no exercício do *ius puniendi* frente às atos de corrupção realizados em coautoria (i.e cartéis), uma vez que dificilmente eram apurados através das vias ordinárias de instrução.

Assim, percebeu-se que

[...] nem mesmo os poderes investigatórios mais agressivos às inviolabilidades constitucionais (a exemplo da busca e apreensão e as interceptações telefônicas) seriam capazes de trazer aos entes públicos as provas necessárias a um processo acusatório bem-sucedido” (MARRARA, 2015, online).

Daí a percepção do legislador nacional ao estabelecer métodos alternativos que se adequassem aos *modus operandi* dos atuais atos de corrupção, de forma adaptá-los às diversas maneiras em que eram realizados, sobretudo os cartéis licitatórios, manipulações do equilíbrio econômico-financeiros dos contratos administrativos e das condutas para obstaculizar a ação fiscalizatória do Estado.

Foi a partir desse contexto que se deu o avanço dos instrumentos pró-consensuais no exercício da atividade sancionatória com vistas a combater o fenômeno da corrupção, dando margem ao instituto da leniência, como via alternativa à ação administrativa unilateral e impositiva.

Abria-se ala a um instrumento consensual que se aliava (perfeitamente, diga-se de passagem) ao exercício da pretensão punitiva estatal, no curso do processo acusatório, que já se prestava no processo penal (como “delação premiada”), mas que ganhava força perante a persecução das sanções administrativas.

Por isso a pertinência na viabilidade do instituto a partir da seguinte indagação: “é mais sábio tentar punir todos e não punir ninguém ou deixar de punir um no intuito de punir alguém?” (MARRARA, 2015, online).

Isso porque, a leniência se comportava como mecanismo comercial que proporcionava a aproximação (ou cooperação) entre o poder público e o agente delitivo (o delator), cujo o principal objetivo era a colheita de informações, em específico sobre outros partícipes e coautores, que resultassem na apresentação de provas para desarticulação dos cartéis, em troca de imunidades em relação a determinadas sanções.

Explora-se, com isso, algo bastante difundido na teoria dos jogos e o “dilema do prisioneiro”²⁷: *a desconfiança na tomada de decisões dos membros das práticas ilícitas em cooperar ou não com as investigações*. Nesse sentido, a leniência proporcionava um ambiente de dúvidas e incertezas sobre a cooperação ilícita, incentivando ao potencial delator a “mudar de lado” e cooperar com as investigações, tendo em vista que se utilizava da regra “*first serve, first come*”, impedido a celebração de acordos cumulativos, inaugurando-se uma verdadeira corrida para afirma-se como primeiro delator (MARRARA, 2015, pág. 514).

Além disso, a leniência esteve fundamentada numa análise que sopesava o custo-benefício entre a aplicação das sanções convencionais e a viabilização da persecução penal e administrativa, ao considerar que “a função sancionatória não é um fim em si mesmo, mas um dos instrumentos possíveis de pacificação das relações sociais” (BARROS FIDALGO; CANETTI, 2016, pág.339).

É dentro dessas perspectivas que o programa de leniência começa a ser integrado nos ordenamentos jurídicos dos países, inicialmente no plano internacional, com a iniciativa dos Estados Unidos (1978) e, posteriormente, da União Europeia (1996), para só então integrar o ordenamento jurídico brasileiro, notadamente no

²⁷ A referida teoria é notadamente explicada a partir do seguinte exemplo: suponha que dois indivíduos são presos, mas que as autoridades não detenham provas para suficientes para justificar as prisões. A polícia coloca cada indivíduo em uma sala separada e faz a mesma oferta para cada um deles: se um testemunhar contra o outro e o outro permanecer em silêncio, aquele que delatar o comparsa estará livre e o que não tiver feito passará cinco anos na prisão. Se ambos permanecerem em silêncio, os dois estarão livres por falta de provas. Se ambos delatarem o seu comparsa, serão sentenciados a três anos de prisão. Agentes racionais, movidos por interesses próprios, escolhem delatar o comparsa. Isso porque, se o comparsa permanecer em silêncio, ele estará livre e, se o comparsa também o delatar, ambos serão condenados a três anos em vez de cinco anos de prisão. Se ambos permanecerem em silêncio, os dois estão livres, mas a incerteza em relação ao outro vai fazer com que o agente racional opte por delatar – sendo esta, portanto, a estratégia dominante [...] (MARTINEZ, 2014, pág.26-27).

âmbito concorrencial, no ano 2000, circunstância que permitiu uma melhor avaliação do instituto até ser utilizado no combate à corrupção.

4.2 ORIGENS DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA

4.2.1 *The US Amnesty Program*

A primeira experiência internacional com a utilização dos acordos de leniência objetivando desarticular os cartéis ocorreu nos Estados Unidos, no ano de 1978.

Denominado, à época, de Programa de Leniência (*leniency program*), tal programa permitiu que quaisquer integrantes dos cartéis celebrassem com a autoridade antitruste daquele país (o Departamento de Justiça) o acordo, desde que fosse observado os seguintes requisitos: a) fosse o primeiro do grupo (ou conluio) a delatar os outros componentes; e II) que fosse prestado as informações antes que iniciasse as investigações (VILARDI; PEREIRA; NETO et al; 2008, pág. 144)²⁸. Com efeito, acumulado tais requisitos e celebrado o acordo, os beneficiários teriam direito à concessão de anistia (*amnesty*).

Ocorre que o referido programa tinha em uma de suas principais características um ponto objeto de controvérsia: a discricionariedade e subjetivismo utilizados pelo Departamento de Justiça norte-americano ao realizar os acordos; o que gerava, de tal modo, grande insegurança jurídica para os possíveis interessados, tendo em vista que diante de tais circunstâncias não teria como potencial beneficiário prever as vantagens e desvantagens da cooperação (BARROS FIDALGO; CANETTI, 2016, pág. 342).

Nesse sentido, afirmam Moreira e Peñaloza (2004, pág.3):

A principal característica do programa original era a discricionariedade do Departamento de Justiça na hora de conceder a anistia; ou seja, uma firma interessada no programa não teria como prever as vantagens que poderia obter (ou se haveria alguma vantagem), o que é um desestímulo a sua adesão.

²⁸ VILARDI, Sanchez, C., PEREIRA, Bresser, F. R., NETO, D., Theodomiro. (03/2008). Série GVLAW - Direito Econômico - Crimes Econômicos e Processo Penal, 1ª edição. [Minha Biblioteca]. Retirado de <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/97885021207926>

Foi por este motivo, ocasionado pelo “desincentivo à sua utilização”, que no ano de 1993 o programa de leniência teve a sua reestruturação, passando a ter os contornos atuais do Programa de Leniência Corporativa (*Corporate Leniency Policy ou Amnesty Program*). Em sua nova “modelagem” foram estendidos as oportunidades e aumentados os benefícios aos potenciais delatores, além de ter-se atingido um grau menor de subjetividade.

Com efeito, o programa passou por três significativas mudanças, sendo elas: a) a concessão da anistia de modo automático, caso a empresa fosse a primeira do cartel a delatar, antes que iniciasse as investigações, e preenchesse os outros requisitos (seis no total); b) a possibilidade da empresa delatar, mesmo que iniciada as investigações, e fosse obedecido outros requisitos (sete no total), entretanto não mais seria de forma automática, devendo passar pela avaliação do Departamento de Justiça norte-americano; e c) a extensão dos efeitos da anistia aos diretores executivos e empregados que, juntamente com a empresa, cooperassem com as investigações, desde que aquela se qualificasse para anistia automática (HAMMOND, 2000, pág.2).

Por estas razões, o deferimento para leniência passou a ser adotado como ato vinculado, por meio da qual não haveria mais a submissão ao critério de subjetividade adotado pela autoridade antitruste, razão pela qual foi afastado qualquer juízo de valor (conveniência e oportunidade) para a sua concessão, salvo na hipótese de já ter se iniciado as investigações.

A extensão dos efeitos da *amnesty* às pessoas físicas também foi um dos pontos de notabilidade abrangidas pela mudança do *leniency program*, na medida que potencializaram a colaboração de todos os agentes envolvidos, de forma a incentivá-los a cooperar com as investigações em curso.

Diferentemente dos programas de leniência brasileiro e europeu, o modelo norte-americano não exigiu que as informações prestadas pela empresa delatora fossem eficazes para a solução do caso (BARROS FIDALGO; CANETTI, 2016).

Acrescentou-se, ainda, a possibilidade de celebração de acordos de leniência no tocante a outros ilícitos que não estivessem sendo objeto de investigação, mas que pudessem gerar efeitos sobre a mesma (*amnesty plus*). Sob este panorama, se a empresa não preenchesse os requisitos para autorização do acordo de leniência em

relação a infração sob investigação, ela poderia ser beneficiada se prestasse informações sobre outra completamente diversa.

4.2.2 *The E.U. leniency program*

Seguindo a experiência norte-americana, a União Europeia também adotou o seu próprio programa de leniência, o *E.U. leniency program*, no ano de 1996, de responsabilidade da Comissão Europeia.

Com propostas um pouco diversas do modelo norte-americano, o referido modelo europeu adotou mecanismos que visassem a maior transparência e segurança dos efeitos da celebração dos acordos de leniência, como a previsão do escalonamento de multas à proporção que as empresas se apresentassem para cooperação com as investigações e a vinculação entre a redução da multa e as contribuições prestadas pelos beneficiários.

Nesse sentido, apenas a primeira empresa que apresentasse as informações e elementos de prova à Comissão (e esta entendesse como conveniente para as investigações) é que teria direito à concessão total anistia (BARROS FIDALGO; CANETTI, 2016).

Noutro ângulo, o programa passou a prever a hipótese de redução gradativa da penalidade na proporção da cooperação com as investigações das empresas que não cumprissem os requisitos para imunidade integral. Assim explica Moreira e Peñaloza (2004, pág.3):

Se a comissão europeia não tiver iniciado investigações para desvendar o cartel e se a firma for a primeira a delatá-lo, respeitados os outros requisitos do programa (são mais três requisitos), garante para si uma redução da multa que fica na faixa 75% - 100%; se a firma for a primeira a delatar o cartel, mas as investigações já se iniciaram, a redução da multa fica em torno de 50% - 75%; se a firma não for a primeira a delatar o cartel, mas colaborar com as investigações e não contestar substancialmente as alegações de que é vítima, garante para si uma redução da multa que varia entre 10% e 50%. (Comissão Europeia). A exata redução nas multas fica a critério da Comissão Europeia.

Contudo, no ano de 2002, o Programa de Leniência da União Europeia sofreu algumas revisões, aproximando-se, assim, das diretrizes propostas pelo modelo norte-americano, o que lhe garantiu maior transparência e novas possibilidades das empresas delatoras obtiverem a imunidade plena, uma vez que foi diminuída a

discricionariedade da Comissão e estabelecido critérios mais claros para sua celebração.

4.2.3 Programa de Leniência Brasileiro

O programa de leniência foi introduzido, no Brasil, em 21 de Dezembro de 2000, inicialmente no setor antitruste, com a edição da Medida Provisória nº 2.055-4/2000, posteriormente convertida na Lei Federal de nº 10.149/2000²⁹, que acrescentou, à época, à Lei nº 8.884/1994 (Lei de Defesa à Concorrência) os arts. 35-B e 35-C (responsável por indicar os requisitos para concessão do acordo).

Durante a vigência do programa, a competência para celebração dos acordos, no âmbito concorrencial, foi conferida à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), ligada ao Ministério da Justiça, órgão integrante do Sistema Brasileiro de Defesa de Concorrência, por meio da qual exigia dos possíveis beneficiários (pessoas físicas ou jurídicas) a efetiva participação nas investigações, com o intuito que fossem descobertos todos os agentes infratores e o máximo de informações e documentos que comprovassem os ilícitos sob investigação (art. 35-B da Lei nº 8.884/94).

Em troca, os acordos garantiriam aos delatores a extinção da ação punitiva (se as informações tivessem sido prestadas antes de iniciada as investigações), ou na redução de um a dois terços das penalidades, nos demais casos, apuradas em processo administrativo.

Tal normatividade se alinhava aos parâmetros internacionais traçados pelo Programa de Leniência da União Europeia (*E.U. leniency program*), em especial pela previsão da extinção da punibilidade, que se assemelhava, em sua integralidade, ao instituto da imunidade total (*amnesty*).

A esse respeito, para obter tanto a imunidade relativa ao processo criminal e às multas, era necessário a cumulação dos seguintes requisitos:

- a) ser a primeira a se qualificar para o acordo; b) no momento da propositura do acordo a SDE não ter conhecimento da existência do cartel; c) cessar completamente seu envolvimento no cartel a partir da data da propositura do acordo; d) cooperar plena e permanentemente no curso das investigações até o seu encerramento; e) a colaboração deve levar à identificação dos

²⁹ Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências (BRASIL, 2000).

coautores e deve fornecer documentos e informações que comprovem a prática de cartel; f) não ser identificada como sendo uma daquelas que estavam a frente do cartel (MOREIRA; PEÑALOZA, 2004, pág.6).

Como de se observar, foram excluídos do campo de incidência da normatividade concorrencial para celebração dos acordos de leniência as pessoas físicas ou jurídicas estivessem à frente da sistematização das práticas delitivas (art. 35-B, §2º, Lei nº 8.884/94).

Por outro lado, as empresas que não tivessem alcançados os requisitos para celebração dos acordos para imunidade total das práticas delitivas não estavam impedidas de celebrarem acordos em relação a outros ilícitos (que não fossem já objetos de investigação pela SDE), para qual estava disponível a leniência. Com isso, poderiam ser lhes garantido a redução de um terço da pena aplicada na investigação em curso, sem prejuízo de novos benefícios com relação às novas infrações. A hipótese aqui em tela, assemelhava-se ao *Amnesty Plus* norte-americano, segundo a qual incentivava as firmas deladoras a colaborar com as investigações de fatos novos, com vistas a desarticular os cartéis.

As peculiaridades abordadas ao longo do estudo do primitivo acordo de leniência celebrado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) serviram de base para reestruturação do modelo do Sistema Brasileiro de Defesa de Concorrência aprovado, ainda, no governo da Presidente Dilma Roussef, com o advento da Lei nº 12.259/2011³⁰, que, entre outras matérias, passou a dispor sobre prevenção e repressão de infrações de ordem econômica (PESTANA, 2016, pág.153).

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), por intermédio da Superintendência-Geral, seria a autoridade responsável pela celebração dos acordos de leniência, nos termos do art. 86 da Lei nº 12.259/2011, a qual, também, estabelecia os seguintes requisitos:

Art. 86. O Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte:

³⁰ Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências (BRASIL, 2011).

I - a identificação dos demais envolvidos na infração; e II - a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação.

§ 1º O acordo de que trata o caput deste artigo somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - a empresa seja a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação; II - a empresa cesse completamente seu envolvimento na infração noticiada ou sob investigação a partir da data de propositura do acordo; III - a Superintendência-Geral não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física por ocasião da propositura do acordo; e IV - a empresa confesse sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento. [...] (grifos nossos) (BRASIL, 2011).

Com relação aos efeitos pela celebração do acordo, não houve significativas mudanças do antigo modelo de leniência, permanecendo os mesmos: a possibilidade de extinção punitiva da Administração Pública ou na redução das penalidades aplicáveis de um (1/3) a dois terços (2/3), a depender do momento da celebração dos acordos, e desde que importem na identificação dos demais envolvidos na infração, bem como a efetiva participação nas investigações (BARROS FIDALGO; CANETTI, 2016, pág.348).

Vale destacar que as propostas de leniência, quando rejeitadas, não importarão na confissão quanto à matéria de fato, tampouco no reconhecimento da ilicitude objeto de investigação, da qual não se fará qualquer divulgação, nos termos do art. 86, §10º, da Lei nº 12.529/2011.

Sublinha-se, ainda, que a lei manteve a previsão sobre o *Amnesty Plus* (ou Leniência Plus), a fim de garantir ao possível delator (pessoa física ou jurídica) que não tenha se enquadrado nos requisitos para o acordo de leniência em relação à determinada conduta sob investigação (seja por não ter sido o primeiro a propor o acordo ou por ter sido o chefe e organizador das práticas ilícitas em cartel), a possibilidade de celebrar o acordo relacionado a uma outra infração, da qual no CADE ainda não tenha conhecimento ou não tenha iniciado as investigações.

Diante de tais considerações sobre a evolução do instituto, é possível observar que o país marcha cada vez mais para incentivar a utilização dos acordos de leniência na esfera administrativa para o enfrentamento dos mais variados ilícitos, em uma nítida intenção de reconhecer a complexidade em que são aparelhados.

Além disso, a experiência demonstra que, não obstante seja possível imaginar que os agentes envolvidos saiam imunes perante os ilícitos, trazendo sabor amargo aos que clamam por justiça e ética, a prática revela que se têm bons resultados ao se utilizá-los, sobretudo na diminuição dos custos das investigações e na identificação dos envolvidos, reforçando-se em um eficaz instrumento na desestimulação de condutas ilícitas.

4.3 O ACORDO DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO

A previsão do acordo de leniência como instrumento no combate à corrupção se deu na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Brasileira), especificamente nos arts. 16 e 17. O instituto seguiu a orientação do progresso dos instrumentos pró-consensuais no exercício da atividade sancionadora estatal, de forma adaptar-se às mais variadas formas em que eram realizados os atos de corrupção, sobretudo por garantir a cooperação da iniciativa privada e do poder público na desarticulação de tais práticas delitivas, por meio do abrandamento das penalidades impostas às pessoas jurídicas.

Isso porque, tratou-se a leniência como o acordo celebrado entre a autoridade máxima de cada órgão e as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos estabelecidos no art.5º da Lei nº 12.846/2013 em desfavor da Administração Pública, que tenham colaborado efetivamente com as investigações e com o processo administrativo.

Contudo, como veremos, que a inovação legislativa na regulamentação do instituto, não o afastaram das críticas por parte da doutrina especializada, a qual pôs em xeque a sua atratividade.

Neste passo, o art. 16 da Lei Anticorrupção Brasileira foi responsável pela previsão dos requisitos e demais pontos de destaque do acordo de leniência:

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

- I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e
- II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

§ 1º O acordo de que trata o caput somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;

II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;

III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

§ 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

§ 4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.

§ 5º Os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

§ 6º A proposta de acordo de leniência somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo.

§ 7º Não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada.

§ 8º Em caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento.

§ 9º A celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos nesta Lei.

§10 A Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira (BRASIL, 2013).

A partir de sua leitura, observa-se que a autoridade competente para a celebração dos acordos de leniência é “a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública”. Aqui onde reside o primeiro ponto objeto de crítica por parte da doutrina quanto à sua previsão.

A esse respeito, verifica-se que qualquer órgão integrante da administração pública estaria habilitado a realizar tais acordos, o que, deste modo, não nos parece ser razoável, seja pelo critério de razoabilidade, seja por desvirtua-se de uma gestão administrativa eficiente, tendo em vista que não estaria concentrado nas mãos de um órgão especializado.

Daí o levantar de vozes doutrinárias no sentido de que a competência fosse destinada aos órgãos de controle interno já existentes nos entes políticos ou, até mesmo, a criação de órgãos especializados com a função, única e específica, de avaliar os requisitos para o acordo (FIDALGO; CANETTI, 2016, pág.354).

Nesse sentido, esclarecem Marco Petrelluzzi e Rubens Rizek (2014, pág.95) que

[...] no âmbito estadual e local, se possa caminhar para que essa delegação, atendidos os princípios constitucionais, sobretudo o da impessoalidade seja efetivada pelos órgãos de controle interno da administração, desde que por meio de lei.

Tal como ocorre com os atos lesivos contra à administração pública estrangeira e nos domínios do poder executivo federal, de acordo com o art. 16, §10, da LAC, a Controladoria Geral da União – CGU possui a competência exclusiva para celebração dos acordos de leniência.

A percepção crítica sobre o assunto decorre porque na maioria das vezes “as autoridades máximas” dos órgãos ou entidades são postas em seus cargos em virtude da costura de acordos políticos com a base aliada ao Poder Executivo, uma vez que são cargos de livre nomeação e exoneração, o que poderia ser diferente nos casos dos cargos serem ocupadas por funcionários públicos concursados.

Sob esta perspectiva, aponta Marcio Pestana (2016, pág.158):

Vai daí que, de tempos em tempos, eles são remanejados, em decorrência dos resultados de eleições, de novas composições político-partidárias, etc. Além disso, há ainda as hipóteses em que são afastadas por práticas censuradas pelo ordenamento jurídico, como prevaricação peculato, concussão, improbidade, etc. Assim, independente dos motivos, há, pelo menos probabilisticamente, a possibilidade de, no curso da instrução e formalização de um acordo de leniência, principiarem-nos, mas não subscrevê-los, ao final.

Com intuito de apaziguar o cenário de críticas pertinentes à temática da competência para realização da leniência, foi editada, em 21 de Dezembro de 2015, a Medida Provisória nº 703³¹, a qual alterou o *caput* do art.16 da LAC, passando a ter a seguinte redação:

Art. 16. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no âmbito de suas competências, por meio de seus órgãos de controle interno, de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública, celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos e pelos fatos investigados e previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo, de forma que dessa colaboração resulte: [...] (Redação dada pela MP Nº 703/2015).

³¹ A Medida Provisória teve a sua vigência até 23 de Maio de 2016.

A partir desta nova redação, a LAC passou a ser clara que competência para a celebração dos acordos de leniência seriam dos órgãos internos dos entes políticos, de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública, denotando-se uma nítida intenção de garantir maior segurança jurídica aos acordos (FIDALGO; CANETTI, 2016, pág.355).

Neste passo, seguindo, ainda, a análise do art.16, o acordo de leniência só poderá ser celebrado quando efetivamente haja a colaboração com as investigações e, conseqüentemente, resulte na identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber, e na obtenção célebre de informações e documentos que comprovem o ilícito sob investigação (SANTOS, 2015, pág.192).

Além disso, de acordo com o §1º são necessários a cumulação dos seguintes requisitos a serem observados pelas pessoas jurídicas envolvidas nos ilícitos: a) seja a primeira, dentre as infratoras, a manifestar o seu interesse em cooperar para apuração do ilícito; b) cessar integralmente o seu envolvimento na infração objeto de apuração; c) que admita a sua participação no ilícito; e d) coopere plenamente e permanentemente até o final das investigações, sob suas expensas.

Denota-se, desde já, a influência das diretrizes traçadas pela leniência no âmbito internacional e nacional (quando integrado, inicialmente, no setor antitruste), sobretudo na estipulação dos requisitos acima mencionados.

Com efeito, percebe-se que o legislador optou pelo critério do primeiro colaborador (*“first serve, first come”*), gerando uma corrida para realização do primeiro acordo, o que incentiva a formação de um “cenário de instabilidade” entre os integrantes dos cartéis, já que não são estendidos os efeitos àqueles que se propuserem a colaborar após a primeira denúncia.

Sobre isso, vale destacar que, por decorrência lógica do dispositivo, não cabe à Administração Pública propor ou oferecer o acordo, exigindo-se, para tanto, a iniciativa da empresa envolvida no ilícito, para que assim se evite qualquer tipo de coação por parte do poder público (SANTOS, 2015, pág.194).

Ainda sob o aspecto da atratividade da leniência, analisa-se a exigência feita pelo legislador brasileiro ao estabelecer como um dos requisitos a confissão na participação do ilícito pela empresa interessada, ou seja, a assunção de culpa pelo signatário. A regra atua sob uma dupla perspectiva, haja vista que geram incertezas se a leniência é conferida em virtude da confissão da culpa ou da cooperação efetiva

nas investigações, o que gera estímulos diferentes, inclusive, sobre o direito de defesa (FILDAGO; CANETTI, 2017, pág.357).

Há, contudo, posições doutrinárias que consideram a pertinência da inconstitucionalidade do inciso:

Críticas ainda existem quanto à constitucionalidade do inciso, já que a lei, ao exigir a admissão da participação do ilícito, está determinando um requisito que, segundo alguns autores, viola o disposto no art.5º, LXIII, da Constituição da República e o art.14, 3, g, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, do qual o Brasil é signatário, já que se trata de produção de prova contra si mesmo. O documento internacional garante que “toda pessoa acusada de um delito terá direito, em plena igualdade, a não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada” (SANTOS, 2015, pág. 199).

Assim, é possível vislumbrar que, embora a empresa signatária seja beneficiada na esfera administrativa, possa ter a sua posição jurídica prejudicada nas esferas cível e criminal, diante da mitigação do seu direito de defesa e de prova, necessitando-se de cautela ao celebrar o acordo (FERRAZ, 2015, online).

A sistemática foi temporariamente alterada com a edição da Medida Provisória de nº 703/2015, afastando, pois, a necessidade de que apenas a primeira pessoa jurídica com a intenção de cooperar fosse a beneficiada, a fim de que se estendesse às demais interessadas. Sob este argumento, ampliava-se o seu espectro para outras empresas que desejassem celebrar o acordo de leniência, algo semelhante aos programas internacionais, como o “*Amnesty Plus*” norte-americano.

Outro ponto digno de destaque é a ausência da presença de um “sistema de senhas”, o qual é utilizado de forma semelhante no programa de leniência da Lei nº 12.259/2011 (Lei de CADE). Tal sistema permitiria que o possível interessado na celebração da leniência “reserve o seu lugar na fila”, a fim de que apresentasse informações e documentos à autoridade competente, no prazo máximo de até 30 (trinta) dias.

Nota-se, ainda, que as ausências não param por aqui. Isso porque, a LAC também não previu sobre a possibilidade do *Amnesty Plus* (ou *Leniência Plus*), impedindo assim que um eventual delator que não se qualificasse para o acordo relativo a determinado ilícito, possa fornecer informações em relação a outro ilícito, sobre a qual a autoridade competente não tenha conhecimento e tampouco tenha iniciado as investigações, para que então obtivesse benefício em relação à segunda

infração e, também, na redução da pena que lhe seria aplicável no caso da primeira infração. Assim, a teríamos uma exceção à regra já definida no *caput* art.16, qual seja, à do *“fist serve, first come”*³².

Além dos aspectos críticos que põe em xeque a sua atratividade, o Programa de Leniência Brasileiro trouxe algumas peculiaridades que sopesam a referida condição, dentre elas: a) a confidencialidade da proposta e negociação do acordo de leniência, a qual apenas se torna público após a sua conclusão (art.16, §6º); e b) e que a eventual rejeição da proposta pela autoridade competente não importará no reconhecimento da prática ilícita (art.16, §7º).

Por esse ângulo, as propostas apresentadas pelas empresas interessadas serão sigilosas, cujo acesso ao seu conteúdo será restrito aos servidores designados pela Controladoria Geral da União – CGU para a participação nos acordos, salvo na hipótese de autorização de divulgação pela proponente, da qual dependerá, ainda, do consentimento do órgão, tudo nos termos do Decreto nº 8.420/2015 (PESTANA, 2016, pág. 172).

No tocante aos efeitos do acordo de leniência, o §2º, do art.16, deixa bem claro que a sua extensão apenas se dará quanto às sanções previstas no inciso II do art.6º, a publicação extraordinária da decisão condenatória, e a do inciso IV, do art.19, referente à proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos do poder público pelo prazo mínimo de 1 (um) ano e no máximo 5 (cinco) anos, além da redução da multa prevista no art.6º, inciso I, na qual será reduzida em até dois terços.

Acresce-se que, não obstante a previsão de redução da multa em até 2/3, o valor poderá ser ficado abaixo dos 0,1% (um décimo) do faturamento bruto do último exercício financeiro anterior ao da instauração do procedimento, excluído os tributos, consoante disposição do art.23, §1º, do Decreto 8.420/2015. Tal regra permitiu que as empresas que tivessem sido condenadas próximo ao valor mínimo estabelecido em lei, não fiquem impedidas de celebrarem os acordos e colaborarem com as investigações.

Neste passo, a imunização quanto à publicação extraordinária da decisão condenatória “diminui o impacto desfavorável que a pessoa jurídica se sujeita ao tornar pública – logo, à coletividade – a sua conduta ilegal e ilegítima materializada no

³² Termo utilizado para indicar a figura do primeiro colaborador nos acordos de leniência.

decisório, assim como a sua conduta de delatar os fatos e as demais pessoas [...]” (PESTANA, 2016, pág.177).

Sob a ótica da segunda imunidade (de receber incentivos, subvenções, subsídios do poder público), a empresa ficaria liberada para reerguer-se diante do cenário econômico desfavorável na qual foi envolvida, tendo em vista que na maioria das vezes a repercussão pelo envolvimento nos ilícitos causam a desconfiança no mercado bancário e financeiro, inclusive pelas avaliações de riscos feitos pelas agências.

Daí a previsão do §5º, do art.16, ao prever a extensão dos efeitos do acordo de leniência celebrado por uma das empresas a todas do grupo econômico, desde que as demais respeitem as condições e termos nele estabelecidos, o que se justifica pela “interdependência entre as que compõe o grupo econômico, inclusive sob o ponto de vista financeiro, estando ligadas por vínculo de coordenação e subordinação com o objetivo de alcançar maior eficiência no desempenho de suas atividades” (SANTOS, 2015, pág.201).

Com essas considerações, vislumbra-se que as demais sanções, como perdimento de bens, suspensão, interdição de atividades e dissolução compulsória da pessoa jurídica não foram abarcadas pela leniência do programa anticorrupção, o que demonstra que a imunização não se dá de forma automática (PETRELLUZZI; RIZEK JR., 2014, pág.93).

O mesmo ocorre quanto à persecução na esfera criminal, hipótese excluída da incidência do acordo de leniência do referido programa, o que se por um lado evitou-se a discussão em torno de uma eventual inconstitucionalidade, inibiu o convencimento da empresa proponente na avaliação das vantagens ao celebrá-lo.

Isso porque, ao colaborar efetivamente com as investigações, apresentando documentos e informações, não obstante possa a empresa (pessoa jurídica) ficar salvaguardada de sanções de natureza administrativa, a pessoa física (administrador, dirigente colaborador) não ficaria imune na seara criminal, ante a ausência legislativa de uma nova hipótese de extinção de punibilidade.

Deste modo, como pondera Thiago Marrara:

Como já se demonstrou no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, a ausência de benefícios penais amplos pode ser fatal ao programa, pois o Ministério Público ganhará espaço para usar as leniências no intuito de obter condenações penais contra pessoas físicas (por exemplo, administradores

das empresas), além de reparações por danos na esfera civil (MARRRA, 2015, online).

Além disso, há de se ressaltar que a LAC não imuniza a pessoa jurídica quanto aos efeitos de uma possível responsabilização civil e administrativa por meio de outras Leis que tutelam o mesmo bem jurídico que o programa de anticorrupção, como no caso da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e do Controle de Contas que, no âmbito federal, é regido pela Lei nº. 8.443/92).

É neste sentido que o art. 30 da Lei nº 12.846/2013 determina:

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:
I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e
II - atos ilícitos alcançados pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011 (BRASIL, 2013).

Vale esclarecer que temática foi objeto de modificações com a edição da Medida Provisória nº703/2015, a qual introduziu, durante a sua vigência, uma série de inovações ao tratamento de leniência, dentre elas a que impedia o ajuizamento ou o prosseguimento de ações já ajuizadas nos termos do arts.19 e 17 da Lei quando os acordos fossem celebrados com a participação da Advocacia Pública e em conjunto com o Ministério Público.

Sob este aspecto, mediante a participação dos referidos legitimados na celebração dos acordos de leniência, afastou-se o risco do ajuizamento de ações de improbidade administrativa, bem como a possibilidade de que fossem pleiteadas, no âmbito do Poder Judiciário, as demais sanções anteriormente não abarcadas pela leniência, descritas nos artigos supracitados, como, por exemplo, perdimento de bens, suspensão ou interdição parcial de suas atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica, etc.

Por fim, o §7º da Lei prevê que a realização do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos, motivo pelo qual, caso a empresa não cumpra com o acordado, será reiniciado o prazo para apuração da responsabilidade, ficando impedida, ainda, de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos, contados da ciência do descumprimento pela Administração Pública.

A partir dessas considerações, avalia-se a pertinência da participação do Ministério Público na costura dos referidos acordos de leniência, como se verá a seguir.

4.4 A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Diante das discussões acima abordadas que envolvem desde a competência para a celebração dos acordos até os efeitos oriundos de sua formalização, um ponto ganha notoriedade sobre os demais no tratamento da leniência na Lei Anticorrupção Brasileira: a ausência de inclusão positiva do Ministério Público em seu texto como agente participativo na realização dos referidos acordos.

A temática ganhou força perante a ausência da Lei nº 12.846/2013 ao não incluir a intervenção do *Parquet*, algo que foi objeto de críticas da mais abalizada doutrina e de representantes do órgão, sobretudo pela perspectiva da efetividade e da segurança jurídica para as empresas lenientes que desejassem quitar suas obrigações com a Justiça e com a Administração Pública para seguir adiante.

Como já visto nos capítulos anteriores, o rol taxativo do art.5º é responsável por descrever condutas consideradas lesivas à Administração Pública que, se assemelharem a outras de natureza jurídica penal, haja vista constarem, também, na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) e na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93).

Assim, percebe-se que as sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 decorrem das condutas descritas como “atos lesivos contra a Administração Pública” as quais estão aptas a desencadear efeitos cíveis e penais, o que se permite avaliar a obrigatoriedade de informação aos órgãos que detém a capacidade de persecução nas referidas esferas, alinhando a sua natureza institucional à apuração de tais espécies de ilícitos. Sobre isso, tem-se que é fundamental a participação do órgão ministerial com os demais órgãos investigativos na celebração dos acordos de leniência.

Aqui, há de se ressaltar o relevante papel institucional do Ministério Público enquanto titular privativo da ação penal, como bem descreve Clever Carvalho Vasconcelos (2009, pág.93):

A ação penal pública, segundo terminologia constitucional, é de titularidade *privativa* do Ministério Público. Não obstante os termos da Lei Fundamental, boa parte da doutrina e jurisprudência entendem que a ação penal constitui monopólio do Ministério Público, que detém a sua titularidade de modo *exclusivo*.

O raciocínio perpassa, portanto, por uma atuação compatibilizada entre as instituições republicanas no processo decisório, com vistas a encontrar, entre elas, uma resposta conciliatória às suas competências, fato que lhes permitiriam atingir um interesse público sem, contudo, causar um cenário de insegurança jurídica (RIBEIRO, 2009, pág.304).

Busca-se, neste passo, um aumento da eficiência do trinômio preventivo, investigativo e sancionatório no combate à corrupção, o que, para tanto, exige-se “a quebra” da arcaica divisão de poderes e instâncias para alcançar o interesse comum do Estado.

Vale ressaltar que não se está diante

[...] de submissão de instância administrativa às vontades do Ministério Público; mas, sim, de uma potencialização da ‘verdade real’ necessária para se tomar a melhor decisão possível no âmbito administrativo. Não se trata, igualmente, de desvirtuar a dita ‘independência das instâncias’, porquanto ser inescusável a desejável sincronia entre os diversos atores [...] (CAVALCANTE, 2016, pág.434).

Isso porque, no âmbito das colaborações premiadas, o Ministério Público pode ter acesso a várias informações sobre as quais os órgãos de controladoria interna não têm conhecimento, haja vista estarem resguardadas pelo sigilo, o que, só após a conclusão, seriam destinadas aos respectivos órgãos para apuração das responsabilidades cabíveis.

Sob este aspecto, poderia ocorrer a situação da autoridade competente firmar acordos de leniência com as pessoas jurídicas, sob o argumento de que as exigências foram atendidas e que as informações apresentadas seriam úteis e necessárias às investigações, quando, na verdade, não o são, vez que já eram de conhecimento do *Parquet*. Assim, valemo-nos da atuação conciliatória entre os órgãos, a partir do reconhecimento do poder investigatório do Ministério Público para avaliar se as informações oferecidas pelos proponentes seriam razoáveis e vantajosas para celebração dos referidos acordos.

Neste passo, avaliado que a atuação cooperativa entre os órgãos tornaria o instrumento consensual da leniência mais eficiente, vale analisar se a atuação individual administrativa das controladorias à revelia do MP poderia ser considerada ilegal, sobretudo pela sua atuação pautar-se na avaliação de requisitos sob o manto discricionariedade, uma vez que se é necessário um juízo de valor sobre as informações e os documentos apresentados.

Efeito semelhante ocorreu sobre o tratamento da leniência na Lei do CADE na qual não previa, inicialmente, a participação do MP na costura dos referidos acordos, algo que foi evoluído com o tempo, ao passo da avaliação pelas empresas se seria benéfico pactuar com o Poder Público para apenas obter a redução de multas administrativas, uma vez que, por outro lado, estariam descobertas de eventuais ações penais.

Trata-se da nítida hipótese do órgão de controladoria interna, ligado ao Poder Executivo, celebrar o acordo de leniência com a empresa beneficiária, e o MP discordar dos termos na qual foi celebrado, sob o argumento de não o subscrever, tendo em vista que a empresa não prestou todas as informações que detinha, ou que não houve existência de vantagem para extinção de punibilidade da empresa infratora (CAVALCANTE, 2016, pág.435).

Cria-se, com isso, um cenário de instabilidade na qual permeia não só o Poder Público, diante dos interesses conflitantes dentro de sua própria estrutura, mas, também, para o próprio agente privado que se põe em risco a prestar esclarecimentos (aqui considerado todo material probatório) para cooperar com as investigações e tem a sua proposta de acordo rejeitada. Ou seja, é criada uma dupla instabilidade (insegurança jurídica) pelo fato de não se ter dado a oportunidade de consultar o órgão investigativo.

Eis, portanto, a exigência de compatibilização entre atuação do órgão administrativo e o juízo investigatório do Ministério Público para sopesamento da cognição na celebração dos acordos (se a informação prestada será útil ou não às investigações), com o intuito de garantir a máxima eficiência e segurança jurídica ao instituto.

Nesse sentido, são pertinentes os ensinamentos de Carlos Vinícius Ribeiro (2009, pág.298), no Livro “Ministério Público - Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais”, no Capítulo “A era da Consensualidade e o Ministério Público”, ao velar

por uma atuação administrativa pautada na perspectiva do princípio da coerência e da segurança jurídica:

Pelo princípio da coerência, o fato de cada entidade ter uma competência distinta, não impede – mas, ao contrário, mesmo recomenda – que tais competências administrativas sejam objeto de uma coordenação e de uma conciliação, com vistas ambas atinjam suas finalidades previstas em lei para as suas respectivas exigências. Assim, embora as suas entidades sejam autônomas e suas competências distintas, não se impede que tais entidades e os particulares conjuguem esforços para viabilizar o atendimento dos interesses envolvidos. Entram em cena as noções de consensualidade e de parceria com o setor privado para a promoção e atendimento do interesse público. A essa conjugação coordenada de forças se dá o nome de princípio da coerência administrativa, que deve orientar o Poder Público com os administrados, por meio de um entrosamento técnico e político, de modo a harmonizar o exercício de cada competência, administrativa e privada. Não há como se falar em Administração Pública moderna e eficiente sem considerar tais aspectos. Deve-se buscar, portanto, a unidade da atuação administrativa, de sorte que os atos administrativos de uma entidade, dotados de presunção de legalidade, legitimidade e veracidade, não sejam negados por outras, por simples mudanças de critérios imperativos do ordenamento jurídico. Trata-se, em uma última análise, da consagração do princípio da segurança jurídica.

Revela-se, desse modo, que o princípio da coerência seria este vetor para uma Administração Pública pautada na coordenação e conciliação das instituições republicanas para que se atinja a finalidade da lei (ou melhor, do acordo de leniência), na persecução do maior número de envolvidos nos atos de corrupção contra o erário, tanto por deles se originarem fatos e provas que repercutirão em processos condenatórios (seja cível ou penal), tanto por impedirem que as empresas infratoras sejam beneficiadas ao bel-prazer dos órgãos de controle interno. A esse respeito, evita-se que haja decisões conflitantes e se privilegia a segurança jurídica, impedindo que interpretações divergentes impeçam, no âmbito da administração, o exercício de liberdades.

Tal alteração legislativa alinhar-se-ia a exigência feita pela própria Convenção das Nações Unidas, no art.39, ratificada pelo Decreto nº 5.687/06, de uma atuação cooperada entre os órgãos investigativos e o Ministério Público. Vejamos:

Artigo 39

Cooperação entre os organismos nacionais e o setor privado

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com seu direito interno, para estabelecer a cooperação entre os organismos nacionais de investigação e o ministério público, de um lado, e as entidades do setor privado, em particular as instituições financeiras, de outro, em questões relativas à prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer que seus cidadãos e demais pessoas que tenham residência em seu território a denunciar ante os organismos nacionais de investigação e o ministério público a prática de todo delito qualificado de acordo com a presente Convenção (BRASIL, 2006).

Somado a isso, a prática demonstra que, não obstante a Lei tenha conferido poderes inéditos às controladorias e corregedorias internas dos entes políticos, cujas estruturas são dotadas de certa autonomia, ainda assim sofrem, por muitas vezes, influência do Poder Executivo em suas ações, impedindo-as de atuarem potencialmente no combate à corrupção empresarial. Inclusive, porque, na maioria das vezes, as autoridades máximas de cada órgão são postas em seus cargos em virtude da costura de acordos políticos com a base governista, numa nítida “troca de favores”, como já explicado alhures.

Nesse sentido, pontua Plínio Antônio Britto Gentil (et al, 2015, online):

Não se pode permitir que uma estrutura de governo, eventualmente envolvidas e pressionadas por suspeitas de corrupção, acerte-se livremente com uma empresa igualmente suspeita (que pode até ter sido doadora na sua campanha), podendo buscar, inclusive, a partir disso, financiamentos com os bancos públicos, sem que haja fiscalização e possibilidade de intervenção pela instituição constitucionalmente encarregada do primário combate à corrupção e, inclusive, da defesa da ordem jurídica, no caso, o Ministério Público.

Ocorre que com a edição da MP 703/2015 a discussão sobre a intervenção do Ministério Público nos acordos de leniência pareceu ganhar novos capítulos, principalmente por esclarecer pontos de equivocidade na antiga redação da LAC. Um deles foi a alteração legislativa do art.16, §§ 11 e 12, os quais, em breves linhas, passaram a prever que os acordos celebrados com a participação do órgão ministerial impediriam o ajuizamento ou prosseguimento das ações constantes no art.19, como também daquelas que versassem sobre improbidade administrativa.

Isso porque, durante a sua vigência, foi-se ampliando os efeitos da leniência, com vistas a atrair a pessoas jurídicas envolvidas, de forma a incentivá-las, já que se estaria diante de uma nova hipótese que garantiria, agora, imunidade total, algo até então não visto no programa de leniência brasileiro.

A esse respeito, surgiam-se vozes doutrinárias em considerar que o novo contexto introduzido pela MP 703/2015 seria passível de controle de constitucionalidade, tendo em vista que estaria sucumbindo uma das funções

primordiais do Ministério Público: a titularidade da ação penal (art.129, I, CRFB/88) e a defesa do patrimônio público (art.129, III, CRFB/88).

Contudo, considera-se que a MP 703/2015 foi responsável por determinar o momento de intervenção do Ministério Público ao garantir maior previsibilidade aos particulares que estivessem sendo objeto de investigações.

Nesse ínterim, há de se ressaltar que está em tramitação o Projeto de Lei 3.636/2015 (anterior PL 105/2015), de autoria do Senador Ricardo Ferraço, com aprovação já do Senado Federal, e que segue, agora, as discussões na Câmara dos Deputados, o qual dispõe que a celebração dos acordos de leniência, previsto na LAC, ficaria condicionada à apreciação do Ministério Público, com o fim de exercer o controle de legalidade, moralidade, razoabilidade dos seus termos, homologando-o ou não.

Assim, observa-se que a aprovação do referido projeto de lei, nos moldes atuais, seria salutar para garantir previsibilidade e segurança jurídica aos acordos de leniência celebrados ao longo das investigações com as empresas infratoras, tornando-os mais atrativos, bem como para assegurar a participação do Ministério Público na realização dos seus termos (separado ou em conjunto com os órgãos competentes); órgão tão valioso ao Estado Democrático de Direito, em virtude da titularidade do direito de defender em juízo interesse difusos e coletivos.

5 CONCLUSÃO

Não temos dúvidas que a Lei nº 12.486/2013 representa um grande avanço no combate à corrupção e na ética administrativa, alinhando a atuação nacional contra o fenômeno aos compromissos internacionais assumidos pelo país, cuja redação se pautou nos pilares da: prevenção, detecção e responsabilização.

Com o intuito de pôr fim a “zona cinzenta” sobre a responsabilização das pessoas jurídicas corruptas, ante o vácuo legislativo presente no ordenamento jurídico, a medida portou-se como uma das mais notáveis inovações trazidas pela Lei Anticorrupção Brasileira na punição das empresas, que eram frequentemente criadas para encobrir e dificultar a responsabilização das pessoas físicas.

Assim, permitiu-se a adoção de instrumentos compatíveis ao *modus operandi* dos complexos atos de corrupção, em especial do Acordo de leniência, introduzido pelo legislador nacional no art.16 da Lei, na condição de robusto e eficaz mecanismo na desarticulação de tais crimes de características tão singulares e de operabilidade bem particular.

Entretanto, foi-se possível analisar que o instituto padece de algumas fragilidades, motivando-nos a concordar com algumas críticas tecidas ao longo do presente trabalho, de modo a torná-lo mais atrativo, tanto para o particular, à vista dos benefícios que são concedidos e também da segurança jurídica, quanto para o Poder Público, na tentativa de alcançar o maior número de envolvidos e de ter ressarcido todo o erário dilapidado pela atuação criminosa.

Nesse sentido, vislumbra-se que são poucas às vezes em que avaliamos o acordo de leniência como algo, de fato, vantajoso para a empresa que se propõe a colaborar com as investigações, como nos casos, por exemplo, em que a empresa possui vínculos contratuais com a Administração Pública, seja na prestação de serviços, seja recebendo empréstimos e incentivos. Nestas hipóteses, sim, há de se concordar que a leniência corresponderia como um salvo-conduto para as pessoas jurídicas continuarem atuando no mercado na tentativa de se reerguerem. Contudo, vimos que, de um modo geral, o Programa de Leniência Nacional necessita ser melhor avaliado, a fim de que possa se torna mais “convidativo”.

Nesta rota de pensamento, diante das críticas e apontamentos feitos ao longo do trabalho sobre o instituto, pergunta-se: o que fazer para torná-lo mais atrativo e eficiente, tanto para as pessoas jurídicas, quanto para o poder público?

De início, posicionamo-nos pela atuação cooperativa e harmoniosa entre as instituições que, por natureza, tenham o caráter de combater, com afinco, o fenômeno da corrupção. Aqui, há de se defender a atuação do Ministério Público na celebração dos acordos de leniência com os órgãos de controladoria interna dos respectivos entes políticos, a fim de garantir mais segurança jurídica e eficiência na sua realização, tendo em vista que as informações colhidas durante a sua celebração serão imprescindíveis à aferição de responsabilidades dos agentes envolvidos nos atos de corrupção

A esse respeito, como já observado, defendeu-se a aprovação do Projeto de Lei nº 3.636/2015 (anterior PL 105/2015), de autoria do Senador Ricardo Ferraço, para a alteração da redação art. 16, *caput*, da Lei nº 12.846/2013, com o intuito de prever a participação do Ministério Público (em conjunto com as controladorias internas dos entes políticos) na celebração dos acordos de leniência com as empresas que desejam cooperar com as investigações. Tal medida seria fulcral para atingir a eficiência e segurança que o instituto necessita para torna-lo, enfim, mais convidativo às pessoas jurídicas.

A alteração legislativa permitiria, ainda, a compatibilização do instrumento legal brasileiro à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (a qual lhe serviu de base para estruturação) aprovada pelo Decreto nº 5.687/2006, ante a previsão do art.39, na qual se exige a cooperação entre as instituições investigativas e o Ministério.

Isso porque, tem-se que a atuação conjunta de toda a Administração Pública vai além de um rígido sistema de competências e liberalidades das instituições; é algo que já é promovido no cenário internacional há anos e se aproxima de uma gestão administrativa pautada no princípio da coerência e da segurança jurídica, como já abordado alhures, com o intuito de que se atinja uma atuação conciliatória entre as instituições republicanas na consecução do interesse público.

Só assim alcançaríamos uma atuação integrada, cuja preocupação destinasse ao avanço dos instrumentos pró-consensuais no exercício do *ius puniendi*, em substituição à atuação unilateral e impositiva da Administração Pública, que, como já se mostrou, torna-se ineficiente a cada dia, sobretudo no combate à corrupção.

Assim sendo, em que pese as críticas pontuais, temos que a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Brasileira) se dispôs para além de um instrumento voltado à responsabilização de pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção, ela foi responsável por tutelar uma lisura comportamental dos agentes de mercado e promover a atuação conjunta entre o setor privado e do setor público em face de um só objetivo: na luta contra a corrupção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da república federativa do brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html>. Acesso em: 02.02.2017.

_____. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm Acessado em: 01.03.2017

_____. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 6.286/2010, posteriormente convertido na Lei nº 12.846/2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências, 2009. Exposição de motivos. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=735505&filename=Tramitacao-PL+6826/2010>. Acessado em: 05.03.2017.

_____. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acessado em: 05.03.2017.

_____. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acessado em: 06.03.2017.

_____. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acessado em: 06.03.2017.

_____. Lei nº 10.149, 21 de dezembro de 2000. Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE em autarquia, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10149.htm>. Acessado em: 10.03.2017.

_____. Lei nº 12.259, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acessado em: 11.03.2017.

_____. Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htmimprensa.htm>. Acessado em: 30.03.2017.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei 105/2015. Acrescenta parágrafo ao artigo 16 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, determinando que os acordos de leniência celebrados por entes da Administração Pública sejam homologados pelo Ministério Público. Disponível em:< <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120017>>. Acessado em: 27.03.2017.

AGUIAR, Ubiratan. **Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção**. Revista Tribunal de Contas da União, Brasil, n.105, págs.17-28, jul./set.2005. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/515/566> Acessado em: 05.03.2017.

BAPTISTA, Renata Ribeiro. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance – 2ª ed. rev., ampl e atual**. Salvador: Juspodivm, 2016, págs. 103-120.

BBC, Brasil. **OCDE quer rigor do Brasil contra empresas que praticam suborno**, 19.12.2007. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/ultnot/bbc/2007/12/19/ult2283u1109.jhtm> Acessado em: 17.03.2017

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 11 ed. Brasília: UNB, 1998.

BOTTINI, P. C.; TAMASAUSKAS, I. **A controversa responsabilidade objetiva na Lei Anticorrupção**. Revista Consultor Jurídico (Conjur). Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2014-dez-09/direito-defesa-controversa-responsabilidade-objetiva-lei-anticorruptao>> Acessado em: 28.02.2017.

CAMPOS, Patrícia Toledo. **Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção**. Revista Digital de Direito Administrativo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, v. 2, n. 1, p. 160-185, 2015. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/80943>> Acessado em: 15.03.2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo – 30.ed. rev., atual. e ampl.** São Paulo: Ed. Atlas, 2016.

CAVALCANTE, Rafael Jardim. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance – 2ª ed. rev., ampl e atual**. Salvador: Juspodivm, 2016, págs. 407-442.

_____. **O papel dos tribunais de contas no combate à corrupção.** Revista Tribunal de Contas da União, Brasil, n. 135, págs.12-13, jan./abril 2016. Disponível em: < <http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/1316/1418>>. Acessado em: 18.03.2017.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil – 10ªed.** São Paulo: Editora Atlas, 2012.

CGU, Controladoria Geral da União. **Convenção da OCDE contra o suborno transnacional.** Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, 2016. Disponível em:< <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>>. Acessado em: 09.03.2017.

CORRÊA, Bruno Simões. **Lei Anticorrupção estimula adoção de boas práticas de governança, 2015.** Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2015-fev-25/bruno-correa-lei-anticorrupcao-estimula-adocao-boas-praticas>> Acessado em: 09.03.2017.

CORTELLA, Mario Sergio; BARROS FILHO, Clóvis de. **Ética e vergonha na cara.** Campinas/ SP: Papirus 7 Mares, 2014.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo/ Reinaldo Couto – 2.ed.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

DEMATTE, Flávio Rezende. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance – 2ª ed. rev., ampl e atual.** Salvador: Juspodivm, 2016, págs. 665-678.

DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer. **Comentários sobre a Lei Anticorrupção.** São Paulo: Saraiva, 2016.

FIDALGO, Carolina Barros. CANETTI, Rafaela Coutinho. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance – 2ª ed. rev., ampl e atual.** Salvador: Juspodivm, 2016, págs. 337-374.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini. **A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública.** Editora Fórum. A&C: Revista de Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015. Disponível em: < <http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2015/08/lei-anticorrupcao-compliance.pdf>>. Acessado em: 15.03.2017.

GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa – 8ª edição.** São Paulo: Saraiva 2014.

GRECO FILHO, Vicente. **O Combate à corrupção e comentários à Lei de Responsabilidades de Pessoas Jurídicas (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013) – Atualizado de acordo com o Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015/** Vicente Greco Filho, João Daniel Rassi. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

HAMMOND, S. D. **Detecting and deterring cartel activity through an effective leniency program.** In *International Workshop on Cartels*. Brighton, England, 2000. Disponível em: < <https://www.justice.gov/atr/file/518521/download>>. Acessado em: 19.03.2017.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

LEAL, Rogério Gesta; RITT, Caroline Fockink. **A previsão dos mecanismos e procedimentos internos de integridade: compliance corporativo na lei anticorrupção: sua importância considerado como uma mudança de paradigmas e educação empresarial.** Revista Barbarói – Universidade de Santa Cruz do Sul: v. 42, págs.46-63, Jul./Dez.2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/5544/3856> Acessado em: 15.03.2017

MARRARA, Thiago. **Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes.** Revista Digital de Direito Administrativo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/99195> Acessado em: 16.03.2017.

_____. **Lei anticorrupção permite que inimigo vire colega.** Consultor Jurídico, São Paulo, 2013. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2013-nov-15/thiago-marrara-lei-anticorrupcao-permite-inimigo-vire-colega>>. Acessado em: 10.03.2017.

MEYER-PLUG; Samanta Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. **O Brasil e o combate à corrupção.** Revista de informação legislativa: v.46, n.181 (jan./mar. 2009). Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194901>> Acessado em: 20.03.2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial – 16ª ed. rev. e atual.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Verás de. **A juridicidade da Lei Anticorrupção – Reflexões e interpretações prospectivas, 2014.** Disponível em: http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/01/ART_Diogo-Figueiredo-Moreira-Neto-et-al_Lei-Anticorrupcao.pdf Acessado em: 09.03.2017.

MOREIRA, Eduardo Thayde Souza; PEÑALOZA, Rodrigo. **Programas de leniência, corrupção e o papel da Corregedoria da autoridade antitruste.** Brasília: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A091.pdf>. Acessado em: 12.03.2017

NETTO, Felipe P. Braga. In: In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org) **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance – 2ª ed. rev., ampl e atual.** Salvador: Ed. Juspodivm, 2016, págs. 21-46.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e Anticorrupção/** Guilherme de Souza Nucci. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

PESTANA, Marcio. **Lei Anticorrupção: exame sistematizado da Lei n. 12.846/2013/** Marcio Pestana. Barueri, São Paulo: Ed. Manoale, 2016.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata/** Marco Vinico Petrelluzzi, Rubens Naman Rizek Júnior. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014.

PIMENTEL FILHO, André. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance – 2ª ed. rev., ampl e atual.** Salvador: Ed. Juspodivm, 2016, págs. 47-70.

PIOVESAN, Flávia; GONZAGA, Victoriana Leonora Corte. **Combate à corrupção é imperativo para resgatar a força da Constituição, 2016.** Disponível em: http://www.conjur.com.br/2016-jun-22/combate-corrupcao-essencial-resgate-forca-constituicao#_ftnref5 Acessado em: 04.03.2017.

RAMINA, Larissa. **A Convenção Interamericana contra a Corrupção: uma breve análise.** Revista Direitos Fundamentais e Democracia, Faculdades Integradas do Brasil, v.6, págs. 1-11, 2009. Disponível em: < <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/21> > Acessado em: 12.03.2017.

RIBEIRO, Carlos Alves Vinicius. **Ministério Público: reflexões sobre princípio e funções institucionais/** Carlos Alves Vinicius Ribeiro (organizador). São Paulo: Editora Atlas, 2010.

SANTOS, Fernanda Marinela de Sousa; RAMALHO, Tatiany; PAIVA, Fernando. **Lei Anticorrupção: Lei n. 2846, 1º de agosto de 2013.** São Paulo: Editora Saraiva, 2015.
SANTOS, Sousa, F.M. D. (7/2015). Lei anticorrupção: lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013, 1ª edição. [Minha Biblioteca]. Retirado de <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502623033/>

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção.** São Paulo: Saraiva, 2015.

SIMÃO NETO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática: de acordo com a Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013, com a lei complementar nº 135 de junho de 2010: Ficha Limpa. 2ª.** Ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014.

SOUZA, Horácio Augusto Mendes de. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance – 2ª ed. rev., ampl e atual.** Salvador: Juspodivm, 2016, págs. 121-148.

SOUZA, Jorge Munhós de. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance – 2ª ed. rev., ampl e atual.** Salvador: Juspodivm, 2016, págs.187- 242.

UNODC, *United Nations Office on Drugs and Crime*. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.** Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html> Acessado em: 02.03.2017.

VASCONCELOS, Clever Rodolfo Carvalho. **Ministério Público na Constituição Federal: doutrina esquematizada e Jurisprudência: comentários aos artigos 127 a 129 da Constituição Federal.** São Paulo: Editora Atlas, 2009.

VILARDI, Sanchez, C., PEREIRA, Bresser, F. R., NETO, D., Theodomiro. (03/2008). **Série GVLAW - Direito Econômico - Crimes Econômicos e Processo Penal, 1ª edição.** [Minha Biblioteca]. Retirado de <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502120792/>