

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

BEATRIZ PEIXOTO NÓBREGA

LEI ANTICORRUPÇÃO: uma análise teórica das dificuldades de implementação

**JOÃO PESSOA
2018**

BEATRIZ PEIXOTO NÓBREGA

LEI ANTICORRUPÇÃO: uma análise teórica das dificuldades de implementação.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Jonábio Barbosa dos Santos

**JOÃO PESSOA
2018**

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

N7541 Nobrega, Beatriz Peixoto.

LEI ANTICORRUPÇÃO: uma análise teórica das dificuldades de implementação / Beatriz Peixoto Nobrega. - João Pessoa, 2018.
64 f.

Orientação: Jonabio Barbosa dos Santos.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Combate à corrupção. Lei Anticorrupção. I. dos Santos, Jonabio Barbosa. II. Título.

UFPB/CCJ

BEATRIZ PEIXOTO NÓBREGA

LEI ANTICORRUPÇÃO: uma análise teórica das dificuldades de implementação.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jonábio Barbosa dos Santos

DATA DA APROVAÇÃO: 06 DE NOVEMBRO DE 2018

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. Jonábio Barbosa dos Santos
ORIENTADOR


Prof. Ms. Maria Lígia Malta de Farias.
AVALIADORA


Prof. Dra. Raquel Moraes de Lima.
AVALIADORA

À Jesus Cristo, meu senhor e Salvador, sempre
presente em todos os momentos da minha vida,
desde os mais felizes aos mais difíceis, e a minha
querida família.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Jesus, razão pela qual vivo, meu Senhor, Salvador e Deus presente. Agradeço também a minha família, em especial minha mãe, mulher virtuosa que sempre me inspira e me incentiva nas horas de desânimo. Ao professor Jonábio Barbosa dos Santos pela orientação, apoio e confiança na elaboração do presente trabalho. Aos meus amigos, que me ajudaram e sempre me animaram nas horas mais difíceis. Por fim, a todos que, de alguma forma, fizeram parte da minha formação acadêmica: o meu muito obrigada.

“De tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça.

De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto”.

(Ruy Barbosa de Oliveira)

“O que me preocupa não é nem o grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética... o que me preocupa é o silêncio dos bons”.

(Martin Luther King)

RESUMO

A corrupção traz prejuízos financeiros para qualquer nação, pois retira o dinheiro público designado a áreas de relevante interesse para a sociedade, a exemplo da Saúde e Educação, causando diminuição na credibilidade da gestão pública e na concorrência de mercado. Nesse sentido, para atender à necessidade de combater a corrupção no Brasil, fora proposta a Lei nº 12.846/2013, denominada também de Lei Anticorrupção, a qual possui, como maior destaque, a responsabilidade objetiva para a pessoa jurídica que praticar atos ilícitos em desfavor da Administração Pública nacional e estrangeira, trazendo severas sanções civis e administrativas. Contudo, apesar de ser de grande valia para mudança de comportamentos no âmbito empresarial, observa-se que a lei não tem promovido todos os efeitos que determinaram a sua criação, ante sua dificuldade de implementação. O presente estudo tem o intuito de analisar as dificuldades para a implementação da Lei nº 12.846/2013, com foco no âmbito estadual e na ausência de regulamentação. Será utilizado também, durante o trabalho, gráficos disponibilizados pelo Portal da Transparência do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Ademais, será explorada também a insegurança jurídica no tocante aos acordos de leniência, os quais não preveem a participação do Ministério Público. Será estudada também a implementação da Lei Anticorrupção no estado do Espírito Santo, primeiro ente federativo a condenar com base na Lei Anticorrupção, além de dispor de uma Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), a qual apresenta uma sólida estrutura para o combate à corrupção.

Palavras-chave: Combate à Corrupção. Lei Anticorrupção. Implementação da Lei nº 12.846/2013.

ABSTRACT

Corruption brings a financial loss to any nation, because it removes public money designated for areas of relevant interest to society, like Health and Education, causing a decrease in public credibility and market competition. In this sense, to meet the need of fighting against corruption in Brazil, it was proposed Law number 12.846/2013, also called Anti-Corruption Act, which is important when it comes to the liability of legal entities for acts committed against national or foreign public administration, imposing harsh civil and administrative penalties. However, despite being of great value for the behaviour change in business field, it seems that the law hasn't been taking all the effects expected, due to the difficulty of implementation. The present study aims to analyze the difficulties in the implementation of Law number 12.846/2013, focusing on the ambit of the states and in the lack of regulation. Also it will be used, throughout the study, graphics available in the portal of Ministry of Acting Transparency and Controller General of Accounts. Besides, it will also be explored the legal insecurity regarding the Leniency Agreements, which does not provide for participation of Public Prosecution. It will also be studied the implementation of this law in the Brazilian state of Espírito Santo, the first state to condemn on the basis of Anti-Corruption Act, it has a public department for transparency and accountability, called SECONT, which has a solid structure in order to fight against corruption.

Key-words: Fight against corruption. Anti-Corruption Act. Implementation of Law number 12.846/2013.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidades de sanções por tipos de sanção	30
Gráfico 2 – Sanções vigentes por localidade do sancionado.....	49
Gráfico 3 – Quantidade de sanções por órgão sancionador.....	52

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A CORRUPÇÃO NO BRASIL E SEU ENFRENTAMENTO	13
2.1 MICROSSISTEMA DE COMBATE À CORRUPÇÃO	15
2.2 SOBRE A AUSÊNCIA DE <i>BIS IN IDEM</i> NA LEI ANTICORRUPÇÃO	17
2.3 DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA PREVISTA NA LEI ANTICORRUPÇÃO	21
3 DO PROCEDIMENTO DE RESPONSABILIZAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO	25
3.1 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO E SANÇÕES DE NATUREZA ADMINISTRATIVA.....	26
3.2 RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL E SANÇÕES DE NATUREZA ADMINISTRATIVA	31
3.3 MECANISMO DE INTEGRIDADE (<i>COMPLIANCE</i>) PREVISTO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ANTICORRUPÇÃO.....	33
3.4 DA INSEGURANÇA JURÍDICA ACERCA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS COM FUNDAMENTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO.....	35
4. AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO	40
4.1 A AUSÊNCIA DE PREVISÃO DA LEI Nº 12.846/2013 ACERCA DA INCIDÊNCIA DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADAS.....	40
4.2 REGULAMENTAÇÕES ESTADUAIS E A AUSÊNCIA DE ESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE	43
4.3 MODELO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

É incólume o prejuízo econômico causado pelo fenômeno da corrupção para qualquer nação, pois desvia recursos públicos que se destinam a infraestrutura nacional e áreas de relevante interesse para a sociedade, a exemplo da saúde e educação, comprometendo a credibilidade da gestão pública, confiança das instituições democráticas e a concorrência de mercado.

Nessa conjuntura, após a aderência do Brasil a convenções internacionais sobre o combate à corrupção, surge a Lei nº12.843/2013, também chamada Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, que visa punir a pessoa jurídica infratora dos atos lesivos praticados contra a Administração Pública.

Contudo, para que a lei se torne um instrumento eficaz de mudança de comportamento no setor empresarial brasileiro, faz-se necessário que seja devidamente aplicada, através da investigação das denúncias com fundamento na lei e da correta imposição de sanções em cada caso concreto, pelas autoridades competentes, tendo em vista que a impunidade incentiva a corrupção, por gerar maiores benefício ao agente infrator do que aqueles que agiram de acordo com as leis. Nesse sentido, o presente trabalho possui o objetivo de analisar as principais dificuldades na implementação, no país, da Lei nº12.846/2013.

Primeiramente, será feita uma breve abordagem acerca do fenômeno da corrupção no Brasil, o qual remonta à colonização, com o patrimonialismo até os dias atuais com o processo de globalização da economia, que expandiu o alcance de transações ilícitas internacionais.

Em razão disso, o país foi signatário da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção. Entretanto, não obstante sua participação internacional, somente após as manifestações de julho de 2013, foi sancionada a Lei nº12.843/2013, que possui como maior característica a responsabilidade objetiva para a pessoa jurídica que atuar ilicitamente com a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Pois bem, anteriormente a sua promulgação já havia no ordenamento jurídico normas que combatiam a corrupção das empresas, a exemplo da Lei de Improbidade Administrativa, tais diplomas formavam o chamado ‘microssistema de combate à corrupção’.

Serão analisados também o processo administrativo de responsabilização, e as penalidades de natureza administrativa que vão desde multa, com base no faturamento anual da empresa, a publicação extraordinária da condenação, bem como, o processo judicial de

responsabilização da empresa infratora e as sanções de natureza civil, as quais podem determinar a dissolução compulsória da empresa.

Frisa-se que não há obstáculos para instauração do processo judicial para os mesmos fatos do processo administrativa, ante o princípio de independência de instâncias e da inafastabilidade da prestação judicial.

Outro instrumento previsto na lei, que também será discutido, trata-se do acordo de leniência, já previsto na Lei Antitruste, Lei nº 8.884/1994, que são contratos firmados entre a Administração e particulares envolvidos em ilícitos, por meio dos quais estes últimos cooperam com a investigação, com novas informações e documentos, e recebem em benefício a extinção ou redução de sanções a que estariam sujeitos por tais ilegalidades.

Contudo, apesar da celebração da leniência trazer como benefício ao Estado a persecução de ilícitos praticados em coautoria, de difícil apuração por meio das vias ordinárias, verifica-se que o acordo não tendo sido atrativo para as empresas infratoras, uma vez que não há previsão de participação do Ministério Público na celebração, de modo que as informações dispostas nos acordos poderão ser utilizadas como prova emprestada em outros processos. Além disso, somente a primeira pessoa jurídica a se manifestar sobre o assunto poderá celebrar a leniência, e por conseguinte, ser beneficiada.

Outro ponto que também será objeto de estudo são os programas de integridade, *compliances*, que são mecanismos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira, tais mecanismos podem ser utilizados como atenuantes da pena, desde que implantados anteriormente a prática dos atos lesivos pela empresa infratora.

Percebe-se que a lei é de grande valia para a mudança no comportamento empresarial, por, além de prever severas sanções a pessoa jurídica que pactuar ilicitamente com a Administração Pública, incentivar a criação de programas de integridade, os quais proporcionam a governança corporativa e o gerenciamento de riscos, gerando maior segurança no mercado econômico. Contudo, para seu êxito, é necessária sua efetiva aplicação.

Nesse contexto, o estudo buscará tratar das dificuldades de implementação na aplicação da lei, com foco na ausência de previsão expressa acerca da incidência da Parecerias Público-Privadas, pertencentes ao terceiro setor, nas diversas regulamentações estaduais sobre o processo administrativo de responsabilização, que geram insegurança jurídica.

Por fim, será analisada a atuação do Estado do Espírito Santo na implementação da lei, que ocorreu através de uma Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), do aplicativo Fiscal Cidadão e do Fundo Estadual de Combate à Corrupção.

Ao longo do trabalho em questão, será utilizada o método dedutivo, com o uso de pesquisa bibliográfica, com o suporte de livros sobre o tema, artigos científicos, teses de mestrado, e monografias, bem como haverá a utilização de jurisprudência e pareceres da Procuradoria-Geral da República, com o intuito de explanar os pontos principais e as lacunas da lei.

Ademais, o método qualitativo de pesquisa será adotado, haja vista que serão utilizados gráficos sobre as sanções com base na Lei nº12.846/2013, disponíveis no portal de Transparência¹, administrado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, ademais, serão utilizados dados, fornecidos pela assessoria de imprensa da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), através de e-mail², no Estado do Espírito Santo, acerca dos processos em andamento e os já realizados na secretaria.

Referidos gráficos e dados serão usados como a finalidade de explorar as incidências de sanções aplicadas no país, e as dificuldades de implantação da Lei Anticorrupção, e analisar a atuação da SECONT, órgão que vem aplicando de fato a lei no país.

1 Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep>.
2 Fonte: flavia.martins@secont.es.gov.br

2 A CORRUPÇÃO NO BRASIL E SEU ENFRENTAMENTO

Conceituar o termo corrupção é extremamente difícil, uma vez que esse fenômeno envolve desde condutas antiéticas a condutas ilegais relacionadas ao desvio de patrimônio público, que visam o locupletamento indevido, podendo estar também à cultura de um povo e de determinadas regiões.

Consoante explana Brei (1995, p. 1) “o fenômeno pode ser observado numa graduação quase infinita. Vai de pequenos desvios de comportamento à total impunidade do crime organizado, por parte das várias áreas e níveis governamentais.”

Nesse sentido, a corrupção³ se demonstra de forma multifacetada, pois além de envolver comportamentos individuais, relaciona-se também a estruturas institucionais de uma certa região ou até mesmo um país, perpetuadas em gerações. Como bem observa Ribeiro:

Para conhecer-se o fenômeno da corrupção, em nossa sociedade, devesse combinar a leitura antropológica com a política. Os costumes, na corrupção, não são uma vaga descrição dos modos de ser, de *ethoi* privados, mas a questão política por excelência. Discutir a corrupção é um tema de antropologia política: aqui estamos na charneira em que os costumes e a política se exigem um ao outro. (RIBEIRO, 2000, p. 165).

Assim, verifica-se que a corrupção, no sentido de auferir vantagem individual em razão do exercício da função pública, é considerado um fenômeno milenar.

No Brasil, desde o período colonial se observam práticas corruptas que visam lesar o interesse público, principalmente em razão do patrimonialismo, prática na qual os governantes consideravam os bens do Estado como parte de seu próprio patrimônio, e, esse patrimonialismo, responsável por confundir a propriedade privada com a pública, é uma característica que, infelizmente, permanece no país, consoante explana Lorente:

Em um Estado moderno que mantém traços patrimoniais, como verificamos ser o caso do Brasil, a confusão entre o público e o privado traz à esfera pública o afeto com o próximo, que era destinado a permanecer na esfera privada, conforme os ideais democráticos e republicanos. (LORENTE, 2016, p. 226)

Com o processo de globalização da economia, a corrupção ultrapassou o alcance nacional, passando a abranger também transações ilícitas internacionais. Diante disso, por

³No presente trabalho, o termo corrupção será utilizado no sentido de agir através de um meio ilegal para se conseguir algo, bem como na perspectiva do desvirtuamento de costumes, considerados imorais ou antiéticos, sendo retratada com maior abrangência do que a improbidade administrativa, que se caracteriza pela ocorrência de atos ilícitos praticados por agentes públicos.

comprometer interesses comuns de todos os povos, a comunidade internacional sinalizou a necessidade de combatê-la de forma consorciada e articulada.

Nesse contexto, o marco inaugural de internacionalização de normas anticorrupção surgiu a partir do *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, nascido como resposta ao escândalo estadunidense *Watergate*, ocorrido na década de 70, que revelou um esquema de corrupção, no qual quatrocentas empresas americanas subornavam funcionários públicos estrangeiros pela quantia de trezentos milhões de dólares.

O *FCPA* proibiu que as empresas se utilizassem de propinas de funcionários públicos estrangeiros, para obtenção de negócios no exterior, possuindo notável relevância por representar um paradigma na mudança na postura até então constantemente nacional no combate à corrupção.

Destarte, no momento em que as empresas americanas passaram a ter desvantagem competitiva em relação às demais, haja vista que diversos países faziam vista grossa e até mesmo possibilitavam a dedução fiscal dos subornos pagos no exterior, houve uma pressão por parte dos Estados Unidos, no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para a criação de um pacto internacional que estendesse aos demais países a vedação no pagamento de propina nos negócios internacionais.

Assim, com a desvantagem competitiva dos Estados Unidos em razão do *FCPA*, veio dos americanos a proposta de lançar um instrumento firmando a ilicitude no pagamento de propinas a autoridades estrangeiras, (PIMENTEL FILHO, 2017, p.53).

A Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCD), entrou em vigor em 15 de fevereiro de 1999, com a participação de trinta e sete países, com o intuito de coibir a prática de corrupção de funcionários públicos estrangeiros, tendo sido promulgada no Brasil através do Decreto n. 3.678/00. Frisa-se que a Convenção, em seu preâmbulo, estabelece que a corrupção se trata de:

Fenômeno difundido nas Transações Comerciais Internacionais, incluindo o comércio e o investimento, que desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico, e distorce as condições internacionais de competitividade. (OCD, 1999, p.1)

Ademais, o Brasil também ratificou a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, cujo texto foi aprovado através do Decreto Legislativo nº.348/2005, e a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA).

Referidas convenções previam que os ordenamentos normativos internos dos países signatários deveriam ser aperfeiçoados com a edição de normas jurídicas voltadas à responsabilização de pessoas físicas e jurídicas que atuassem nos polos da relação de corrupção, através de sanções nas esferas penal, administrativa e civil.

Por conseguinte, o Poder Executivo, no início de 2010, protocolou o Projeto de Lei nº. 6826/2010, minutado pela Controladoria Geral da União e Ministério da Justiça e Casa Civil da Presidência da República, com o escopo de prevenir e punir atos ilícitos praticados por pessoas jurídicas.

Ocorre que, não obstante o projeto ter sido aprovado na Câmara dos Deputados em 2011, encontrava-se paralisado desde 2013 no Senado Federal, tendo obtido o regime de tramitação de prioridade tão somente após as manifestações populares de junho de 2013, as quais reivindicavam principalmente a ética na gestão pública e integridade por parte dos governantes.

Percebe-se que a Lei nº. 12.846/2013 foi sancionada não apenas para atender aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, mas também como uma resposta aos clamores da sociedade brasileira em meio à vasta corrupção espalhada pelo país. (CAMPOS, 2014, p.162).

Assim, após a pressão popular, o projeto foi aprovado em 05 de julho de 2013, tendo sido transformado na Lei Ordinária nº. 12. 846/2013, em 02 de agosto de 2013.

O diploma legal traz como maior destaque a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, trazendo em seu art. 5, inc. I a V, as condutas descritas como corruptas ou ilícitas, além prever outras inovações, a exemplo do Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, e a previsão dos programas de integridade – *compliances*, como atenuantes da pena.

Logo após sua entrada em vigor, foi denominada pela imprensa de “Lei Anticorrupção” e “Lei da Empresa Limpa”, ante a previsão de penalidades severas que vão desde multa a dissolução compulsória da empresa.

Dessa forma, a Lei Anticorrupção possui a proposta de ser um instrumento efetivo, no âmbito empresarial, no combate à corrupção, que se trata de problema sociológico, ético e cultural enfrentado no país, responsável pelo desvio de finanças públicas nas áreas de saúde, educação e transporte, além de tornar ineficiente a concorrência de mercado.

2.1 MICROSSISTEMA DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Anteriormente à vigência da Lei nº 12.846/2013, já haviam na legislação brasileira normas que combatiam à corrupção nas empresas.

Primeiramente, destaca-se que são vários os parâmetros para identificar se determinada lei pode ser considerada como anticorrupção, já que, muitas vezes, o conceito atribuído ao fenômeno da corrupção é equivocado, e a norma não a traz expressamente como objeto (GRECO FILHO; RASSI, 2015, p.51).

No âmbito penal, havia a previsão no tocante ao crime de corrupção passiva, previsto no art. 333 do Código Penal, e ao crime de Corrupção ativa em transação comercial internacional, consoante disposto no art. 337-B. Por sua vez, no direito administrativo brasileiro, a Lei de Licitações já dispunha sobre a responsabilidade administrativa das pessoas físicas e jurídicas, nas hipóteses de atos lesivos praticados em licitações e contratos administrativos, todavia, as condutas mais graves tratadas como crime se aplicam tão somente as pessoas físicas.

Já a Lei de Improbidade Administrativa busca punir o agente público que atua ilicitamente com a Administração Pública, punindo a empresa tão somente no caso de ter sido beneficiada com o ilícito cometido pelo agente.

Dessa forma, conforme leciona Heinen, o combate à corrupção era tutelado por diversos diplomas normativos vigentes no direito nacional, formando um chamado “sistema nacional de combate à corrupção”, composto, principalmente, pelas seguintes leis:

O combate à corrupção vem sendo tutelado por vários diplomas vigentes no âmbito interno. Significa dizer que existem inúmeras leis que tratam do tema e fornecem mecanismos para a prevenção e para a repressão desse fenômeno. Todo esse manancial de normas forma o que chamaremos aqui de “Sistema nacional de combate à corrupção”. Este “bloco de leis” introduz verdadeiro “sistema legal de defesa da moralidade”, formado, principalmente, pelos seguintes diplomas normativos:

Lei nº 4.717/65 (*Lei da Ação Popular*, a qual permite que qualquer cidadão impugne os atos administrativos ilegais ou imorais); Lei nº 4.737/65 (institui o *Código Eleitoral*); Código Penal (especialmente no que se refere aos crimes praticados contra a Administração Pública (Título XI)); Lei nº 1.079/50, que rege os crimes de responsabilidade do Presidente da República; Decreto-Lei nº 201, de 1967, que define os crimes de responsabilidade dos prefeitos e vereadores; Lei Complementar nº 64/90 (*Lei de Inelegibilidades*); Lei nº 8.429/92 (*Lei de combate à improbidade administrativa*); Lei nº 8.443/92 (*Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União*), que no artigo 46 permite a declaração de inidoneidade de empresa que venha a fraudar licitações; Lei nº 8.666/93 (*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, especialmente se visualizamos as disposições do Capítulo IV, que tratam das sanções administrativas e criminais); Lei nº 10.520/2002 (*Lei do Pregão*), que no artigo 7º também permite a declaração de inidoneidade de quem venha a fraudar o certame; Lei Complementar nº 135/2010 (*Lei da Ficha Limpa*); Lei nº 12.462/2011 (*Lei do Regime Diferenciado de Contratações*), que no artigo 47, inciso VI, permite declarar impedido de licitar quem “comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal; Lei nº 12.529/2011 (*Lei de Defesa da Concorrência*, especialmente no que se refere ao Título V); Lei nº 12.813/2013 (*Lei que dispõe sobre o conflito de*

interesses no exercício de cargo ou de emprego público); Lei nº 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas). (HEINEN, 2015, p. 31-32)

Por conseguinte, percebe-se a existência de um microssistema de combate à corrupção, de modo que anteriormente a entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013, as pessoas jurídicas já eram responsabilizadas pelos ilícitos cometidos por seus agentes, funcionários ou sócios.

Todavia, em nenhum dos dispositivos anteriores à Lei nº. 12.846/2013 encontra-se sanções tão rigorosas e um procedimento que pretende ser rápido e eficaz na punição como o da atual legislação. Sendo, contudo, incorreto afirmar que somente com a Lei nº 12.846/2013 as pessoas jurídicas passaram a ser responsabilizadas. (MARINELA; PAIVA; RAMALHO, 2015, p.35).

Portanto, a Lei Anticorrupção constitui um instrumento relevante no combate à corrupção empresarial, vez que inova ao trazer a responsabilização objetiva da pessoa jurídica pelos delitos cometidos por seus agentes em seu favor, bem como traz a presença de sanções rigorosas, e dispõe pela primeira vez sobre infrações contra a Administração Pública estrangeira.

2.2 SOBRE A AUSÊNCIA DE *BIS IN IDEM* NA LEI ANTICORRUPÇÃO

Conforme já exposto, para cumprir o estabelecido nas convenções internacionais no combate à corrupção, em especial a Convenção da OCDE sobre o combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais e a Convenção Interamericana, ambas ratificadas no Brasil, fora proposta a Lei nº 12.846/2013.

Pois bem, anteriormente a sua vigência, já haviam no ordenamento jurídico normas que combatiam a corrupção, a exemplo da Lei de Improbidade Administrativa e Lei da Ação Popular.

Contudo, houve por bem o legislador disciplinar especificamente os ilícitos praticados por pessoas jurídicas contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, através da Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa.

Ocorre que, as condutas tipificadas como ilícito no seu art. 5º não são exclusivas e originais da Lei Anticorrupção, posto que já eram consideradas ilícitas pelo Código Penal, pela lei de Licitações ou pela Lei de Improbidade Administrativa, (CAMPOS, 2014, p. 166).

Nesse sentido, a Lei 12.846/2013 reproduz dispositivos já previstos em outras leis, conforme será demonstrado a seguir. Observe o art. 5º inciso IV alínea “a” da Lei Anticorrupção que assim estabelece:

Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados por pessoas jurídicas mencionadas no 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:

IV- No tocante a licitações e contratos:

- a) Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público.

Em redação semelhante, o art. 10 inciso VIII da Lei de Improbidade Administrativa, assim preceitua:

Art. 10 Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

VIII – Frustrar a litude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos ou dispensá-los indevidamente;

A conduta também está presente no art. 90 da Lei nº. 8.666/93, diferenciando-se a Lei nº. 12.846/2013 por não exigir para configuração do ilícito o fim específico de obter a vantagem decorrente da adjudicação do objeto da Licitação.

Assim, é nítido que a redação da Lei nº 12.846/2013 assemelha-se em muito aos dispositivos previstos na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei de Licitação. Razão pela qual, os doutrinadores se preocupavam com a possibilidade de violação do princípio do *non bis in idem* pela Lei Anticorrupção, como bem explana Da Pieve:

Analisando-se sistematicamente o ordenamento jurídico brasileiro, com respeito aos autores que sustentam a inexistência de *bis in idem* de forma genérica que na Lei Anticorrupção brasileira, é precipitado concluir que não ocorrerá *bis in idem* quando da aplicação das responsabilizações judiciais previstas na Lei nº. 12. 846 de 2013, sem levar em consideração sua interface com a Lei nº 8.429 de 1992. (DA PIEVE, 2017, p. 76).

Ressalta-se que tão somente três condutas dispostas no rol do art. 5º da Lei 12.846/2013 não estão tipificadas na legislação brasileira, sendo este um dos pontos mais questionados por doutrinadores e juristas, ante a possibilidade de dupla punição pela mesma conduta, já que as condutas ilícitas e os bens jurídicos tutelados ou se identificam ou se

relacionam de uma maneira tão próxima que acabam levando a uma hipótese de conflito aparente de normas sancionatórias.

Todavia, sustenta-se a ausência de violação princípio do *bis in idem* pela Lei nº 12.846 de 2013.

Primeiramente, cumpre salientar que, não obstante, o princípio de proibição ao *bis in idem*, ou dupla punição, não esteja expressamente inserido na Constituição Federal, encontra-se previsto no Pacto de São José da Costa Rica, o qual possui caráter supralegal, consoante entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário de nº466.343.

A concepção ordinária do princípio da proibição ao *bis in idem* refere-se ao indivíduo e a sua impossibilidade de ser processado ou julgado criminalmente pelo mesmo fato duplamente, dentro da relação que desenvolve com o Estado. Dessa forma, o princípio deve ser compreendido sob o aspecto da proteção em face da Administração da Justiça Criminal.

Assim, o princípio não pode ser considerado um impedimento para que o mesmo fato seja sancionado na esfera civil, administrativa e penal, consoante leciona Dias:

Certos fatos põem em ação somente o mecanismo recuperatório da responsabilidade civil; outros movimentam tão somente o sistema repressivo ou preventivo da responsabilidade penal; outros, enfim, acarretam, a um tempo, a responsabilidade civil e penal, pelo fato de apresentarem, em relação a ambos os campos, incidência equivalente conforme os diferentes critérios sob que entram em função os órgãos encarregados de fazer valer a norma respectiva. (DIAS; 1997, p.8)

Logo, uma conduta poderá ser classificada ao mesmo tempo como ilícito penal, civil e administrativo, ante o princípio independência e autonomia entre as instâncias, com exceção estabelecidas em lei, a exemplo da vinculação das instâncias administrativa e civil quando houver absolvição na esfera penal por inexistência de fato e negativa de autoria, nos termos do art. 935 do Código Civil e art. 65 e 67 do Código de Processo Penal.

Tal independência ocorre em razão de que no juízo criminal a exigência probatória ser mais rígida, na qual se delibera sobre a existência material do fato ou sua autoria e excludentes de ilicitude, as quais não podem ser discutidas no âmbito cível. (PELUSO, 2017, p. 898).

Ressalta-se, inclusive, que em razão de cada esfera ter sua própria autonomia e previsão específica para suas responsabilizações e julgamentos, poderá ocorrer a condenação em todas as esferas ou não, ou seja, na ação civil poderá ser condenado e na ação penal absolvido.

Portanto, o exato fato poderá ensejar responsabilidade na esfera civil e penal, não havendo *bis in idem* nessa circunstância, pelo sentido de cada uma delas e das repercussões da violação ao bem jurídico tutelado.

Assim, uma vez que a Lei Anticorrupção não contém regra de natureza criminal, tampouco suas sanções, não há ofensa ao princípio de proibição a dupla punição ao processar e julgar a mesma pessoa pelo ilícito previsto na alínea “a” inciso IV do art. 5º da Lei Anticorrupção e pelo ilícito previsto na art. 90 da Lei de Licitações e Contratos.

Por sua vez, não obstante a Lei Anticorrupção e Lei de Improbidade Administrativa possuírem bens jurídicos tutelados idênticos, bem como o mesmo fundamento constitucional de validade, que é o § 4º do art. 37, não se vislumbra a ocorrência de *bis in idem* quanto a aplicação das sanções previstas nas leis. Pois, ao passo que a Lei nº 8.429/92 busca punir preferencialmente o agente público, a Lei nº 12. 846/2013 possui como sujeito ativo a pessoa jurídica beneficiada com o ilícito.

A maioria das sanções previstas pela Lei de Improbidade Administrativa não são aplicáveis as pessoas jurídicas que possam ser atingidas pela Lei Anticorrupção, voltando-se preponderantemente a Lei nº. 8.429/92 para punir os agentes públicos que tenham se enriquecido ilicitamente, causado danos ao Erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública. (PESTANA, 2016, p. 43).

Por isso, tendo em vista que a Lei de Improbidade Administrativa busca punir o agente público corrupto, ao passo que a Lei Anticorrupção visa punir a pessoa jurídica beneficiada pelos ilícitos cometidos por seus agentes ou sócios, não haveria que se falar em dupla punição pelo mesmo fato. Nesse sentido, conclui Ferraz que:

A Lei n. 12.846 de 2013 vem complementar as disposições da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº8.429/1992), para penalizar administrativa e judicialmente condutas exclusivamente empresariais (não condutas imputáveis a agentes públicos e forjadas em conluio com particulares), que direta ou indiretamente, causem prejuízos financeiros ou éticos à Administração Pública nacional, estrangeira ou multilateral, terminando por colmatar a lacuna até então existente no direito brasileiro.(FERRAZ, 2014, p. 35).

Com efeito, por possuírem sujeitos ativos diferentes, a Lei nº12.846/2013 apressa-se em determinar que a aplicação das sanções estabelecidas em seus dispositivos, não afetarão os processos de apuração, responsabilização e aplicação de sanções decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa, consoante estabelece seu art. 30 inciso I.

Isto posto, havendo identidade entre os atos tipificados como ilícitos, e portanto, passíveis de serem sancionados por ambas as leis, caberá ao intérprete invocar a ponderação

de interesses, caracterizada pela antinomia, que se caracteriza pela presença de duas normas conflitantes, válidas e emanadas de autoridade competente, sem que possa dizer qual delas deverá merecer aplicação em determinado caso concreto. (TARTUCE, 2017, p. 41)

Ante a semelhança de atos tipificados, o legislador deve ponderar os interesses, a partir da análise das estruturas lógica, intencional e teleológica da Leis e Improbidade Administrativa e Anticorrupção, entendendo que a esta cabe aplicar sanções a pessoas jurídica que pratiquem atos ilícitos, em face da Administração Pública, ao passo que aquela atua para punir especialmente o agente público.

Portanto, depreende-se que se a conduta for praticada exclusivamente pela pessoa jurídica, será aplicada tão somente a Lei Anticorrupção, contudo, em caso da conduta ilícita ser praticada por agente público e pessoa jurídica, a presença do agente público trará a incidência da Lei de Improbidade, ou poderá ser ajuizada ação com os dois sujeitos no polo passivo, tendo como fundamento contra o agente público a Lei nº 8.429/92, por sua vez contra a empresa a Lei nº 12.846/2013.

2.3 DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA PREVISTA NA LEI ANTICORRUPÇÃO

Não obstante a existência de um microssistema de combate à corrupção, a Lei Anticorrupção buscou suprir a lacuna no sistema jurídico no tocante a responsabilização da pessoa jurídica que atuar ilicitamente com o Poder Público, tendo como ponto principal a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, no âmbito civil e administrativo, pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, conforme previsto em seu artigo 2º:

Segundo essa espécie de responsabilidade, a culpa ou dolo na conduta do agente responsável pelo dano é irrelevante, já que só será necessária a existência do elo de causalidade entre o dano e a conduta do agente para que haja o dever de indenizar, (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO; 2015, p.58).

Dessa forma, na responsabilidade objetiva será levada em consideração tão somente o dano, independentemente da existência ou não da culpa.

Tal fato não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que no âmbito criminal já se admitia a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica por danos ambientais causados, pelo ilícitos previstos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, predominando a teoria do risco da atividade, que confere proteção integral ao meio ambiente.

Nesse sentido, no Julgamento do Recurso Extraordinário 628.582/RS, perante o Supremo Tribunal Federal, o ministro Dias Toffoli, relator do processo, em seu voto afirmou que nos casos de crimes ambientais, “a responsabilização penal da pessoa jurídica independe da responsabilização da pessoa natural”.

Dessa forma, no polo passivo de demandas por ilícitos ambientais dispostos na Lei nº 9.605/1998, a pessoa jurídica poderá figurar só, caso não se descubra a autoria ou participação das pessoas naturais.

Ademais, não obstante o Código Civil de 2002, trazer o regime de responsabilidade subjetiva para as pessoas jurídicas, tendo se filiado a teoria clássica subjetivista, conforme se depreende da leitura do art. 186, que erigiu o dolo e a culpa como fundamentos para a obrigação de reparar o dano, também reuniu um grande número de casos especiais de responsabilidade objetiva, consoante o disposto no parágrafo único do art. 927. (GONÇALVES, 2012, p. 49).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 admitiu a possibilidade da responsabilidade objetiva para as pessoas jurídicas de direito privados, prestadoras de serviço público, pelos danos causados por seus agentes, consoante seu art. 37, §6.

Outras hipóteses de responsabilidade objetiva para as pessoas jurídicas de direito privado também existem no ordenamento brasileiro, a exemplo das relações de consumo, nos termos do art. 12 do Código de Defesa do Consumidor.

Salienta-se que, consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no recurso especial 970393, é possível que a empresa figure no polo passivo de uma ação de improbidade, e poder sofrer sanção com seu patrimônio, ainda que desacompanhada de seus sócios na lide.

Percebe-se, dessa forma, que a opção legislativa pela responsabilidade objetiva, não constitui novidade no ordenamento, sendo plenamente de acordo com o sistema jurídico brasileiro.

O relator do projeto de lei nº. 6.826 de 2010, deputado Carlos Zarattini, em seu parecer, sustentou a necessidade da responsabilização com caráter objetivo para as empresas de direito privado, sob o fundamento de que haveria uma grande dificuldade de comprovar o conjunto dos atos lesivos à Administração Pública. Nas palavras do deputado,

Exigir, pois, do Estado, que além de provar a correlação entre o ato e a lesão, também prove a culpabilidade do agente, é demandar ao Estado que protele indefinidamente a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção e suborno contra autoridades públicas. (Zarattini, 2012, p. 54).

No entanto, apesar de a responsabilidade objetiva tornar mais simples a aferição de condutas corruptas, ainda assim foi alvos de severas críticas pela doutrina, a exemplo de Justen Filho que defende:

Nenhuma pessoa jurídica atua diretamente no mundo. Toda pessoa jurídica se vale de pessoas físicas. Somente se consuma uma das infrações previstas na Lei 12.846, quando a conduta da pessoa física for eivada de um elemento subjetivo reprovável. Esse momento será necessariamente o dolo. (JUSTEN FILHO, 2013, p.1)

Sendo assim, para o autor as penalidades da Lei Anticorrupção somente serão consumadas se na ação da pessoa física houver a presença do elemento dolo.

Ocorre que, não merece prosperar seu entendimento, pois diferentemente do que se supõe, o elemento subjetivo nem sempre será irrelevante para justificar a aplicação da lei, posto que basta o enquadramento nas condutas previstas no art. 5º da lei, respeitando o componente intencional ou culposo que integra a conduta ilícita, uma vez que a rigor ninguém age, frauda ou frustra o caráter competitivo de uma licitação pública agindo de forma inocente ou por mero descuido. (PINTO JUNIOR, 2016, p. 1).

Com efeito, a responsabilidade objetiva não equivale sempre a responsabilidade absoluta, dado que haverá casos em que será possível demonstrar a conduta não ser a causa da lesão, apesar de relacionada com o agente e com o resultado, sendo então possível a contraprova para afastá-la, (DIPP; 2016, p.31).

Por outro lado, a probabilidade de resarcimento por danos ao Erário aumenta consideravelmente, se a condenação puder ser exigida diretamente pela empresa, haja vista que, em regra, possui patrimônio maior que o dos seus sócios e funcionários não acionistas.

Destarte, a responsabilização objetiva revela também um caráter preventivo, na medida em que as empresas buscarão proteger seu capital dos efeitos sancionatórios da Lei. (VIANNA FILHO, 2016, p. 223-224).

Além disso, não obstante a previsão da responsabilidade objetiva, tal fato não exime a responsabilização de dirigentes e administradores, os quais se verificará mediante prova de culpa, nos termos do art. 3º da Lei.

Cumpre salientar ainda que, em 2015, o Partido Social Liberal propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI nº5261, em face das expressões “objetiva” e “objetivamente” previstas respectivamente nos arts. 1º e 2º da Lei 12.846/2013, sob o fundamento de que os

preceitos afrontariam os princípios da segurança jurídica, intranscendência das penas, bem como violariam ao princípio da razoabilidade.

Sustenta, ainda, a agremiação partidária que a empresa sempre agiria através de seus agentes, não podendo penalizada, ante uma conduta praticada exclusivamente por seus funcionários, prepostos ou acionistas.

Todavia, conforme bem explanado por Rodrigo Janot Monteiro de Barros, à época Procurador-Geral da República, no parecer de nº395/2016, o artigo 173 §5º da Constituição Federal permitiu a possibilidade de imputação da responsabilidade objetiva a pessoas jurídicas, independentemente da responsabilização de seus dirigentes, a qual possui amparo nos princípios da probidade administrativa, moralidade e razoabilidade, em consonância com o sistema jurídico, conforme se observa pela leitura do trecho abaixo transcrito.

A Lei 12.846/2013 consubstancia instrumento que visa a rechaçar corrupção e preservar o patrimônio público, em cumprimento à Constituição e a compromissos internacionais contraídos pelo Brasil. Encontra fundamento de validade nos princípios constitucionais da probidade administrativa (arts. 5º, LXXIII, e 37, § 4º); da moralidade (art. 37, *caput*); da razoabilidade e proporcionalidade (art. 5º, LIV); da função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III) e do regime republicano (art. 5º, *caput*). Desse modo, improcede o pedido, pois a Lei 12.846/2013 não contraria o texto constitucional, mas lhe dá concretude e efetividade e mostra-se imprescindível a exigências sociais e à consolidação de compromissos internacionais do Brasil. (PGR, 2016, p.27).

Citada ação encontra-se pendente de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, tendo a Procuradoria-Geral da República pugnado por sua improcedência. Isto posto, a despeito das críticas contra a responsabilização objetiva, é nítido que esta está em plena consonância com o ordenamento jurídico e com os compromissos internacionais assumidos pelo país, constituindo um grande avanço no combate à corrupção no ambiente empresarial.

Por fim, cumpre salientar que subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica, nas hipóteses de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, nos termos do art. 4º da Lei 12.846/2013. De modo que serão transferidas as obrigações e sanções da pessoa jurídica, transformada ou incorporada, a nova empresa.

3 DO PROCEDIMENTO DE RESPONSABILIZAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO

A corrupção obsta o crescimento do país, pois prejudica a concorrência de mercado, acarretando, por consequência, a redução do número de investimentos naquele país. Porém, para seu efetivo combate é necessário punir de modo significante às pessoas jurídicas que pactuam ilicitamente com o poder público, sob pena de atribuir mais efeitos benéficos do que prejudiciais às pessoas jurídicas atuam ilegalmente com o Poder Público.

Nesse contexto, a Lei nº. 12.846/2013 buscou combater frontalmente a corrupção com a previsão de sanções rigorosas que intimidam as empresas de praticarem atos ilegais contra a Administração Pública, trazendo em seu art. 5 as infrações ou atos lesivos que ensejam responsabilização objetiva para as pessoas jurídicas, as quais poderão sofrer sanções de natureza administrativa e civil.

Observa-se também que a lei dispõe sobre a instauração e julgamento de processo administrativo, bem como de um processo judicial, com penalidades de natureza civil, não havendo previsão sobre a responsabilização no âmbito penal. Tal fato ocorre, especialmente, em razão da dificuldade de se utilizar do Direito Penal para sancionar as pessoas jurídicas, posto que sua principal penalidade se relaciona com a liberdade de locomoção, que é inaplicável no caso das empresas. (MEIRA, 2016, p. 18).

Porém, tendo em vista que possuem maior celeridade em relação a esfera penal sancionadora, houve por bem o legislador em disciplinar a responsabilização da empresa no âmbito judicial e administrativo.

Com efeito, a responsabilização civil consegue melhor atingir os anseios sancionatórios aplicáveis às pessoas jurídicas do que no âmbito penal, por sua vez o processo administrativo se demonstra mais eficaz no combate as ilícitudes advindas de contratos administrativos e procedimentos licitatórios. (CAMPOS, 2014, p.167)

Na esfera administrativa as sanções consistem em a multa e publicação extraordinária da decisão condenatória. Já na esfera judicial se referem ao perdimento de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente, obtidos da infração, suspensão ou interdição parcial de suas atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica e proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público.

Contudo, não obstante a Lei prever sanções rígidas nas esferas administrativa e civil, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo a denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta na empresa,

serão levados em consideração para aplicação das penalidades, conforme disposto em seu art. 7º inc. VIII. Portanto, os programas de integridade, também chamados de *compliance* serão possíveis atenuantes para a empresa, a depender do caso concreto, ante a necessidade de observância de sua eficácia no âmbito interno da empresa.

A Lei também dispõe acerca da celebração de acordo leniência, que apesar de não retirar a obrigação de reparar integralmente o dano causado, reduz em até 2/3 o valor da multa, e isenta as penalidades da publicação extraordinária da decisão condenatória, a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgão ou entidades públicas e de instituições públicas ou controladas pelo Poder Público.

Todavia, é grande a insegurança jurídica para firmar a leniência, de modo que não tem demonstrado ser tão atrativo para as empresas quanto se previa no projeto inicial da lei, conforme será estudado nesse capítulo.

3.1 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO E SANÇÕES DE NATUREZA ADMINISTRATIVA

A responsabilização administrativa se refere a possibilidade da Administração Pública impor ao administrado, pessoa física ou jurídica, suas normas de conduta que, quando descumpridas, podem imputar ao transgressor sanções de natureza administrativa, a exemplo de multa e embargo, através de processo administrativo.

Nessa perspectiva, a Lei Anticorrupção Empresarial prevê a responsabilização administrativa para as pessoas jurídicas que praticaram, por meio de seus sócios, dirigentes e funcionários, os atos lesivos previstos em seu art. 5º.

Inicialmente, faz-se necessário explanar acerca do conceito de ilícito administrativo. Carvalho Filho (2018, p. 834) conceitua o ilícito administrativo como “aquele que pode ser verificado através de condutas, comissivas ou omissivas, que configuram as hipóteses previstas na legislação, sendo atribuída como resposta uma sanção administrativa”.

Assim, constatada uma infração ou ilícito administrativo, deverá ser imposta ao agente uma penalidade de cunho administrativo, sendo necessário para tanto, um processo no qual se verifique a autoria da infração e a existência de sua materialidade.

Logo, o processo administrativo se trata de instrumento direcionado para a apuração de infrações administrativas, estando a Administração Pública adstrita ao cumprimento do princípio da legalidade e do princípio do interesse público.

Pois bem, deve ser assegurado aos envolvidos no processo administrativo o direito à ampla defesa e ao contraditório, a fim de possibilitar a apuração do ilícito. Nesse sentido, a Constituição Federal em seu art. 5, LV aduz que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

O princípio do contraditório pressupõe a participação do envolvido na integralidade do processo administrativo com intuito de influenciar significativamente a decisão a ser proferida. Já a ampla defesa corresponde ao aspecto substancial do contraditório, tendo relação com os meios para alcançar seu direito. (MOREIRA, 2000, p.225).

No tocante a Lei Anticorrupção, também chamada de Lei da Empresa Limpa, a responsabilidade da pessoa jurídica será apurada em processo administrativo, instaurado e julgado pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade, que poderá agir de ofício ou mediante provação, havendo a possibilidade de delegação, sendo vedada a subdelegação.

No âmbito federal e no tocante aos ilícitos praticados contra administração pública estrangeira, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União possui competência concorrente para instaurar os processos administrativos. Já no caso da administração indireta é da autoridade máxima da entidade.

Dessa forma, verifica-se que a Lei nº12.846/2013 não atribuiu competência a um único órgão dotado de conhecimento específico, proporcionando que diferentes autoridades sejam capazes de instaurar e conduzir o processo.

Tal fato pode ocasionar certa insegurança jurídica e polarização das instâncias administrativas, posto que os poderes são conferidos a autoridades administrativas que não possuem autonomia institucional, podendo sofrer grande interferência política.

O Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) será conduzido por comissão designada para tanto pela autoridade competente (art. 10), a quem caberá apresentar relatório ao final, sendo composta por dois ou mais servidores estáveis. Todavia, não obstante a dicção legal prever sobre a participação de servidores estáveis, o Decreto nº8.420/2015 admitiu a participação de empregados públicos na comissão processante desde que contenham, preferencialmente, no mínimo, 3 anos de tempo de serviço.

Frisa-se que tal comissão poderá incluir ocupantes de cargo de livre nomeação e exoneração, ou seja, cargos em comissão.

Contudo, o fato da comissão poder ser integrada por cargos de nomeação política, a torna suscetível de influências externas, especialmente política. Como bem ensina Campos:

A prática da corrupção muitas vezes se inicia no agente público que, com frequência, fica impune a sanções. O fato da decisão ser proferida por indivíduo ocupante de cargo político e de a decisão não estar vinculada a parecer de servidores efetivos que integraram a comissão ocasiona certo desequilíbrio ao processo administrativo e em nada colabora para combater a corrupção. (CAMPOS, 2014, p. 176).

O prazo para conclusão do processo é de 180 (cento e oitenta) dias, sendo admitida prorrogação. Por outro lado, é assegurado o contraditório pela possibilidade de defesa da pessoa acusada (art. 11).

Ocorre que os prazos de condução, conclusão e de defesa possuem aplicabilidade compulsória para a União, por se tratar de norma nacional, podendo os demais entes federativos editar normas de conteúdo diverso, dentro da autonomia reservada na Constituição. Impor aos outros entes a obrigação de atendê-las implicaria na inevitável inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da autonomia federativa, nos termos do art. 18. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1127).

Por conseguinte, alguns estados promulgaram decretos com vistas a regulamentar a aplicação da lei nº 12.846/2013, principalmente no tocante a competência e ao prazo de conclusão do PAR das empresas infratoras. O estado do Espírito Santo, por exemplo, atribuiu a competência concorrente para julgamento e instauração do PAR entre o Secretário de Estado de Controle e Transparência e a autoridade máxima do órgão lesado, consoante disposto no Decreto nº 3.956-R/2016.

Já no estado do Mato Grosso fora promulgado o decreto nº 522/2016 que estabeleceu que a Controladoria-Geral do Estado teria competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas, tendo o prazo de sessenta dias para conclusão do processo e apresentação do relatório; do mesmo modo, o Distrito Federal, através do Decreto nº 37.296/2016, estabeleceu a competência concorrente da Controladoria-Geral do Distrito Federal, cujo prazo para conclusão do processo administrativo será de sessenta dias, prorrogáveis por igual período.

No mesmo sentido, os estados de Minas Gerais (Decreto nº 46.782/2015), Paraná (Decreto nº 10.271/2014), Tocantins (Decreto nº 4.954/2013) regulamentaram sobre o processo administrativo de responsabilização.

Alguns municípios também já fizeram suas regulamentações, a exemplo de Canoas no Rio Grande do Sul (Lei Municipal nº 5.893/2014), Cariacica no Espírito Santo (Decreto nº 197/2014), e em São Paulo (Decreto nº 55.107/2014).

Faz-se necessário também estabelecer alguns comentários acerca das sanções administrativas, *in casu*, a multa e a publicação extraordinária da decisão condenatória, que poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, não excluindo a obrigação de reparar integralmente o dano causado.

Nos termos do art. 6º, inc. I, a multa deverá ser calculada 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, não podendo ser inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimativa. Caso não seja possível utilizar o critério do faturamento bruto, a multa será no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

Conforme leciona Campos, (2014, p. 169), “se a importância pactuada não representasse uma fração valiosa para o patrimônio da empresa, esta poderia continuar a propagar a prática corruptiva sem temer a aplicação de uma penalidade insignificante.” .

Dessa forma, verifica-se que, ao trazer a multa com base no faturamento bruto anual da empresa, no ano anterior ao da instauração do processo administrativo, busca-se desestimular a prática de ilícitos e constranger ao cumprimento das obrigações legais.

Contudo, não obstante a função intimidadora da multa, tal como as demais sanções, deve observar o princípio da proporcionalidade, sem o que serão inválidas. Ademais, por mais grave que haja sido a infração, as multas não poderão ter caráter confiscatório, isto é, de tão elevado valor que acabe por compor um verdadeiro confisco. (DE MELLO, 2008, p. 850).

Por tal razão, a lei expressamente prevê, em seu art. 7º, que devem ser levados em consideração para a aplicação da multa e das demais penalidades, a gravidade da infração, a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator, a consumação ou não do ilícito, perigo de lesão, o efeito negativo produzido pela infração, entre outros fatores. Outrossim, o art. 17 do decreto n°8.420/2015 estabelece o procedimento para o cálculo da multa.

O recursos obtidos com a multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados serão destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesadas, cabendo a autoridade máxima destes decidir, no caso concreto, a devida destinação.

Já 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.

Tal sanção produz inegável efeito moral, pois, além de ficar constado no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, criado pelo art. 22 da lei. A referência a essa

penalidade somente é excluída depois de vencido o prazo mencionado no ato sancionatório ou do cumprimento integral do acordo de leniência e da reparação do dano, mediante solicitação do órgão ou entidade sancionadora. (DI PIETRO, 2017, p. 125)

Também será afixado o extrato da decisão condenatória na forma de edital, pelo prazo mínimo de 30 dias, no próprio estabelecimento ou no local do exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores, consoante o §5º do art. 6º da Lei 12.846/2013.

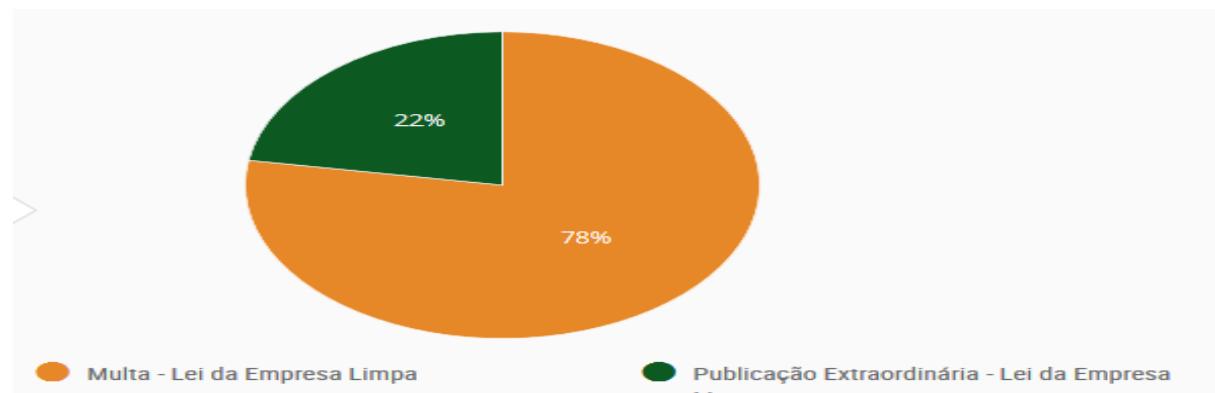
Todavia, é nítido que a inserção do edital no estabelecimento da empresa infratora possui pouca divulgação e eficácia, em comparação com a publicação extraordinária da decisão condenatória, demonstrando ser significativamente desnecessária e arcaica.

Desse modo, defende Pestana (2016, p. 60) que, “a exigência legal de inserção em edital no estabelecimento da empresa infratora trata-se do estabelecimento infrator e não o da sede da pessoa jurídica”.

Destarte, se o ato lesivo foi praticado por uma filial de uma pessoa jurídica, deverá ser afixado nesse mesmo estabelecimento, por sua vez, *a contrario sensu*, não deve ser exigida sua inserção em todos os estabelecimentos da pessoa jurídica.

No âmbito federal, foram condenadas 15 empresas em processos administrativos de responsabilização, das quais 22% sofreram a publicação extraordinária, ao passo que 78% foram penalizadas com multa, de acordo com as informações disponibilizadas no portal de transparência do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União.

Gráfico 1 – Quantidades de Sanções por tipos de sanção



(Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep?ordenarPor=nome&direcao=asc>>).

Verifica-se, portanto, que a pena administrativa mais aplicada no âmbito federal se refere à multa, tal fato busca punir expressivamente a empresa em seu patrimônio.

Por fim, frisa-se que o primeiro caso no país a aplicar pena de multa prevista na Lei Anticorrupção, foi o caso da empresa Willian de Andrade Bullerjahn-ME, nome fantasia Lide Serviços e Conservações que sofreu a sanção da multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), sob o fundamento de ter frustrado um processo de licitação, haja vista que, após vencer o pregão eletrônico não apresentou os documentos necessários para habilitação e assinatura do contrato, descumprindo o artigo 5º, inciso IV, alínea “b” da Lei 12.846/2013. (LEGAL ETHICS COMPLIANCE, 2016).

Porém, a condenação de maior vulto refere-se à multa aplicada em face da empresa Prole Serviços de Propaganda Ltda, ante a fraude em licitações em contratos de publicidade com a prefeitura do Rio de Janeiro. A empresa foi condenada em agosto de 2017 a pagar multa no valor de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais).

3.2 RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL E SANÇÕES DE NATUREZA ADMINISTRATIVA

Além do procedimento administrativo, a Lei nº 12.846/2013 também prevê a possibilidade de processo judicial, proposto por autoridades competentes, as quais no caso da União, Estados, Distrito Federal e Municípios referem-se as respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, bem como ao Ministério Público.

Ressalta-se que não há obstáculo para o procedimento judicial diante da instalação do processo administrativo para os mesmos fatos da ação proposta, haja vista o princípio da independência das instâncias e o da inafastabilidade da prestação judicial.

Com isso, somente nos casos da lei expressamente exigir o processo administrativo como condição de admissibilidade do processo judicial, é que haveria o impedimento da ação judicial sem um processo administrativo anterior, o que não é o caso da Lei Anticorrupção. (PESTANA, 2016, p.130)

Pois bem, em seu art. 18 a Lei enuncia claramente que “na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial”.

Em caso de omissão da autoridade competente para promover a responsabilização administrativa da empresa infratora, a LAC prevê que o Ministério Público poderá requerer a aplicação das sanções administrativas na esfera judicial.

Tal fenômeno é chamado de intersecção de instâncias, uma vez que as sanções do controle administrativo poderão ser aplicadas na esfera de responsabilização judicial, a partir

da provocação do Ministério Público, quando houver omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa. (QUEIROZ, 2017, p. 580).

Todavia, a omissão da Administração Pública não deve implicar necessariamente no requerimento de imposição de sanção administrativa por parte do Ministério Público, já que em determinados casos a omissão pode decorrer da insuficiência de prova ou até mesmo ausência de materialidade da infração supostamente cometida. Nesse sentido, é o entendimento de Di Pietro.

A omissão da Administração Pública na imposição de sanções administrativas não significa que automaticamente o Ministério Público deva promover a ação civil pública para condenação da infratora nas reprimendas dos arts. 6º e 19 da Lei nº12.846/2013. Não se trata de omissão vinculante. Ao *parquet* compete preliminarmente verificar se há indícios da prática de atos lesivos por pessoa jurídica de direito privado à Administração Pública nacional ou estrangeira e da consequente responsabilidade civil e administrativa. (DI PIETRO, 2017, p.118)

Como bem observa a autora, apenas nos casos de indícios de prática de atos lesivos praticados pela pessoa jurídica e não levados em consideração pela autoridade administrativa, é que deve o órgão ministerial buscar atuar para sanar tais omissões.

Ademais, faz-se necessário salientar que deve ser observado o rito processual disposto na Ação Civil Pública, Lei nº7.347/85, e por conseguinte, a competência territorial é definida pelo local do dano, ou seja, no local onde ocorrer o resultado lesivo.

Por sua vez, no tocante a prescrição a Lei prevê que ocorrerá em cinco anos contados da data da ciência da infração, ou no caso de infração permanente ou continuada, da data em que tiver cessado. Contudo, o prazo deverá ser interrompido com a instauração do processo administrativo ou judicial de responsabilização da pessoa jurídica.

As sanções de natureza civil referem-se ao: (I) perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; (II) suspensão ou interdição parcial de suas atividades; (III) dissolução compulsória da pessoa jurídica; e (IV) proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras. Podendo ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

À primeira vista, a penalidade da dissolução compulsória da empresa parece ser o efeito mais grave das sanções, ante a possibilidade de pena de morte da pessoa jurídica, contudo, a penalidade somente deve ser aplicada nos casos da empresa ter sido utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de ilícitos, ou, se tiver sido constituída

para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados, nos termos do 19 §1º da LAC.

Isto posto, a LAC ao prever, no âmbito judicial, punições severas para a empresa infratora, busca tornar as pessoas jurídicas temerosas em descumprir os deveres estabelecidos em lei.

3.3 MECANISMO DE INTEGRIDADE (*COMPLIANCE*) PREVISTO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ANTICORRUPÇÃO

Em um ambiente dinâmico de negócios, a governança corporativa é fundamental para preservação dos valores da empresa, bem como para proporcionar maior segurança no mercado econômico, através do controle e gestão de riscos das empresas.

Com o intuito de proporcionar uma mudança no âmbito empresarial brasileiro, a Lei nº 12.846/2013 trouxe a presença dos mecanismos e procedimentos internos de integridade, também chamados de *compliance*, como atenuante da pena, nos termos do art. 7º inc. VIII, que são de grande valia ante as sanções severas no âmbito administrativo e civil.

Destarte, o Decreto nº 8.420/2015, que estabeleceu os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos de integridade, no âmbito federal, definiu em seu art. 41, o conceito do *compliance* como:

O conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Logo, a Lei Anticorrupção está concedendo o benefício de atenuação da pena às empresas que inserirem efetivamente procedimentos de integridade em seu âmbito interno, a fim de implantar uma mudança cultural no modo de agir das pessoas jurídicas que contratam com o Poder Público.

Dentre os pilares para implementação dos programas de *compliance* destacam-se o comprometimento da alta direção, a aplicação de um programa efetivo de comunicação, treinamento e sensibilização, códigos de ética, bem como a aplicação adequada das medidas disciplinares e ações corretivas pertinentes, e a adequação na delegação das responsabilidades, nos termos do art. 42 do Decreto nº8.420/2015.

Com efeito, a implantação dos mecanismos de integridade demanda um aporte financeiro por parte da empresa, sendo necessário o envolvimento da alta direção como patrocinadora da iniciativa.

Por conseguinte, o sucesso de um programa de *compliance* está nas mãos do dono, CEO, presidente ou equivalente na empresa. Ele precisa de fato apoiar, engajar-se, desejar, promover o desdobramento dos pilares em atividades práticas na empresa, tomando para si a responsabilidade de fomentar a comunicação, permeando em todos os níveis, a partir do primeiro escalão, até alcançar todos os empregados. (GIOVANINI, 2017, p.460).

Ademais, a existência de um programa de *compliance* pressupõe um código de conduta adotado pela pessoa jurídica, no qual estão expostos os principais objetivos e valores da organização, assim como, norteiam políticas e normas internas, sendo necessário treinamento de funcionários sobre o disposto no código.

O equilíbrio na definição e descrição desses valores no citado documento é crucial, pois ao mesmo tempo em que busca trazer disciplina a todas as áreas de risco da empresa, não se deve sufocar a organização com excesso de regras. (GIOVANINI, 2017, p. 463).

Nesse contexto, é imprescindível a existência de um canal de denúncias, no qual serão reportadas as violações da lei, do código de conduta e das políticas adotadas pela organização, devendo ser assegurada a não retaliação e não discriminação.

O canal de denúncia será divulgado por meio de canais de comunicação, sendo disponibilizados diariamente, no mais amplo horário possível. As denúncias devem ser investigadas com a devida cautela e imparcialidade, já que muitas vezes estas são apresentadas sem qualquer prova, e por outras vezes, são realizadas de má-fé com o intuito de prejudicar determinado empregado da empresa. (NEVES, 2017, p. 488).

Tal é a importância desse instrumento, por permitir a empresa a devida investigação de um ilícito cometido em seu âmbito interno, evitando maiores prejuízos com a Justiça, bem como, por incentivar um momento de reflexão dos valores da empresa no ambiente de trabalho.

Em consequência, o uso do canal de denúncia se trata de um bom termômetro para se analisar a efetividade de um programa de integridade.

Uma das atividades essenciais consideradas na apuração da efetividade está o uso de um Canal de Denúncias. O canal de denúncia funciona como um termômetro para medir a efetividade de um programa de *compliance* no que diz respeito não somente às denúncias realizadas (principalmente a equação quantidade de denúncias x quantidade de colaboradores, como também a natureza das denúncias. As denúncias realmente referem-se a questões de *compliance*? o qual efetiva são as denúncias? o

quanto foi possível reaver para a empresa com base nas denúncias e posteriores investigações realizadas?). (GONSALES; ESLAR, 2017, p. 505).

Conforme previsto no Guia de Integridade para Empresas Privadas, formulado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, a empresa deve submeter suas políticas e medidas de integridade a um processo de auditoria, com o objetivo de assegurar que as medidas estabelecidas sejam efetivas, e de acordo com as particularidades da empresa.

Logo, não se pode aplicar a toda empresa uma estrutura única de *compliance*, sob pena de ineficiência, ante as peculiaridades de cada uma delas, bem como ao seus objetivos e mercado de concorrência de seus produtos.

Sobretudo, é preciso considerar que o universo empresarial é formado por pequenas, médias e grandes empresas, e cada uma possui um planejamento diferente, o que pressupõe incentivos específicos a cada segmento, com vista à consecução do seu objetivo. Devendo ser respeitadas as singularidades institucionais, e evitado o transplante de um ‘pacote de instituições corretas’, o qual geralmente desconsidera a trajetória histórica e os contextos locais. (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p.97).

Faz-se necessário destacar também que os programas de integridade devem ser verdadeiramente implantados, e por conseguinte, utilizados, em período anterior a instauração do processo administrativo ou judicial.

Razão pela qual no primeiro processo administrativo de responsabilização, após a vigência da Lei 12. 846/2013, instaurado pela Secretaria de Estado e Controle e Transparência (SECONT), em face da empresa AUSEC – Automação e Segurança Ltda, no Estado do Espírito Santo, o juízo da 8^a Vara Criminal de Vitória, entendeu que não deveria ser aplicada a atenuante do programa de integridade, por sua implementação ter ocorrido durante o andamento do processo judicial.

Verifica-se, portanto, que se devidamente elaborado e executado no âmbito interno da empresa, o programa de integridade será um grande instrumento na prevenção e combate aos ilícitos cometidos no âmbito interno, todavia, para se aplicar a atenuante prevista na Lei Anticorrupção, faz-se necessário averiguar em cada caso se o programa vem sendo realmente utilizado, para que a lei passe de *law in books* para *law in action*, sob pena da lei não conseguir cumprir efetivamente seu papel.

3.4 DA INSEGURANÇA JURÍDICA ACERCA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS COM FUNDAMENTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO.

As particularidades do fenômeno da corrupção torna difícil sua investigação, ante a cooperação silenciosa entre o agente que atua ilicitamente e ao sujeito passivo, com o intuito de que tal fato não se torne conhecido, inserindo-se silenciosamente no aparato governamental do Estado.

Sendo assim, em razão da complexidade da corrupção, a Lei nº12.846/2013 inseriu a figura do acordo de leniência, dispondo em seu art. 16 sobre sua incidência.

Os acordos de leniência são contratos firmados entre a Administração e particulares envolvidos em ilícitos administrativos, por meio dos quais estes últimos cooperam com a investigação e recebem em benefício a extinção ou redução de sanções a que estariam sujeitos por tais ilícitos, (CUSTÓDIO FILHO; SANTOS, BERTONCINI, 2015, p.280).

No Brasil, tal instrumento consensual foi introduzido pela Lei Antitruste, Lei nº 8.884/1994, que, em seu artigo 35-B, dispunha sobre a possibilidade de acordo de leniência com a União. Posteriormente, a Lei nº. 12.529/2011 que estrutura o sistema brasileiro de defesa da concorrência, revogou a Lei Antitruste, contudo, manteve a figura do acordo de leniência, nos artigos 86 e 87.

Cumpre salientar que, não obstante o ordenamento jurídico já ter previsto o acordo de leniência na antiga Lei Antitruste, grandes são as diferenças do dispositivo expresso na Lei Anticorrupção, uma vez que este se aplica tão somente as pessoas jurídicas, não havendo a possibilidade de pessoas físicas serem isentadas das sanções, ao passo que no acordo previsto na antiga Lei Antitruste os efeitos do acordo são estendidos aos naturais, livrando-os de qualquer sanção, até mesmo criminal. (PEREIRA, 2016, p.111).

Outrossim, o acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção se assemelha, em parte, a delação ou colaboração premiada, prevista no âmbito penal, na medida em que se utiliza de instrumento consensual com o intuito de viabilizar a apuração de condutas ilícitas, de alta complexidade e nível de organização.

O instrumento busca atrair o agente delator, ao dispor sobre a redução de penalidades que lhe seriam impostas, trazendo, por sua vez, benefícios para o Estado ao viabilizar a persecução de ilícitos praticados em coautoria, de difícil apuração através das vias ordinárias de instrução.

Nesse contexto, o Estado possui através do acordo de leniência, um meio célere e menos custoso de obtenção de prova, na medida em que o agente participante disponibiliza acesso a novas informações e provas, aptas para contribuir significativamente com a apuração do ilícito e dos demais coautores. (FIDALGO; CANETTI, 2017, p.340)

Ocorre que, faz-se necessário destacar alguns desafios para a implementação dos acordos de leniência, previstos na Lei nº 12.846/2013, no Brasil.

Primeiramente, cumpre salientar que para que o agente se sinta atraído para celebração do acordo, deve haver um receio de sua parte de uma punição efetiva e severa por parte do Estado, sob pena de que a não colaboração valha mais para o infrator do que a sanção em si. Conforme bem ressaltado por Marrara:

O Estado necessita demonstrar a capacidade de punir os infratores de forma exemplar. A impunidade destrói qualquer estímulo à colaboração, haja vista que o infrator não busca auxiliar a Administração por altruísmo, mas sim por intuito de obter um benefício individual. Caso o Estado não logre punir da maneira devida, seja porque conduz mal os processos administrativos, seja porque não desempenha as tarefas probatórias com êxito ou mesmo porque, quando condena, não executa suas sanções, os infratores não verão benefícios em participar da leniência. Afinal, para que cooperar se a chance de não sofrer sanção por si só já é enorme? (MARRARA, 2017, p. 199).

Isto posto, a impunidade retira o estímulo do infrator para a celebração do acordo, sendo, portanto, o risco de responsabilização um fator importante, de modo que o agente se veja pressionado a cogitar a celebração do acordo, que somente acontecerá se as chances de sofrer uma sanção forem efetivas, e as penalidades expressivas. (FIDALGO, 2017, p. 341).

Por conseguinte, para que as empresas se sintam atraídas a propor ou celebrar o acordo, é imperioso que o seu temor em serem efetivamente punidas, sob pena da não colaboração ser mais benéfica do que a sua participação no acordo.

Outrossim, é fundamental que se garanta por lei ao infrator uma sanção necessariamente mais leve do que a aplicada a todos os agentes que não colaboraram (MARRARA; CANETTI, 2017, p.199).

No caso da LAC, os benefícios da celebração do acordo referem-se a isenção da publicação extraordinária da decisão condenatória, a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgão ou entidades públicas e de instituições públicas ou controladas pelo Poder Público, e redução em 2/3 do valor da multa, consoante disposto em seu art. 16º §2º, não eximindo, contudo, da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

Dentre os requisitos para a celebração do acordo, encontra-se a necessidade da pessoa jurídica ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ilícito, de modo que, havendo mais de uma empresa infratora tão somente a primeira a demonstrar interesse na proposta do acordo poderá celebrá-lo e, por consequência, ser beneficiada.

Assim, não se estendem aos demais agentes infratores os efeitos da leniência àqueles que se proponham a cooperar posteriormente a primeira denúncia.

Referido critério do primeiro colaborador foi alvo de severas críticas, a exemplo de Meira:

A previsão de que apenas o primeiro interessado pode celebrar acordo de leniência não condiz com a experiência internacional a respeito. A legislação sobre o tema em diversos países, membros e parceiros da OCDE, reserva ao primeiro interessado condições mais favoráveis que as oferecidas aos demais, mas são raros os casos em que apenas esse infrator é autorizado a celebrar acordos de leniência. (MEIRA, 2016, p. 31)

Outro requisito imposto pela Lei, refere-se a obrigatoriedade da pessoa jurídica admitir sua participação no ilícito, consoante disposto no art. 16 inciso III, confessando, dessa forma, sua participação no cometimento da infração, que pode acarretar na sua utilização como prova emprestada em outros processos judiciais.

Afastada a necessidade de que a pessoa jurídica fosse a primeira a se manifestar o seu interesse em cooperar, bem como a obrigação de que a admitisse no ilícito, tratava-se, a nosso ver, de medida salutar que provavelmente aumentaria o interesse e a segurança jurídica na celebração desses acordos pelas sociedades envolvidas, isso porque, a necessidade ou não de confissão como requisito de celebração do acordo é um dos fatores mais importantes para a atratividade desse programa, já que a confissão pode ser utilizada por outras esferas de responsabilização, inclusive no cenário internacional, (FIDALGO; CANETTI, 2017, p.358).

Com efeito, ao celebrar a leniência, a pessoa jurídica abrirá mão do seu direito fundamental do devido processo legal, em arrepio ao estado de presunção de inocência.

Todavia, defende Nucci (2011, p.151) acerca da imperiosidade da confissão que “o pacto de leniência só adquire efetivo valor quando o pactuante admite sua participação no ilícito, do contrário tem seu peso equiparado a um simples testemunho”.

Além disso, as pessoas físicas envolvidas em atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013 não podem celebrar leniência, situação que afasta o interesse da pessoa física auxiliar a Administração Pública na investigação. (MEIRA, 2016, p. 32).

Outro ponto que desestimula a celebração do acordo, refere à ausência de participação do Ministério Público durante a negociação e celebração do acordo, tendo em vista que a Lei estabelece a competência para a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública em face da qual foi praticado o ato lesivo, não havendo previsão de participação do *parquet*

. No âmbito federal, a competência para firmar o acordo é exclusiva da Controladoria-Geral da União, por sua vez, nos Estados, Distrito Federal e Municípios devem regulamentar e indicar a autoridade e órgão em sua estrutura administrativa para tal feito.

Na ausência de órgão de controle interno nos Estados, Distrito Federal ou Município, os acordos deverão ser assinados pelos governadores ou prefeitos com o chefe do Ministério Público.

Pois bem, causa grande intranquilidade a possibilidade da instituição de competência a autoridade máxima, que são extremamente susceptíveis aos esquemas de corrupção, serem investidas de tal prerrogativa, trazendo risco ao propósito da Lei da Empresa Limpaa. (PEREIRA, 2016, p.91).

Por conseguinte, há a possibilidade de um agente político ser a autoridade responsável para celebrar um acordo de leniência, o que não seria a solução mais indicada, ante a possibilidade de gerar outra fonte de corrupção.

Cumpre salientar que a Medida Provisória nº 703/2015 modificou significativamente alguns aspectos importantes acerca do acordo de leniência, estabelecendo a competência conjunta dos órgãos de controle interno da União, Estados, Distrito Federal ou Município, e do Ministério Público ou da Advocacia Pública.

Com efeito, a inclusão do Ministério Público para a celebração do acordo visava aumentar a segurança jurídica dos envolvidos, posto que o órgão ministerial é entidade legitimada para ajuizar ações de improbidade e para a persecução criminal dos atos abrangidos pela Lei Anticorrupção, (FIDALGO; CANETTI, 2017, p.355).

A Medida Provisória também previa o impedimento do órgão ministerial no ajuizamento ou prosseguimento de ações de improbidade e de natureza civil que versassem sobre os mesmos fatos previstos no acordo de leniência.

Ocorre que, em razão da ausência de apreciação pelo Congresso Nacional, a medida perdeu sua eficácia em 24.05.2016, permanecendo, assim, o previsto originalmente no art. 16, e, por conseguinte, persistindo a ausência de participação do Ministério Público na celebração do acordo.

Entretanto, é incólume a necessidade de participação do *parquet* durante a fase de proposta e celebração do acordo, sob pena de gerar insegurança jurídica para as partes, haja vista a necessidade de impedir o órgão ministerial de ajuizar ação versando sobre os mesmos fatos estabelecidos no acordo, aumentando, dessa forma, as chances de implementação e efetividade.

4. AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO

Para que qualquer dispositivo legal possa cumprir efetivamente seu propósito, é fundamental que haja sua devida aplicação, desde que observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, já que a impunidade gera desconfiança no Poder Público.

Não foge à regra a Lei Anticorrupção, que somente atingirá seu propósito de ser um instrumento de combate à corrupção, na medida em que houver a efetiva fiscalização e imposição de sanções, por parte das autoridades competentes, em cada caso concreto.

Ocorre que, apesar de a legislação ser de grande valia para mudança de comportamentos no âmbito empresarial brasileiro, dado que a Lei nº 12.846/2013, vigente desde janeiro de 2014, é fruto de um esforço legislativo para desestimular condutas ilícitas de pessoas jurídicas em desfavor de entidades públicas, é imprescindível sua efetiva aplicação.

Dentre as principais dificuldades de implementação, verifica-se a lacuna no tocante a ausência de previsão expressa acerca das Parcerias Público-Privada como sujeitos ativos dos atos lesivos, deixando a cargo do intérprete sobre a sua possível incidência ou não.

Outro ponto que merece ser enfrentado é o dilema das regulamentações estaduais no tocante ao processo administrativo previsto na lei, que vem gerando insegurança jurídica, ante a pulverização de procedimentos e regras, enfraquecendo, então, a consolidação da legislação.

Porém, apesar dessas dificuldades, tem-se observado que o estado do Espírito Santo tem se tornado referência na implementação da lei, pois, além de ter sido o primeiro ente a condenar com base na Lei Anticorrupção e deter o maior número de sanções vigentes no país, possui uma forte estrutura destinada para tanto, através da Secretaria de Estado e Transparência (SECONT), a qual conta, inclusive, com uma subsecretaria de Integridade Governamental e Empresarial (SUBINT), com a finalidade de investigar as denúncias com base na Lei Anticorrupção.

Ademais, através da Lei nº 10.498/2016, fora criado o Fundo Estadual de Combate à Corrupção, com o propósito de financiar ações, programas e campanhas educacionais para prevenir, fiscalizar e punir atos ilícitos que causem prejuízos ao erário estadual capixaba.

4.1 A AUSÊNCIA DE PREVISÃO DA LEI N° 12.846/2013 ACERCA DA INCIDÊNCIA DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADAS.

Em um contexto de alto custo dos serviços oferecido a população, junto ao desenvolvimento do capitalismo e escassez de recursos públicos, o Estado foi impulsionado a

criar uma maneira de atrair o investidor privado a prestação do serviço público, melhorando sua qualidade e eficiência, através das Parcerias Público-Privada.

Tal parceria se refere ao contrato firmado entre a Administração Pública e a pessoa jurídica do setor privado com o intuito de realização ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e ganhos entre os pactuantes. (CARVALHO FILHO, 2017, p. 449).

Por terem sido criadas para incentivar o investimento privado no setor público, as parcerias podem receber recursos públicos para sua fomentação. Na modalidade de concessão patrocinada, os serviços oferecidos envolvem a cobrança de taxa por parte dos usuários, assim como contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público, a qual é chamada de subsídio ou patrocínio. Já na modalidade concessão administrativa, a contraprestação é paga após a disponibilização do serviço.

Com efeito, são cada vez mais comuns a sua utilização na Administração Pública, haja vista distribuir os riscos do negócio entre o Estado e a pessoa jurídica privada, sendo pactuada a criação de uma sociedade de propósito específico para administrar estes contratos.

Ocorre que, não obstante atuarem em partes sensíveis da sociedade, especialmente na área de saúde, habitação, saneamento básico, administração de presídios, e até mesmo na construção de rodovias e estradas, suprindo a ineficiência na gestão governamental, essas parcerias, inúmeras vezes, têm sido de instrumento para a prática de diversos atos de corrupção, em prejuízo do Estado e da sociedade.

Dentre os casos de corrupção envolvendo as Parcerias Público-Privada, noticiados pela mídia, destaca-se o escândalo acerca do superfaturamento de R\$80.000.000,00 (oitenta milhões de reais) na construção da Arena Pernambuco, a qual foi realizada por meio da parceria público-privada firmada entre as empresas Construtora Norberto Odebrecht S.A., ISG Brasil Empreendimentos, tendo sido estabelecido no contrato que o valor destinado para a obra seria de R\$ 479.000.000,00, (quatrocentos e setenta e nove milhões de reais). Desta quantia 75% (setenta e cinco por cento) seriam pagos pelo Governo Estadual, através de financiamento com o Banco Nordeste, e os outros 25% (vinte e cinco por cento) restante seriam pagos pela construtora, que garantiria a exploração da obra em trinta anos. (OLIVEIRA, 2018).

Pois bem, diante dos escândalos de corrupção envolvendo as parcerias no terceiro setor, indaga-se a possibilidade de serem enquadradas como sujeitos passivos e ativos dos

atos lesivos previstos na Lei da Empresa Limpa, vez que não há previsão expressa nesse sentido, acarretando uma certa dificuldade de incidência da lei nesses casos.

Destarte, todas as parcerias administrativas firmadas pelo Estado devem se submeter aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente a Moralidade Administrativa, legalidade, boa-fé, supremacia do interesse público, haja vista que podem receber repasses de recursos públicos, nos termos da Lei nº. 11.079/2004.

Nesse sentido, a Lei Anticorrupção possui como um de seus objetivos a proteção aos princípios jurídicos da administração pública, trazendo a responsabilização objetiva administrativa e civil para as empresas que praticarem os atos lesivos previstos em seu art. 5º.

Assim, defende-se que as parcerias público-privada por serem capazes de no desempenho de sua atividade atentar contra os princípios administrativos e, por conseguinte, atentar contra os bens tutelados na Lei nº 12.846/2013, poderiam incorrer nos ilícitos previstos na Lei, e, portanto, serem responsabilizados. (SOUSA, 2017, p. 145).

Ademais, por envolverem aplicação de recursos públicos, deve haver um controle rígido, por parte da sociedade e, principalmente, do Estado, nas Parcerias Público Privadas para verificar se aqueles recursos obtidos, cumpriram efetivamente o previsto no contrato firmado na parceria.

Sob outro prisma, admitir um controle e responsabilização menos rígidas para as entidades do terceiro setor, em detrimento daquelas pertinentes às sociedades empresárias, no que diz respeito às parcerias que celebram com o Estado, violaria expressamente aos princípios constitucionais da razoabilidade, impessoalidade, eficiência, da economicidade e eficácia, não havendo nenhuma razão, de fato ou de direito, para distinção de tratamento, dado que ambas as espécies de pessoas jurídicas recebem recursos públicos exígues. (SOUSA, 2017, p. 137).

Nessa situação, a Lei nº 12.846/2013 oferece uma maior possibilidade de controle, também de responsabilização, visto que possui sanções rígidas no âmbito judicial e administrativo, que vão desde a condenação em multa até mesmo a possibilidade de decretação da dissolução compulsória da empresa.

Dessa forma, uma vez que podem se enquadrar perfeitamente como sujeitos ativos da Lei Anticorrupção, e pela necessidade de um controle mais rígido por parte do Estado, já que recebem recursos públicos, argumenta-se a utilização de analogia para a incidência da legislação especial no caso das parcerias do terceiro setor.

Com efeito, admite-se no Direito Administrativo a aplicação de analogia para supressão de lacunas, pois essa impropriedade não pode ser apta o suficiente a justificar a inaplicabilidade da legislação. Nesse sentido, é o entendimento de Oliveira:

É natural supor que o ordenamento jurídico, por mais detalhista que seja, possua lacunas, pois não é possível ao legislador antecipar e englobar nas normas toda a complexidade inerente a vida em sociedade. A existência de lacunas não justifica, todavia, a inaplicabilidade do Direito. Nesse sentido, é imperiosa a utilização de instrumento de integração do sistema jurídico para suprir as eventuais lacunas, os costumes e os princípios gerais de Direito, conforme art. 4º da LINDB. (OLIVEIRA, 2013, p. 64)

Ressalta-se, ainda, que, em virtude da parceria não integrar a Administração Pública, não se vislumbraria, em tese, a possibilidade de ser considerada sujeito passivo da Lei Anticorrupção, que estabelece que os atos lesivos são praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira (ainda que cometidos no exterior), por sociedades simples ou empresárias, personificadas ou não, 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.

Todavia, alega Mendes, (2017, p. 145), que as pessoas jurídicas pertencentes ao terceiro setor “frequentemente gerenciam recursos e patrimônio público, podem ser consideradas ‘administração pública’, quando da gestão de recursos, para fins de incidência tutelar do marco regulatório anticorrupção”.

Diante disso, espera-se que os Tribunais, no âmbito judicial, e as órgãos de fiscalização e controle, no âmbito administrativo, entendam pela aplicação por analogia da Lei Anticorrupção, no caso das parcerias do terceiro setor, que agirem ilicitamente com a Administração Pública, suprindo, assim, a lacuna existente na Lei nº 12.846/2013 acerca da ausência de previsão expressa de sua incidência nas parcerias administrativas, pertencentes ao terceiro setor.

4.2 REGULAMENTAÇÕES ESTADUAIS E A AUSÊNCIA DE ESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.

É complexo o fenômeno da corrupção, pois, além de desviar recursos públicos, insere-se na estrutura do Estado, indo desde agentes públicos infratores a empresas que se beneficiam diretamente dos atos lesivos praticados por dirigentes ou por seus funcionários.

Nesse contexto, fora proposta a Lei nº12.846/2013 que possui rigorosas penalidades no âmbito civil e administrativo a empresa, porém, para que de fato se torne um instrumento

eficaz no combate à corrupção, é imprescindível a sua devida aplicação em cada caso concreto.

A Lei Anticorrupção possui caráter nacional, com incidência para todos os entes federativos, de modo que o poder regulamentar dos estados, municípios e Distrito Federal atua de forma complementar, com respeito as regras de competência administrativa para o processamento dos casos na esfera do respectivo ente, mas em conformidade com os parâmetros gerais estabelecidos pela lei federal. (REMÉDIO; SILVA, 2017, p.173).

Assim, não obstante o referido diploma legal ter aplicação imediata em todos os âmbitos de atuação, ante o seu caráter nacional, os entes federativos podem, com base no seu poder regulamentar, editar decretos e regulamentos, especificando a atuação dos agentes em âmbito estadual e municipal.

Frisa-se, contudo, que a competência dos entes é complementar tão somente em relação aos processos de apuração de responsabilidade administrativa, posto que as sanções de natureza civil, previstas na lei, somente podem ser definidas pela legislação federal, nos termos do art. 22, inc. I da Constituição Federal. (DI PIETRO, 2017, p. 119).

Pois bem, a redação da lei tratou de forma abrangente seus critérios de aplicação, a exemplo do cálculo da multa administrativa, os requisitos de avaliação dos programas de integridade (*compliances*) e as normas para celebração do acordo de leniência, o que gera dúvida na sua interpretação.

Nessa conjuntura, pouco tempo após a vigência da lei, o estado do Tocantins a regulamentou, através do Decreto nº4.954/2013, do mesmo modo o estado de São Paulo, com a edição do decreto nº60.106/2014, o estado do Paraná, com o Decreto nº10.271/2014, e, por sua vez, o estado do Espírito Santo, através do decreto nº3.956-R.

No âmbito federal, tão somente em 2015, após mais de um ano de vigência da lei, fora promulgado o Decreto Federal nº8.420, em razão sobretudo da vaguedade dos dispositivos contidos na legislação, estabeleceu critérios para o cálculo da multa, os requisitos e prazos de celebração do acordo de leniência e ainda a maneira de como os Cadastros Nacionais de Empresas Punidas (CNEP), que reúne as pessoas jurídicas condenadas com base na Lei nº12.846/2013 serão geridos pelo Ministério de Transparência e Controladoria-Geral da União.

O decreto também possui o intuito de ser referência para os demais estados e municípios, para trazer simetria entre as regulamentações que devem surgir, minimizando discrepâncias e os riscos de segurança jurídica.

Porém, ainda com a vigência do decreto federal e da atividade legislativa dispensável, há riscos dos estados criarem normas significativamente distintas. Consoante explana Altoé acerca das diversas regulamentações estaduais presentes no País:

Não podemos olvidar que a LAC deixou boa margem de competência para o Decreto, como, por exemplo, estabelecer a investigação preliminar e todo o seu procedimento, o processo administrativo de responsabilização, competência para instrução e julgamento, os parâmetros para avaliação dos programas de integridade, cálculo da multa, inclusive agravantes e atenuantes. Portanto, a possibilidade de haver regulamentações diversas tanto nos Estados quanto nos Municípios pode gerar intensa insegurança jurídica pela pulverização de regras e procedimentos, que em última análise enfraquece a própria consolidação da LAC. (ALTOÉ, 2017, p. 307)

Logo, em razão do texto da Lei Anticorrupção tratar de forma abrangente o processo administrativo de responsabilização, os estados e municípios vêm regulamentando tal processo, todavia, a pulverização de regras e procedimentos pode ocasionar insegurança jurídica, a exemplo da atuação dos órgãos de representação.

Destarte, a lei em comento não define claramente a atuação do órgão de representação judicial, aduzindo tão somente que “o processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica será conduzido por comissão designada pela autoridade instauradora e composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis”. Por seu turno, o decreto federal regulamentador atribuiu ao órgão de representação judicial a tarefa de se manifestar sobre o relatório conclusivo, em momento anterior ao julgamento pela autoridade instauradora.

Cumpre salientar que citada consulta pelos órgãos de representação é obrigatória, uma vez que é prevista em lei, e vincula a autoridade administrativa a fundamentar a decisão, caso possua entendimento contrário ao parecer. Diferentemente de quando a consulta é facultativa, o parecer jurídico é meramente opinativo e não vincula a autoridade competente para decidir, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança de nº 24631, de relatoria do ministro Joaquim Barbosa.

Todavia, é necessária assegurar aos órgãos de representação judicial maior participação no processo administrativo, para que este atue verificando o devido processo legal, aplicável ao direito administrativo. Nesse sentido, o decreto estadual do Espírito Santo estabeleceu maior atuação aos órgãos de representação judicial, prevendo em dois momentos a manifestação jurídica, conforme se observa pela leitura do artigos 17 e 19 §1º do Decreto 3956/2016.

Art. 17. Após o relatório conclusivo, o PAR será encaminhado pela comissão processante à Procuradoria-Geral do Estado para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentar manifestação quanto à observância e a regularidade do devido processo legal administrativo.

Art. 19. Caberá recurso administrativo, com efeito suspensivo, contra a decisão administrativa de responsabilização, o qual poderá ser interposto no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da notificação da pessoa jurídica envolvida e da Procuradoria Geral do Estado.

§ 1º O recurso administrativo a que se refere o caput será submetido, previamente da decisão do órgão colegiado, à análise jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo – PGE.

Em um primeiro momento, a Procuradoria-Geral do Estado deve se manifestar acerca da obediência a garantia do devido processo legal no processo administrativo, ademais, após a decisão sancionatória, caso o órgão entenda que a decisão fora errônea, e entendendo que a decisão mereça revisão, poderá interpor recurso.

Dessa forma, houve por bem o decreto estadual em ampliar consideravelmente a atuação dos órgãos de representação, fator que oferta segurança para a autoridade julgadora em sua decisão e prestigia os órgãos de representação.

Ressalta-se que a Lei nº12.846/2013 não há previsão acerca de eventual recurso em face da decisão sancionadora, no processo administrativo de responsabilização, dispondo o Decreto Federal nº 8.420/2015 tão somente a possibilidade de interposição de pedido de reconsideração com efeito suspensivo, nos termos do art. 11, abaixo transscrito:

Art. 11. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão.

§ 1º A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las no prazo de trinta dias, contado do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração.

Observa-se, assim, que, ante a falta de previsão de recurso, referido decreto federal não obedeceu aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, que são plenamente aplicáveis ao processo administrativo.

Com efeito, o contraditório possui relação com a bilateralidade do processo, englobando a oportunidade ao interessado de conhecimento daquilo que lhe é acusado, acrescido do direito de reação ou resposta. De acordo com Rassi; Greco Filho, o contraditório se refere ao:

Poder de contrariar a acusação; poder requerer a produção das provas, fazendo no caso de testemunhas, as perguntas pertinentes que entender cabíveis; falar sempre depois da acusação; manifestar-se sempre em todos os atos e termos processuais aos quais deve estar presente; e recorrer da decisão final quando inconformado. (RASSI; GRECO FILHO, 2015, p. 176)

Dessa forma, o contraditório implica na participação ativa do acusado dentro do processo, judicial ou administrativo, e a possibilidade de apresentar razões, recursos e documentos, que devem ser considerados pelo julgador, no momento de fundamentar a decisão.

Por sua vez, a ampla defesa possui uma noção mais abrangente do que o contraditório, uma vez que envolve o interesse na efetiva e plena possibilidade de sustentar razões, produzir provas e influir na formação do convencimento do julgador, abarcando aspectos de regularidade do processo, presença de defesa técnica, imparcialidade de quem decide, dentre outros requisitos. (NOHARA, 2017, p. 137).

Em consequência, no processo administrativo ao acusado deve ser assegurado do contraditório e ampla defesa, devendo ter a possibilidade de apresentar recurso contra decisão que lhe for contrária, o que não ocorre na Lei Anticorrupção.

Destarte, a ausência de expressa previsão recursal na Lei Anticorrupção viola claramente o princípio da ampla defesa e o devido processo legal administrativo, que são assegurados na Constituição Federal, sem qualquer condicionamento. Além disso, a previsão de eventual pedido de reconsideração no Decreto Federal não amplia a efetividade e a duração razoável do processo. (ALTOÉ, 2017, p. 319).

Cumpre salientar, ainda, que alguns Estados que regulamentaram sobre o processo administrativo de responsabilização, em período anterior a vigência do referido decreto federal, dispuseram corretamente com a previsão de recursos em face da decisão sancionatória, a exemplo do Estado do Espírito Santo que no art. 19 do Decreto 3971-R estabeleceu a possibilidade de recurso perante o Conselho de Controle e Transparência, órgão colegiado responsável por tal função, em face das decisões condenatórias.

Do mesmo modo, o estado de Goiás dispôs sobre a viabilidade de recurso à autoridade hierarquicamente superior, no prazo de 10 dias, nos termos do art. 14 da Lei Estadual nº 18.672/2014.

Isto posto, é nítida a impropriedade da lei no tocante a ausência de previsão de interposição de recursos em face da decisão condenatória, no processo administrativo de responsabilização.

Ademais, conforme já exposto no primeiro capítulo, a redação da Lei Anticorrupção se assemelha com a Lei de Licitações e a Lei de Improbidade Administrativa, razão pela qual um fato praticado por sócios, dirigentes ou funcionários, em favor da pessoa jurídica, poderá

acarretar em penalização por meio de ambos os regramentos, sem que haja ocorrência de *bis in idem*.

A competência para julgamento do processo administrativo de responsabilização é concorrente entre a autoridade máxima de cada órgão ou entidade do Poder Executivo, não havendo referência aos outros procedimentos administrativos com fundamento em outras leis, o que daria a conclusão de que tais processos seriam investigados e julgados de forma apartada aos da Lei nº12.846/2013, ainda que sejam ocasionados pelo mesmo acontecimento.

Por sua vez, acertadamente, o Decreto Federal nº8.420/2015 estabeleceu que os atos tipificados como lesivos na Lei Anticorrupção e que também forem considerados como infrações administrativas devem ser julgados e apurados simultaneamente, evitando, assim, decisões conflitantes em diversos processos pelo mesmo fato.

Contudo, alguns estados que regulamentaram o processo administrativo, em período anterior a promulgação do decreto federal, não dispuseram sobre a junção dos processos com base na Lei nº 8.666/1993 e Lei nº8.429/92, a exemplo dos estados de São Paulo, Paraná e Tocantis, a exceção do estado do Espírito Santo, que através do decreto nº 3.971-R, alterou o Decreto nº3956-R, e se adequou aos parâmetros do Decreto Federal.

Percebe-se, portanto, que é fundamental para a consolidação da Lei nº12.846/2013 que haja uma harmonia entre as regulamentações estaduais e municipais para evitar a insegurança jurídica e eventuais decisões arbitrárias.

Todavia, não obstante referidas impropriedades nas regulamentações estaduais, é necessária a regulamentação pelos entes federativos e municípios, pois, os diplomas normativos fixam critérios de fixação da competência administrativa para a condução de investigações, o encaminhamento de processos administrativos de responsabilização e a aplicação de sanções, observando as peculiaridades de cada região.

Com efeito, a regulamentação assegura aos profissionais e as autoridades competentes clareza ou segurança sobre a organização do aparelho estatal para aplicar a lei e sobre qual é a responsabilidade e poder de cada órgão e autoridade, evitando decisões conflitantes ou arbitrárias.

Entretanto, em que pese a Lei Anticorrupção ter incidência imediata, alguns estados ainda não regulamentaram o processo administrativo de responsabilização, a exemplo do estado da Bahia.

Nos casos de ausência de regulamentação estadual, de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial de nº1148460, de relatoria do Ministro Castro Meira, “a Lei nº 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais

Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local”.

Já no tocante aos municípios que não tenham editado lei específica, deve ser priorizadas as regras previstas eventualmente em diploma estadual, em detrimento das normativas federais. (SOUSA, 2017, p. 225).

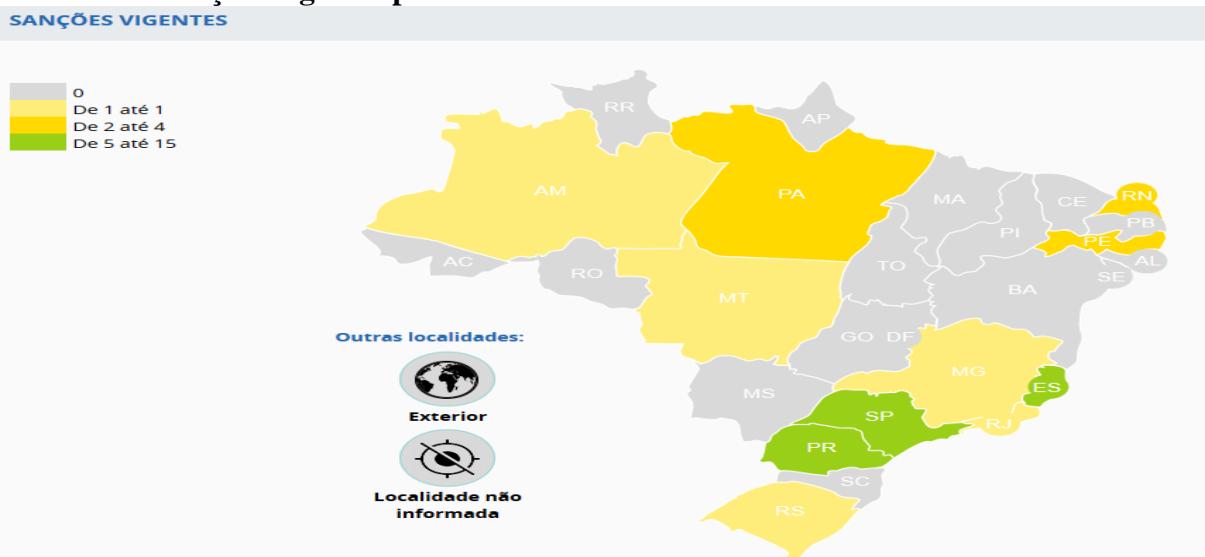
É necessário também para a implementação da lei, além da uniformização do regramento no âmbito estadual e municipal, a estruturação dos órgãos responsáveis pelo procedimento de investigação e o processo administrativo de responsabilização.

Por certo, os órgãos competentes pela condução da investigação e do processo administrativo de responsabilização devem ter uma estrutura sólida, com profissionais que sejam capacitados para devidamente investigar à apuração dos fatos lesivos.

De fato, para uma homogeneidade processual, evitando decisões díspares, seria ideal que a competência fosse concentrada para o Ministério da Transparéncia e Controladoria Geral da União, entretanto sua competência é concorrente no âmbito federal.

Concluindo, os estados com a maior quantidade de sanções vigentes são: Espírito Santo, São Paulo e Paraná, os quais, além de terem regulamentado o processo administrativo de responsabilização, através dos Decretos nº3.956-R/2014, nº60.106/2014 e nº10.271/2014, respectivamente, possuem também um órgão específico para investigar e aplicar as sanções, que se referem à Secretaria de Estado de Controle e Transparéncia (SECONT), Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo e Controladoria-Geral do Estado do Paraná, na devida ordem, conforme se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Sanções vigentes por localidade do sancionado



(Fonte Portal da Transparéncia. disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes>>).

Não é por acaso que tais entes federativos são os que mais vêm combatendo a corrupção no âmbito empresarial, haja vista que possuem uma boa estrutura nos órgãos de controle, pois tem secretarias com capacidade de investigar e sancionar adequadamente cada pessoa jurídica infratora, nos casos concretos, fator essencial para o efetivo êxito das disposições legais.

Além disso, em razão dos estados acima terem regulamentado o processo administrativo de responsabilização, os profissionais detém mais firmeza no procedimento da investigação e aplicação da lei.

Isto posto, a Lei Anticorrupção somente se concretizará com a devida fiscalização das autoridades competentes, dado que no momento em que as pessoas jurídicas que pactuaram ilicitamente com o Poder Público forem devidamente processadas e penalizadas, as demais empresas se tornarão temerosas, e, por conseguinte, buscarão atuar com maior cautela para cumprir seus deveres legais.

4.3 MODELO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO.

É de grande valia para mudança de comportamentos, no âmbito empresarial brasileiro, bem como para a credibilidade da gestão pública, a Lei Anticorrupção, por prever penalidades severas a pessoa jurídica que pactuar ilicitamente com a Administração Pública. Contudo, para seu êxito, é imprescindível sua efetiva aplicação, seja por meio da estruturação dos órgãos de controle, ou através da harmonização de regulamentações estaduais e municipais, consoante exposto acima.

Nesse contexto, o estado do Espírito Santo tornou-se exemplo para os demais entes da Federação, pois, além de ter sido o primeiro a aplicar as sanções da Lei Anticorrupção no País, regulamentou em âmbito estadual a referida legislação, logo após sua entrada em vigor, bem como implementou uma Secretaria de Estado de Controle e Transparência para Fiscalização (SECONT), responsável por auxiliar a execução de procedimentos de prevenção e combate à corrupção.

Pois bem, onze meses após a vigência da Lei Anticorrupção, o Governo do Espírito Santo publicou o Decreto nº3.956-R regulamentando a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública Estadual.

A elaboração do Decreto foi realizada de modo colaborativo, com participação do Governo, da sociedade civil organizada e do setor empresarial, por meio de um grupo de trabalho constituído em reunião do Conselho de Transparência, Prevenção e Combate à Corrupção do Espírito Santo, sob coordenação da Secretaria de Estado e Transparência – SECONT. (MEIRA, 2016, p.34).

A competência para a instauração e julgamento do processo administrativo é concorrente entre o Secretário de Estado de Controle e Transparência e a autoridade máxima do órgão ou entidade lesada em face da qual foi praticado o ato lesivo, nos termos do art. 9º do Decreto nº8.420/2015.

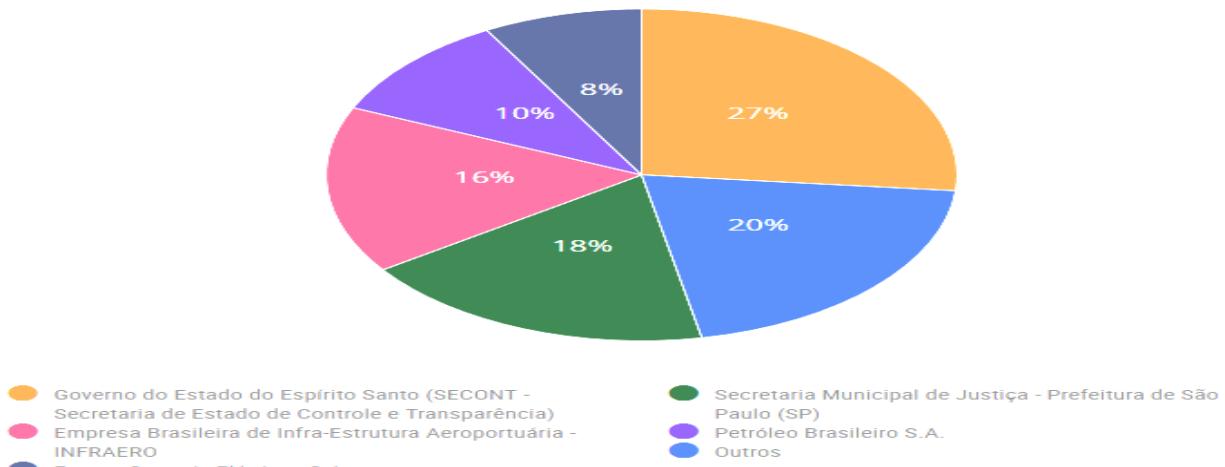
A Secont possui uma grande estrutura interna, pois conta com uma Subsecretaria da Transparência, Subsecretaria do Controle, Corregedoria e ainda com uma Subsecretaria de Integridade Governamental e Empresarial (Subint), que possui a finalidade específica de investigar os Processos Administrativos de Responsabilização da Lei Anticorrupção Empresarial, e, se for o caso, aplicar as sanções cabíveis, contendo tal unidade com auditores do estado de carreira que são capacitados, tanto para área de investigação quanto processamento.

A criação da SUBINT, dentro de um órgão de controle interno, de uma organização específica e especializada para colocar em prática a Lei nº12.846/2013 foi uma medida inovadora e eficaz do governo do Estado do Espírito Santo, pois regulamentar a lei sem estabelecer uma estrutura administrativa compatível e preparada para executar as investigações e tramitar os PAR é absolutamente inócuo. (ALTOÉ, 2017, p. 328).

Em questionário, a Assessoria de Comunicação da Secont, informou, através de e-mail (flavia.martins@secont.es.gov.br), que desde da criação do órgão, fora instaurado 48 (quarenta e oito) Processos Administrativos de Responsabilização (PARs), em desfavor de 89 (oitenta e nove) empresas, sendo publicadas 21 (vinte e uma) condenações, envolvendo 25 (vinte e cinco) empresas. Ainda, vê-se a existência de 23 (vinte e três) PARs em andamento. A assessoria comunicou também que há 29 procedimentos de investigação preliminar em andamento, em desfavor de 147 empresas. (dados informados em 28 de setembro de 2018).

Por contar com um órgão de controle interno estruturado, destinado para aplicação da Lei nº12.846/2013, o estado do Espírito Santo tem sido modelo para os demais entes, na medida em que vem demonstrando esforços para efetiva fiscalização e implementação da Lei, conforme se observa no gráfico a seguir.

Gráfico 3- quantidade de sanções por órgão sancionador



(Fonte: Portal da transparéncia. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep?ordenarPor=nome&direcao=asc.>>>).

Portanto, analisando o gráfico de quantidade de sanções por órgão sancionador, a Secretaria de Estado de Controle e Transparéncia (SECONT) é o órgão que tem o maior número de condenações com base na Lei nº12.846/2013, haja vista que mais de um quarto das sanções do País foram realizadas pela SECONT, fator que demonstra que possui o melhor resultado na aplicação efetiva da Lei Anticorrupção.

Frisa-se que a primeira condenação no país, com base na Lei nº 12.846/13, ocorreu no estado do Espírito Santo. O caso consistiu no Processo Administrativo de Responsabilização instaurado pela SECONT em desfavor da microempresa William de Andrade Bullerjahn, por não ter apresentado a documentação exigida para habilitação e assinatura do contrato, apesar de devidamente convocada para tanto, após ser vencedora em um pregão eletrônico.

A empresa foi condenada a multa pecuniária de R\$6.000,00 (seis mil reais), com fundamento no art. 5, inc. IV, alínea 'b' da Lei nº12.843/2013, por ter perturbado ato de procedimento licitatório, tendo seu nome lançado no Cadastro Nacional de Empresas Punitas (CNEP). A sanção pecuniária foi aplicada no mínimo legal, considerando que o faturamento anual da empresa era R\$84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), bem como por não ter ocorrido prejuízo econômico direto ao Erário.

Em 2015, fora lançado pelo Governo Estadual o aplicativo de celular denominado Fiscal Cidadão, o qual permite a pessoa física o encaminhamento de denúncias para o órgão de controle, estimulando o exercício de cidadania, e conferindo credibilidade a gestão pública.

Desenvolvido pela Secont e pelo Instituto de Tecnologia do Espírito Santo (Prodest), o aplicativo disponibiliza a inclusão de fotos e arquivos de documentos. Sendo simplório o

mecanismo de denúncia, que consiste em informar dados pessoais como nome, e-mail, telefone, e um espaço para realizar a manifestação. Finalizado esse procedimento, o requerente deve receber um retorno, por e-mail ou telefone, da Ouvidoria.

De acordo com Altoé “o encaminhamento de denúncias através do aplicativo Fiscal Cidadão representa 10% (dez por cento) do total de manifestações recebidas pela Ouvidoria do Estado”. (2017, p.333).

De fato, o uso de novas tecnologias proporciona diversas vantagens por oferecer simplicidade no acesso a informação pública, com maior transparência e clareza, permitindo ao cidadão participar da tomada de decisões na Administração Pública.

Assim, o aplicativo representa um grande avanço para aproximar a relação entre a população e a Administração Pública, pois sua simplicidade e transparência, constitui incentivo a participação da sociedade para efetiva implementação da lei.

Novamente inovando, o Governo do Espírito Santo instituiu também o Fundo Estadual de Combate à Corrupção, através da Lei nº10.498/2016, com o intuito de financiar ações, programas e campanhas educacionais para prevenir, fiscalizar e punir atos ilícitos que causem prejuízos ao Erário estadual.

Diferentemente da legislação federal, que prevê que a multa e o perdimento de bens e valores obtidos serão destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesadas, a legislação estadual dispõe que os recursos adquiridos com a aplicação da lei serão reservados em favor do próprio órgão de controle interno, *in casu* a Secont.

Assim, nos termos do art. 2º da Lei nº10.498/2016, o fundo deve receber recursos oriundos de punições que forem aplicadas com base na Lei nº12.846/2013, e nas Leis nº8.666/93 e nº 8.429/1992, podendo receber também doações e dotações constantes do orçamento do Estado.

É nítido que o fundo instituído representa uma melhoria na implementação e conscientização da Lei Anticorrupção, já que se destina também a campanhas educacionais, sendo indispensável a obtenção de um aporte financeiro para a promoção e devida fiscalização.

Diante do exposto, conclui-se que o Estado do Espírito Santo dispõe de um forte aparato de combate à corrupção, já que detém um órgão de controle interno, bastante estruturado, bem como suporte econômico para conscientização de ações de prevenção à corrupção, pois dispõe dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Corrupção.

Ademais, a implantação do aplicativo Fiscal Cidadão, constitui grande avanço para implementação da Lei, na medida em que simplifica a relação entre a Administração Pública,

e impõe o ônus de informar dados públicos e respostas a denúncias realizadas, fator esse que se pauta, dentre outros princípios, na transparência pública.

Isto posto, o combate à corrupção tão somente se concretizará com a devida fiscalização das autoridades competentes, dado que no momento em que as pessoas jurídicas que pactuaram ilicitamente com o Poder Público, forem devidamente processadas e penalizadas, as demais empresas se tornarão temerosas e, por conseguinte, buscarão atuar com maior cautela para desempenhar seus deveres legais, ademais, cumpre salientar também que é imprescindível a estruturação dos órgãos de controle.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que qualquer dispositivo legal possa cumprir efetivamente seu propósito, é fundamental que haja sua devida aplicação, ou seja, deve existir uma punição concreta por parte das autoridades competentes aos agentes infratores, observando-se o princípio do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a impunidade acarreta o descrédito do Poder Público.

Não foge à regra a Lei Anticorrupção, que somente atingirá seus objetivos se houver efetiva fiscalização e aplicação por parte das autoridades competentes. Assim, a partir do momento em que as autoridades tornarem efetiva a fiscalização sobre as empresas que atuam ilicitamente com a Administração Pública, processando-as e multando-as, as demais empresas ficarão temerosas e buscarão atuar com devida cautela para cumprir seus deveres legais.

Ao longo do presente trabalho, foi realizada uma análise teórica acerca das dificuldades de implementação da Lei Anticorrupção, haja vista ser um instrumento de grande valia no combate à corrupção no âmbito empresarial.

Inicialmente, fora exposta uma breve abordagem sobre fenômeno da corrupção no Brasil, que teve início com o patrimonialismo, durante o período colonial, e a adesão do país às convenções internacionais sobre o tema, fator responsável pelo surgimento da Lei nº 12.846/2013, também chamada Lei Anticorrupção.

A Lei nº 12.846/2013 visa punir severamente a pessoa jurídica que se beneficiou por atos ilícitos praticados por seus funcionários ou sócios dirigentes, para tanto prevê a responsabilidade objetiva, no âmbito administrativo e civil pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Segundo essa espécie de responsabilidade, a culpa ou dolo na conduta do agente responsável pelo dano é irrelevante, posto que é necessário tão somente a existência do elo de causalidade entre o dano e a conduta do agente.

Ademais, fora sustentada a ausência de *bis in idem* da Lei Anticorrupção em relação a Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que, não obstante possuírem redação semelhante, versam sobre diferentes objetos, já que enquanto esta busca punir o agente público corrupto, aquela visa penalizar a empresa beneficiada pelos ilícitos cometidos por seus funcionários ou sócios.

Em sequência, foram analisados também o processo administrativo de responsabilização, e as sanções de natureza administrativa que vão desde multa com base no faturamento bruto anual da empresa a publicação extraordinária da condenação, assim como o

processo judicial de responsabilização e as sanções de natureza civil, a exemplo da suspensão ou interdição parcial de atividades da empresa.

Em que pese a lei dispor punições rigorosas, há também a possibilidade de atenuantes, das quais foram destacadas os programas de integridade, também chamados de *compliances*, que se referem a um conjunto procedimentos internos de auditoria, canais de denúncias, política de diretrizes e códigos de ética.

Ressaltou-se que a Lei nº12.846/2013 inovou ao prever pela primeira vez os mecanismos de integridade como atenuantes da pena, fator que vem sendo responsável por implantar uma mudança cultural no tocante a governança corporativa no âmbito empresarial.

Outro instrumento que fora objeto do estudo em comento, trata-se da figura do acordos de leniência, que são contratos firmados entre a Administração Pública e particulares envolvidos, no qual o agente infrator coopera com a investigação e em contrapartida recebe benefícios de redução da pena.

Contudo, fora discutido que a insegurança jurídica no tocante a tais acordos, ante a necessidade de confissão do ilícito pelo agente infrator e a ausência de participação do Ministério Público durante a negociação e a celebração do acordo.

Após essa observação sobre o acordo de leniência, foi realizada uma análise teórica acerca das dificuldades de implementação da Lei nº12.846/2013, das quais foram destacadas a ausência de previsão expressa da incidência das Parcerias Público-Privadas, defendendo-se, contudo, sua aplicação por analogia como sujeito ativo da lei.

Outro obstáculo refere-se as diversas regulamentações estaduais e municipais em relação ao processo administrativo de responsabilização, fator que pode gerar significativa divergência de decisões, em razão da pulverização de normas e procedimentos. Ademais, fora destacado a necessidade de estruturação dos órgãos de controle, com profissionais capacitados, para a adequada investigação nos casos concretos.

Malgrado as dificuldades de implementação, asseverou-se a atuação modelo do estado do Espírito Santo na consolidação da Lei Anticorrupção, na medida em que foi o primeiro ente a condenar com base no diploma legal, detendo o maior número de sanções vigentes no País. Além disso, possui um forte aparato para o combate à corrupção, em virtude da Secretaria de Estado e Controle e Transparência (SECONT), destinada especificamente para aplicação da lei, do aplicativo Fiscal Cidadão, que simplifica o procedimento de denúncia, bem como por ter um suporte financeiro, através do Fundo Estadual de Combate à Corrupção.

Para explorar os pontos principais e as lacunas da lei, foi utilizado o método dedutivo, com o uso de pesquisa bibliográfica, com o apoio de livros sobre o tema, artigos científicos,

teses de mestrado, e monografias, bem como houve a utilização de jurisprudências e pareceres da Procuradoria-Geral da República.

Por sua vez, com o intuito de explorar as incidências de sanções aplicadas e analisar a atuação da SECONT, o método quantitativo de pesquisa foi adotado, haja vista a utilização de dados fornecidos pela assessoria de imprensa da SECONT, e os gráficos disponíveis no Portal de Transparência, administrado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Portanto, a Lei nº12.846/2013 constitui um avanço normativo no combate à corrupção, todavia, para ser de fato um instrumento eficaz nessa luta, é imprescindível a harmonização dos regulamentos estaduais e municipais e a estruturação dos órgãos de controle, responsáveis pela investigação e condução do processo administrativo sancionatório, e que sejam devidamente supridas as lacunas legislativas acima expostas, evitando a insegurança jurídica, para que, assim, cumpra seus propósitos de mudança no âmbito empresarial.

Com efeito, com a devida aplicação da Lei Anticorrupção, os benefícios serão de elevada importância para a sociedade, pois a corrupção desvia recursos públicos destinados a áreas sensíveis e impede o crescimento econômico do país.

REFERÊNCIAS

ALTOÉ, Marcelo Martins. Desafios na Implementação da Lei de Probidade Empresarial pelos Estados e a experiência da secretaria de estado de controle e transparência do Espírito Santo. In: SOUZA, Jorge Munhós de. **Lei Anticorrupção e temas de compliance.**/Organizadores Jorge Munhós de Souza e Ronaldo Pinheiro de Queiroz – 2 ed. rev. Ampl e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

AGUIAR, Adriana. Espírito Santo é o primeiro Estado a aplicar a Lei Anticorrupção. **Legal Ethics Compliance.** São Paulo 15 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.lecnews.com/artigos/2016/01/15/espirito-santo-e-o-primeiro-a-aplicar-lei-anticorrupcao/>>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição: República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01. Ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.420**, de 18 de março de 2015. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 3.678**, de 30 de novembro de 2000. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº8.884**, de 11 de junho de 1994. Brasília, DF. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8884.htm>. Acesso em: 28. Ago. 2018.

BRASIL. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 01. Ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.846**, 1º de agosto de 2013. Brasília, DF, 01 ago. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 970393, CE 2007/0158591-4. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 21 de junho de 2012. **Diário Oficial da União.** Brasília, 29 jun. 2012. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22258122/recurso-especial-resp-970393-ce-2007-0158591-4-stj/inteiro-teor-22258123>>. Acesso em: 10. Ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1148460. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, 19 de outubro de 2010. **Diário Oficial da União.** Brasília, 28 out. 2018. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18498626/ag-1384939>>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 628582. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 22 de fevereiro de 2011. **Diário Oficial da União.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000124746&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24631. Relator: Min. Joaquim Barbosa. **Diário Oficial da União.** Brasília, 31 jan. 2008. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14727627/mandado-de-seguranca-ms-24631-df>>. Acesso em: 17 out. 2018.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p.64-77, 10 jul. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 6. 826 - A, de 2010. Brasília, DF, Relator: Deputado Carlos Zarattini. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1084183&filenameme=Avulso+-PL+6826/2010>. Acesso em: 03 ago. 2018

CAMPOS, Patrícia Toledo de. Comentários à Lei nº 12.843/2013 - Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 1, p.160-185, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2i1p160-185>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara; SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; **Comentários à Lei 12. 846/2013**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 6º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 217. p. 115-125.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários art. 19. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. **Lei Anticorrupção Comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.247-254.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Decreto nº3.727-R**. Vitória, ES, 11 dez. 2014. Disponível em:<<https://compras.es.gov.br/Media/sitecompras/Documentos/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Decretos%20Estaduais/Decreto%20n.%C2%BA%203.956-R.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2018.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 10.498, de 2016**. Vitória, ES, 29 fev. 2016. Disponível em:<<https://secont.es.gov.br/Media/secont/Legisla%C3%A7%C3%B5es/Legisla%C3%A7%C3%A3o/C3%A3o%20Anticorrup%C3%A7%C3%A3o/lei%20estadual%2010498%20de%2026%20de%20fevereiro%20de%202016.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2018.

FALCÃO, Márcio. Janot: MP não precisa seguir acordo de leniência se não participou das negociações: Em conversa com jornalistas, procurador-geral da República diz que é preciso dar segurança jurídica para as empresas. **Jota**. São Paulo, 16 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/janot-mp-nao-precisa-seguir-acordo-de-leniencia-se-nao-participou-das-negociacoes-11112016>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

FERRAZ, Luciano. Reflexões sobre a Lei nº 12.846/2013 e seus impactos nas relações público-privadas – Lei de improbidade empresarial e não lei anticorrupção. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p.33-43, 01 out. 2014. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/05/lei-anticorrupcao-artigo-luciano-ferraz.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2018.

FIDALGO, Carolina Barros; CANETTI, Rafaela Coutinho. Os acordos de Leniência na Lei de Combate a Corrupção. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). **Lei Anticorrupção e temas de compliance**. Salvador: Juspodivm, 2017.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil, Volume 3: responsabilidade civil**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAMPOS, Patrícia Toledo de. Comentários à Lei nº 12.843/2013 - Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 1, p.160-185, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2i1p160-185>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

GALVÃO, Marina Caetano Sarraf. Acordo de leniência: Lei 12. 846/13 e Decreto Federal nº8.420/2015. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**, Belo Horizonte, ano 6, n. 16, p. 183-227, 2016.

GIOVANINI, Wagner. Compliance – a excelência na prática. 2 edição, São Paulo. In: SOUZA, Jorge Munhós de. **Lei Anticorrupção e temas de compliance**./Organizadores Jorge Munhós de Souza e Ronaldo Pinheiro de Queiroz – 2 ed, Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

GOIÁS (Estado). **Lei nº 18.672**, de 13 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://secont.es.gov.br/Media/secont/Legislações/Legislação%20Anticorrupção/goias-lei%2018672%20de%2013>>. Acesso em: 15 out. 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**, volume 4: responsabilidade civil. 7 Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à Lei De Responsabilidade Das Pessoas Jurídicas (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013)**. (EDIÇÃO)Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GONSALES, Alessandra; ESLAR, Karine Dias. Como avaliar a efetividade de um programa de compliance. In: SOUZA, Jorge Munhós de. **Lei Anticorrupção e temas de compliance**./Organizadores Jorge Munhós de Souza e Ronaldo Pinheiro de Queiroz – 2 ed., Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei nº 12.846/2013**. 1 Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Pág. 31-32.

HERDY, Thiago. Delator diz que sua agência manipulava licitações do Governo do Rio: segundo Renato Pereira, contratos de publicidade foram direcionadas para a Prole ou sugeridas por ela. **O Globo**. Rio de Janeiro. 10 nov. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/delator-diz-que-sua-agencia-manipulava-licitacoes-do-governo-do-rio-22030868>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A “nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal nº12.846)**. 2013. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=82&artigo=1110&l=pt>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

LEAL, Rogério Gesta; RITT, Caroline Fockink. **A aplicação das responsabilizações previstas na Lei Anticorrupção e a não ocorrência de bis in idem**. XI Seminário Nacional: Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. I Mostra Nacional de Trabalhos Científicos. Universidade de Santa Cruz do Sul -UNISC. ISSN 2447-8229. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14298/2748>>. Acesso em: 28. Jul. 2018.

LORENTE, Vitória Marques. Corrupção no Brasil e estratégias de combate. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**, Belo Horizonte, p.203-257, abr. 2016. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/corrupcao-no-brasil-artigo.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

MARINELA, Fernanda; RAMALHO, Tatiany; PAIVA, Fernanda. **Lei Anticorrupção Lei n. 12.846/2013**, 1 Ed, São Paulo: Saraiva, 2015.

MARRARA, Tiago. Comentário ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Tiago. **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.p-195-231.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Comentários ao art. 20. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. **Lei Anticorrupção Comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.p. 255-261.

MEIRA, Francine Vilhena de Souza. **Controle de corrupção no Brasil, lei anticorrupção empresarial e sua regulamentação no Estado do Espírito Santo**. 2016. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MELO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Horácio Augusto. A Lei Anticorrupção e a análise dos atos lesivos no âmbito das parcerias da Administração Pública com o terceiro setor. In: SOUZA, Jorge Munhós de. **Lei Anticorrupção e temas de compliance./Organizadores Jorge Munhós de Souza e Ronaldo Pinheiro de Queiroz – 2 ed., Salvador: Editora JusPodivm, 2016.**

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99**. 1 Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

NEVES, Edmo Conolghi. Compliance Anticorrupção: como implementar um programa. In: SOUZA, Jorge Munhós de. **Lei Anticorrupção e temas de compliance.**/Organizadores Jorge Munhós de Souza e Ronaldo Pinheiro de Queiroz – 2 ed., Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Provas no Processo Penal.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NOHARA, Irene Patrícia. Comentários ao art. 18. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. **Lei Anticorrupção Comentada.** Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 131-140.

PELUSO, Cesar. **Código Civil Comentado: doutrina e jurisprudência: Lei n. 10.406 de 10.01.2001.** 11 edição: Barueri, SP: Manole, 2017.

PEREIRA, Victor Alexandre El Khoury M. Acordo de leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). **Revista Brasileira de Infraestrutura**, Belo Horizonte, n. 9, p.79-113, jun. 2016. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/03/acordo-leniencia-lei-anticorrupcao.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

PESTANA, Marcio. **Exame sistematizado da Lei n. 12.846/2013.** 1ed., Barueri: Manole, 2016.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. A responsabilidade da pessoa jurídica por atos de corrupção e a lógica do acordo de leniência: Por que a pessoa jurídica deve responder pelos prejuízos causados e sofrer pesadas sanções?. **O Jota**. São Paulo, 11 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-responsabilidade-da-pessoa-juridica-por-atos-de-corrupcao-e-a-logica-do-acordo-de-leniencia-11032016>>. Acesso em: 07 set. 2018.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer nº395/2016.** Parecerista: Procurador da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5261.pdf/view>>. Acesso em: 03. Ago.2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do direito administrativo.** 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013. p. 64/65.

OLIVEIRA, Thamires. Documentos de órgãos federais apontam superfaturamento de R\$ 80 milhões na construção da Arena de PE, diz TCE: Informações da PF e do MPF também indicam fraude na licitação da obra, segundo relator. Processos devem ser julgados até o fim do ano. **G1 Pernambuco**. Recife, p. 0-0. 05 fev. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/tce-reune-documentos-de-orgaos-federais-que-apontam-superfaturamento-de-r-80-milhoes-na-construcao-da-arena-de-pe.ghtml>>. Acesso em: 21 set. 2018.

REMÉDIO, José Antônio; SILVA, Marcelo Rodrigues da. Os acordos de leniência da Lei Anticorrupção e o uso da informação da empresa colaboradora como ativo na reparação integral do dano e no pagamento das sanções pecuniárias. **Revista da AGU**, Brasília, v. 17, n. 03, p.166-184, 10 ago. 2017. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1138>>. Acesso em: 10 out. 2018.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; DINIZ, Patricia Dittrich Ferreira. *Compliance e Lei Anticorrupção nas empresas*. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, n. 205, p.87-105, 15 jan. 2015. Trimestral. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade conta o social: o alto custo da vida pública no Brasil**. 1 Ed, São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 233 p.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. 1 Ed, São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUZA, Jorge Munhós de. Responsabilização Administrativa na Lei Anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhós de. **Lei Anticorrupção e temas de compliance**./Organizadores Jorge Munhós de Souza e Ronaldo Pinheiro de Queiroz – 2 ed., Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 8 edição. São Paulo: Atlas, 2008.

VIANNA FILHO, Ivan Xavier. Acordo de leniência, segurança jurídica e princípio da confiança legítima. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 223-242, jul./set. 2016.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. Responsabilização Judicial da Pessoa Jurídica na Lei Anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhós de. **Lei Anticorrupção e temas de compliance**./Organizadores Jorge Munhós de Souza e Ronaldo Pinheiro de Queiroz – 2 ed. rev. Ampl e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2016. p-573-626.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: Volume único**. 7 ed., São Paulo: Método, 2017.