

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS

FACULDADE DE DIREITO

ANÁLISE CRÍTICA DA LEI ANTICORRUPÇÃO E DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA

MARIANA WINTER GONÇALVES

Rio de Janeiro

2018 / 2

MARIANA WINTER GONÇALVES

ANÁLISE CRÍTICA DA LEI ANTICORRUPÇÃO E DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Fabiano Soares Gomes**.

Rio de Janeiro

2018 / 2

CIP - Catalogação na Publicação

G635a Gonçalves, Mariana Winter Análise crítica da lei anticorrupção e dos acordos de leniência / Mariana Winter Gonçalves. -- Rio de Janeiro, 2018.
71 f.

Orientador: Fabiano Soares Gomes.
Trabalho de conclusão de curso (graduação)
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. Lei anticorrupção. 2. Acordos de leniência. 3. Corrupção. I. Gomes, Fabiano Soares, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

*Dedico este trabalho à Deolinda dos Prazeres
Diniz Gonçalves, também conhecida como vovó.
Exemplo de força. Referência de amor, cuidado e
suporte desde o princípio. A senhora, que foi fazer
companhia ao vovô no céu, permanecerá em meu
coração por toda a eternidade, como marca do
mais puro amor.*

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos sinceros à minha família e aos meus amigos que, ao longo dessa jornada, contribuíram incessantemente para minha formação pessoal e para a realização de cada conquista até aqui.

Aos meus pais, Edmara e Manuel, agradeço toda a força para me serem presentes e atenciosos. O amor, as diferenças e os desafios moldaram quem eu sou, e eu não poderia estar mais orgulhosa da mulher que estou me tornando.

Aos meus padrinhos, Dalva e Jurandir, agradeço a aceitação dos desafios e os incentivos diários. Obrigada por serem minha fortaleza quando eu mais precisei e menos percebi. Seu amor e confiança no meu potencial me guiaram até aqui, me permitindo concluir tantos sonhos impossíveis.

À vovó Deolinda e ao vovô Manuel, meus anjos da guarda, cuja proteção desconhece fronteiras físicas: não há palavras que mensurem minha gratidão, mas, sempre que as lágrimas insistem em cair, sei que estão comigo em cada vitória.

Ao Diogo, à Juliana, ao Rodrigo e à Camilla, primos que revelam a potência da amizade em família, agradeço pela paciência com a caçula preferida, o amor e o apoio. Obrigada por vibrarem comigo a cada conquista.

Ao Pedro, meu priminho amado, obrigada por trazer leveza e a mais genuína felicidade. Com você, nasceu também uma Tia Mari, que nunca será a mesma depois de você e sua risada mais sincera e gostosa.

Aos meus amigos, com menção honrosa à Bruna e ao Cesar, agradeço o amor, o carinho, a paciência, a força e a compreensão – contar com vocês é imprescindível nessa caminhada. Ius e Cotias, vocês são sensacionais!

Lucas Monteiro de Barros Avolio, resumindo em uma só pessoa amizade e amor, compreensão e parceria, meu sincero obrigada. Este é só o começo e o mundo é nosso.

Reservo, por fim, meu agradecimento imprescindível à força maior que me guia e fortalece. Nomes, estruturas e religiões não fazem jus à energia que me sustenta nos momentos mais difíceis.

Esse diploma, antes de ser uma conquista minha, é o resultado do amor e suporte de todos vocês e de tantos outros que não couberam aqui. Meus mais sinceros agradecimentos! Ressalto, porém, que é apenas o início de um novo universo de possibilidades. Seguiremos juntos!

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto a análise crítica da Lei Anticorrupção e do acordo de leniência no bojo do combate à corrupção. Após tecer comentários relevantes acerca da corrupção no Brasil e no cenário internacional, é trabalhado o contexto da edição da lei e seus institutos para adentrar no tema central de entender os mecanismos propostos pelo diploma legal, abordando questões não tratadas ou abordadas de forma precária. Adicionalmente, reserva-se espaço para o estudo sobre os acordos de leniência no contexto da referida norma, assim como apontamento de críticas à sua pretensa efetividade no combate à corrupção.

PALAVRAS-CHAVES

Combate à corrupção; Lei anticorrupção; Acordos de leniência; Análise crítica.

ABSTRACT

The present study aims at the critical analysis of the anti-corruption law and the leniency agreement in the context of the fight against corruption. After commenting on corruption in Brazil and on the international scene, the context of the edition of the law and its institutes has been worked out to address the central theme of understanding the mechanisms proposed by the legal instrument, addressing issues not addressed or addressed in a precarious way. In addition, a space is reserved for the study on leniency agreements in the context of this norm, as well as pointing out criticisms of its alleged effectiveness in the fight against corruption.

KEYWORDS

Fight against corruption; Anti-corruption law; Leniency agreement; Critical analysis.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. A CORRUPÇÃO E O BRASIL	12
1.1. Histórica corrupção no Brasil	12
1.2. Conceito de corrupção	14
1.3. Corrupção e lavagem de ativos	16
1.4 Corrupção: jogo cíclico de causas e efeitos	16
1.5. Percepções da corrupção.....	18
1.6. Cenário internacional.....	20
1.7. Medidas anticorrupção no Brasil	23
2. A LEI ANTICORRUPÇÃO	26
2.1. Lei Anticorrupção no cenário internacional de combate à corrupção	26
2.2. Microsistema de combate à corrupção	29
2.3. Lei Anticorrupção – objeto e sujeitos	30
2.4. Responsabilização Subjetiva.....	33
2.5. Condutas corruptas – objeto de repressão da Lei Anticorrupção	37
2.6. Regime de responsabilização das pessoas jurídicas.....	41
2.7. Responsabilização administrativa.....	43
2.8. Processo administrativo de responsabilização	48
2.9. Responsabilização judicial.....	50
2.10. O Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)	52
3. ACORDOS DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO	53
3.1. Considerações gerais sobre os acordos de leniência.....	53
3.2. Objeto, competência, legitimidade e momento	55
3.3. Requisitos para celebração do acordo de leniência.....	59
3.4. Direitos da pessoa jurídica proponente do acordo de leniência.....	61
3.5. Efeitos da efetiva cooperação	62
3.6. Apontamentos sobre a efetividade dos acordos de leniência no combate à corrupção	63
CONCLUSÃO.....	66
REFERÊNCIAS	67

INTRODUÇÃO

O povo brasileiro, internacionalmente reconhecido por sua pretensa malandragem, em meados de 2013 se levantou contra a corrupção que poderia ser paradoxalmente descrita, até então, como apenas uma das facetas do “jeitinho brasileiro”. O discurso vazio de aversão à abusividade dos governantes e agentes públicos, enfim, ganhou força e tomou as ruas desse país de dimensões continentais, bradando-se por justiça e pelo efetivo combate à corrupção.

Nesse contexto de verdadeira insurgência, recheado de significância para uma população sem acesso aos direitos humanos mais básicos, acelerou-se o trâmite legislativo do então Projeto de Lei nº 6.826, de 2010 – que no Senado Federal foi denominado Projeto de Lei nº 39, de 2013, culminando na promulgação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Assim, a referida norma, ao dispor sobre a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra o patrimônio público, foi logo apelidada de “Lei Anticorrupção”.

O diploma legal foi bastante festejado justamente pelo declarado objetivo de combater, de forma concreta, a corrupção.

Ocorre que, para a compreensão mais completa da lei em comento e de seus institutos, faz-se necessário analisar os traços históricos da corrupção percebidos na sociedade brasileira, a fim de que, mitigando-se ideias deterministas, seja possível delinear as correlações das práticas corruptas com outros fatores sociais de extrema relevância, a exemplo da pobreza e da falta de acesso à educação.

Adicionalmente, é relevante observar o tratamento conferido no cenário internacional aos comportamentos corruptos para, assim, compreender as suas influências nas medidas anticorrupção adotadas no ordenamento jurídico brasileiro, das quais a Lei Anticorrupção pode ser considerada como o maior expoente no momento hodierno.

Nesse sentido, a partir da consulta a livros, artigos, legislações, notícias e decisões judiciais, o presente trabalho, tecendo comentários acerca do cenário da corrupção no Brasil, pretende realizar uma análise crítica da Lei Anticorrupção e, por conseguinte, do instituto do acordo de leniência no âmbito do combate aos atos lesivos à Administração Pública, a fim de verificar a sua capacidade de combater efetivamente a corrupção.

Cumprido destacar, então, que o tema, por si só, transparece sua relevância, tendo em vista que, além dos impactos da Lei Anticorrupção e do acordo de leniência no ordenamento jurídico pátrio, é notória sua influência nos desenhos e atribuições de consolidadas instituições da Administração Pública brasileira. Isso porque a corrupção permeia o cotidiano do brasileiro, desde conversas banais entre desconhecidos no transporte público até discussões políticas sobre o rumo do país, afetando cada minúsculo elemento da vida dos cidadãos.

Feitas as considerações iniciais cabíveis, o presente trabalho passará à abordagem da corrupção no Brasil.

1. A CORRUPÇÃO E O BRASIL

A Lei nº 12.846/2013, conforme assinalado, se desenvolveu em meio ao cenário da ampla difusão de práticas corruptas nos mais diversos escalões de poder. Partindo dessa premissa, é imperativa a análise da corrupção no cenário brasileiro para, assim, entender como se desenvolveu a legislação anticorrupção e surgiu, conseqüentemente, o instituto do acordo de leniência.

1.1. Histórica corrupção no Brasil

Clichê ou não, fato é que a atual configuração do Brasil começou a ser esboçada a partir da sua colonização portuguesa. Registre-se que não se trata de ignorar as contribuições de seu povo nativo, que já ocupava estas terras, para a construção do país, mas tão somente de reconhecer que o atual desenho institucional e cultural desta nação se deve, em grande parte, aos portugueses que decidiram criar laços com o abundante território encontrado.

Estes laços, contudo, pouca relação tinham com compromissos morais ou ideológicos de formar uma nação. A povoação da nova colônia, na realidade, ocorreu pelo envio de indivíduos preocupados exclusivamente com o acúmulo próprio de riquezas para o posterior retorno à sua Coroa, sem qualquer espécie vínculo ou objetivo no sentido de construir um novo Estado para considerar um lar.

Com o único foco no enriquecimento individual, José Maria dos Santos¹ aponta para a frequente ocorrência de atos desvinculados a noções éticas ou morais. O novo Estado foi se desenvolvendo, portanto, em meio a condutas que, atualmente, seriam classificadas, *lato sensu*, como corruptas.

Há quem restrinja, com base nas referidas notas históricas, os primórdios da corrupção brasileira à colonização europeia, da qual Portugal é o principal representante, e ao chamado

¹ SANTOS, José Maria dos. **A política geral do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1989. p. 132.

“jeitinho brasileiro”. Parece inevitável, e tentador, relacionar esses dois fatores à origem da corrupção em nosso país.

Furtado (2015)², contudo, entende que essa lógica serve apenas para privilegiar àqueles favorecidos pela corrupção. O autor adota, então, o entendimento de que, na atualidade, a corrupção se deve, essencialmente, ao sistema jurídico-administrativo e à certeza de impunidade.

Sob esta perspectiva menos difundida, ao se abordar as causas da corrupção, a crucificação ideológica dos colonizadores lusitanos deveria ceder o holofote às numerosas lacunas permissivas à ocorrência de desvio de recursos, acompanhadas da raridade de efetiva punição dos responsáveis. A formação moral e cultural do povo brasileiro, por conseguinte, deveria deixar de receber tamanha atenção para que, com enfoque na real justificativa para manutenção da corrupção em elevados patamares, seja viabilizada a estruturação de seu combate.

Em que pese a estrutura administrativa e a histórica impunidade constarem, certamente, como dois dos fundamentos para a atual corrupção brasileira, não há como ignorar que essa engrenagem se desenhou, necessariamente, a partir de um contexto anterior. Dito de outra forma, o cenário hodierno encontra evidente início com a exploração pela Coroa portuguesa, tendo se desenvolvido ao longo dos séculos, passando pela independência e criação da monarquia brasileira, pelo início de nossos ensaios republicanos, pelo Estado Novo de Getúlio Vargas, pela Ditadura Militar e pelos processos de redemocratização.

Cada fase atravessada pelo país contribuiu, portanto, para a consolidação da corrupção no Brasil, sendo recorrente a ausência de parâmetros democráticos sólidos mais um fator extremamente relevante para a perpetuação desse fenômeno no decorrer do século XX. É, deste modo, simplista e insensato limitar suas origens à atual configuração jurídica e social do país.

Não se trata, obviamente, de traçar um cenário determinista, como se o desenvolvimento histórico e a formação cultural do povo brasileiro fossem fatores intransponíveis a condenar o

² FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 18 e 19.

país irrevogavelmente a um futuro tão corrupto quanto seu presente. Trata-se, tão somente, de levar em consideração a conexão existente entre passado, presente e futuro, a fim de que, com conhecimento dos eventos pretéritos, os erros não sejam continuamente repetidos e, em vez disso, lições sejam aprendidas para direcionar a nação a um novo rumo.

Respeitada, assim, a validade do argumento trazido pelo autor, as ideias apresentadas, na verdade, não são necessariamente excludentes, considerando que são apenas vieses distintos para abordar o mesmo fenômeno. O que importa, na realidade, é admitir a existência de raízes historicamente mais remotas e outras mais próximas, sem reduzir ou restringir a responsabilidade de nenhum dos fatores, mas reconhecer a contribuição desses, e de outros elementos, para a configuração hodierna de um contexto político, econômico e social eticamente comprometido.

1.2. Conceito de corrupção

De todo modo, mais relevante que discutir a verdadeira origem da corrupção é traçar sua definição para, então, melhor compreender as diferentes formas que assume e as implicações no cenário brasileiro. Juridicamente, com inspiração na legislação criminal, especificamente nos artigos 317 e 333 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), a corrupção pode ser conceituada como o crime pelo qual há o recebimento, efetivo ou pretendido, de vantagem indevida por funcionário público, em razão de sua função.

Como elementos identificadores, então, poderiam ser destacados o tratamento jurídico-penal e o necessário envolvimento da Administração Pública. Esses limites, contudo, acabaram sendo extrapolados, tendo em vista que, popularmente, se consolidou a referência à corrupção para diversos comportamentos sem previsão jurídica, mas, que por serem antiéticos e ferirem a coletividade, criam um sentimento social de repulsa e uma associação entre corrupção e ausência de ética aliada ao prejuízo social.

Nessa esteira, muitos doutrinadores, como Furtado (2015), já aceitam, inclusive, a noção de corrupção privada, na qual há tão somente o envolvimento de agentes privados e igual dano à sociedade, ausente a tipificação criminal como corrupção, à ilustração do privilégio de

informações bancárias utilizadas para benefício de *players* específicos do mercado, que causa danos concorrenciais no plano interno e, igualmente, no cenário internacional.

Revela-se, assim, árdua a tarefa de conceituar o fenômeno atualmente compreendido como corrupção. A ausência de uma definição precisa e bem acabada do fenômeno, todavia, pode ser suprida pela visualização das formas que pode tomar, bem como seus efeitos, permitindo a sua identificação e desenvolvimento de mecanismos adequados à sua desconstrução.

A própria Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 09 de dezembro de 2003, em seu Artigo 2, traz definições importantes que serão trabalhadas ao longo de seu texto, porém deixa de atribuir um conceito à corrupção, objeto basilar da convenção. A norma, então, se esquia de apresentar um conceito acabado para abordar o fenômeno a partir de seus efeitos, a exemplo do habitual vínculo entre a corrupção e a lavagem de ativos adquiridos ilegalmente, bem como a ameaça ao Estado Democrático de Direito.

No mesmo bojo, a Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, conhecida justamente por ser a Lei Anticorrupção, também se omite de apresentar uma definição direta de corrupção, se limitando a elencar como objeto de repressão os atos lesivos ao patrimônio público, aos princípios da Administração Pública e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Furtado (2015), embora compreenda os obstáculos para tal conceituação, aponta como elementos comuns de atos corruptos: (i) o abuso de posição, (ii) a violação de normas comportamentais esperadas, (iii) a expectativa de benefícios para além da posição ocupada pelo indivíduo e (iv) o sigilo.

Para fins do presente trabalho, os pontos assinalados pelo autor em conjunto com o objeto da Lei Anticorrupção, serão os referenciais conceituais a partir dos quais o termo corrupção será tratado. Tendo em mente, portanto, que a corrupção será analisada pelo seu viés de ofensa à Administração Pública, é necessário passar à análise dos efeitos sociais da corrupção.

1.3. Corrupção e lavagem de ativos

A lavagem de ativos, compreendida como o processo pelo qual se pretende conferir aspecto de legalidade a recursos de origem ilícita, pode estar relacionada a diferentes condutas, incluindo tipos penais como a corrupção, o tráfico de pessoas, de drogas e de armas. O processo para encobrimento da verdadeira procedência dos ativos ocorre pelos mais diversos e criativos meios, se destacando, dentre eles, a realização de depósito em contas bancárias secretas mantidas nos chamados paraísos fiscais, locais cujo sigilo e ausência de cooperação internacional dificultam sobremaneira, quando não impossibilitam, a recuperação e repatriação desses recursos.

Importa notar que a lavagem de ativos não se restringe a dinheiro, incluindo qualquer tipo de bem ou recurso cuja origem ilegal se pretenda camuflar.

A estruturação de ações voltadas ao desmonte da lavagem de ativos, portanto, está umbilicalmente ligada ao combate à corrupção. Isso porque, com o desenvolvimento de mecanismos para o controle do branqueamento de capitais, dificulta-se a descaracterização da ilegalidade na aquisição dos recursos. Elevar a dificuldade para a fruição desses ativos, por si só, já é visto como um fator inibidor das práticas corruptas e, aliada ao conseqüente aumento dos valores a serem pagos, espera-se desconstruir as condutas corruptas pela sua inviabilização prática.

1.4 Corrupção: jogo cíclico de causas e efeitos

A corrupção está atrelada a uma série de fatores que se apresentam ora como causa, ora como consequência da mesma. Nesse emaranhado, marcam forte presença a pobreza, a educação e a cidadania. Adicionalmente, conforme mostra Furtado (2015), em uma simples comparação entre os índices de desenvolvimento humano e o Índice de Percepção de Corrupção, elaborado pela Organização Não Governamental Transparência Internacional, torna-se evidente que os países onde há maior percepção da corrupção são os mesmos cujo nível de desenvolvimento humano são inferiores.

Trata-se de um equacionamento inversamente proporcional, no qual, de um lado, está o nível de corrupção e, do outro, o exercício da cidadania, a renda e a escolaridade. Isso porque quanto mais pobre é uma população, conseqüentemente, menor é o seu acesso à educação formal, aos debates políticos, à conscientização coletiva e ao controle dos atos de seus governantes. E, em uma relação quase simbiótica, um povo com pouca escolaridade tende a não exercer plenamente sua cidadania, precisamente porque exercer o papel de cidadã e cidadão envolve ter consciência das discussões políticas que lhe afetam diretamente e contribuir para a existência de uma agenda positiva entre os atores públicos e sociais para construção da sociedade que se almeja.

Nesse contexto de pobreza, baixa escolaridade e reduzido exercício da cidadania, torna-se mais simples, portanto, a prática de atos corruptos. Compreendendo essa premissa, torna-se mais evidente os motivos de o Brasil ser identificado como um dos países mais corruptos do mundo, conforme revela o Índice de Percepção da Corrupção 2017, elaborado pela Transparência Internacional³ – neste índice, em que os primeiros países são considerados mais íntegros e os últimos mais corruptos, o Brasil ocupa a 96ª posição dentre 180 países, tendo caído 17 posições em comparação ao ano anterior, tendo um recuo menor apenas que a Libéria e Bahrein.

Importante, a esta altura, advertir que não se trata de associar indivíduos pobres ou menos escolarizados à prática de atos corruptos, e tampouco desconsiderar que a corrupção se faz presente tanto nos países democráticos e desenvolvidos quanto nos não democráticos e em desenvolvimento. Trata-se, exclusivamente, de constatar que as parcelas menos abastadas da sociedade, bem como os países com menor renda e estabilidade democrática, estão mais propensas a serem vítimas desse fenômeno.

Diante desse cenário, não bastasse os países com população mais pobre, comumente, sofrerem mais com o fenômeno da corrupção, é justamente essa parcela da sociedade a mais afetada pelo desvio de verbas públicas, as quais poderiam ser destinadas à redistribuição de

³ Transparência Internacional. **Índice de Percepção da Corrupção 2017**. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/5a86d82132601ecb510239c2/t/5a8dc5b89140b72fa5081773/1519240719239/IPC+2017+-+RELATO%CC%81RIO+GLOBAL.pdf>>. Acesso em 17.11.2018.

renda, por meio de, dentre outras opções, programas sociais voltados à educação, saúde, habitação, saneamento e infraestrutura básica. É elucidativo, neste ponto, o trecho a seguir:

“Um dos maiores desafios na elaboração de propostas para combater a corrupção diz respeito ao tratamento a ser conferido aos programas sociais, em que a execução descentralizada que lhes caracteriza cria inúmeras dificuldades à implantação de mecanismos de controle. No caso das populações mais carentes dos países menos desenvolvidos, a efetiva execução de programas na área da educação, da saúde, do saneamento básico, da redução dos níveis da mortalidade infantil, para citar apenas alguns exemplos, constitui a única oportunidade para a superação da miséria. Na medida em que esses programas constituem alvos prioritários dos corruptos em razão das dificuldades de fiscalização, resulta evidente que as camadas mais pobres da população são as mais afetadas, o que contribui sobremaneira para o aumento das desigualdades sociais.”

(FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 54.)

A corrupção, portanto, se mantém como causa e efeito da concentração de renda, sendo a parcela mais pobre do povo que, guardando maior relação de dependência para com a proteção estatal, sofre direta e profundamente as sequelas deixadas pela corrupção praticada no bojo dos programas sociais.

Cabe observar, ainda, que a máquina estatal se inflou, ganhando atribuições e poderes, justamente sob a justificativa de atender às demandas sociais. Ironicamente, com esse crescimento do Estado, se elevou também o nível de corrupção, diante da ausência de efetivo controle das atividades estatais para acompanhar esse repentino inchaço dos aparelhos públicos.

1.5. Percepções da corrupção

Em complemento ao jogo cíclico entre a corrupção e, antagonicamente, a cidadania, a renda e a educação, as implicações da corrupção são identificadas nas mais variadas esferas da vida política. Merecem especial destaque, contudo, os efeitos percebidos no financiamento das campanhas eleitorais e na atuação da Administração Pública.

O financiamento irregular das campanhas eleitorais deve ser analisado à medida que desvirtua a democracia. Isso porque, com o crescimento vertiginoso das despesas com as referidas campanhas, os candidatos a cargos eletivos e seus partidos políticos intensificaram a

busca por financiadores. Ocorre que o retorno cobrado é justamente o favorecimento destes grupos em detrimento do povo, de modo a comprometer o programa de governo do candidato eleito, vinculando sua atuação política aos interesses dos patrocinadores.

Com os representantes populares representando, na verdade, interesses particulares, a desconfiança do povo o afasta das discussões políticas e, por conseguinte, se mantém um ciclo pelo qual o distanciamento dos cidadãos permite a manutenção desse *status*, já que não há disputa desse espaço político. A partir dessa singela e corriqueira ilustração, demonstra-se a potência da corrupção na ameaça à democracia, tendo em vista que o poder do povo vem sendo drasticamente reduzido.

No âmbito da Administração Pública, por sua vez, a lentidão burocrática aliada à confiança na impunidade abrem espaço para a corrupção praticada pelo servidor público, de modo que ele deixa de empregar seus esforços no interesse da coletividade para atender a interesses de particulares. Com essa postura, viola-se frontalmente a isonomia, garantindo as prestações estatais de forma desigual em benefício dos fraudadores, além de se generalizar a noção compensatória da corrupção, tendo como plano de fundo a facilidade a ser obtida e a impunidade.

Em decorrência desse contexto, há elevação dos preços de contratos administrativos e redução da arrecadação tributária, impactando nas políticas fiscais e monetárias à medida que a cobrança dos tributos aumenta para o restante da sociedade. Adicionalmente, os agentes públicos, sendo corruptos, atuam arduamente contra as tentativas de reestruturação da Administração Pública, a fim de manter os rendimentos de suas atividades ilícitas. Há, conseqüentemente, o óbvio comprometimento de toda a estrutura administrativa.

A partir da noção dessas implicações, resta evidente a seriedade com que deve ser tratado o combate à corrupção. Isso porque seus efeitos, além de serem eticamente condenáveis, colocam em xeque a democracia, sucateiam o funcionamento da máquina pública e violam frontalmente os direitos humanos. A passagem, a seguir trazida, da obra de Furtado (2015) é pontual ao tratar desse ponto:

“A corrupção atrasa o desenvolvimento econômico e social. Restringe a vontade soberana do povo. Apropria a coisa pública para a realização de interesses privados. Gera promiscuidade entre o poder político e o poder econômico. Concentra renda. Ressalta privilégios e desigualdades. Impede a universalização de políticas públicas e a concretização de direitos fundamentais. Destrói a cidadania. Enfraquece a democracia. A corrupção no Brasil é sistêmica, porque está enraizada na formação oligárquica do Estado patrimonialista. Para romper com o conformismo histórico, o país precisa investir na construção de instituições e de culturas republicanas.”
(Lei anticorrupção: comentários à Lei 12.846/2013. Coordenação Eduardo Cambi, Fábio André Guaragni; Organização Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini – 1. ed. – São Paulo: Almedina, 2014.)

1.6. Cenário internacional

Até a década de 1990, Furtado (2015) revela a inexistência de preocupação da comunidade internacional em atacar conjuntamente a corrupção. Esta lógica se justificava por predominar a noção do fenômeno como um assunto a ser tratado internamente por cada Estado, confiando-se na ausência de impactos negativos ao cenário internacional – pelo contrário, o pagamento de suborno por companhias de países desenvolvidos a funcionários públicos de países em desenvolvimento, a fim de garantir relacionamentos comerciais, por exemplo, era visto, por alguns, como positivo, à medida que beneficiava os grandes grupos econômicos transnacionais. Não se tratava, portanto, de mero desinteresse, havendo complacência por meio, inclusive, da concessão de deduções fiscais dos valores pagos a título de suborno pelas companhias a funcionários públicos estrangeiros.

Especialmente com a globalização econômica e os avanços tecnológicos, além de outros fatores, contudo, se elevaram não só os níveis de corrupção, como também a percepção dos seus efeitos. E, finalmente, com essa integralização das relações mundiais, notou-se que o prejuízo ao comércio internacional, pois é destruída a competitividade entre as companhias transnacionais quando há, por exemplo, o oferecimento de suborno ou obtenção de informações privilegiadas para celebração de contratos com o poder público de outro Estado. Percebeu-se, então, que os efeitos sociais, políticos e, principalmente, econômicos das práticas corruptas ultrapassam as fronteiras internas para contaminar as relações internacionais e, conseqüentemente, afetar negativamente a economia global. A partir das conseqüências globalizadas, portanto, se desenhou a atual interferência de organismos internacionais na luta à corrupção, com contornos bem delineados.

No âmbito internacional, então, começaram a ser firmados tratados internacionais com a finalidade de combater este fenômeno e, mais que isso, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, conhecidos pela defesa da liberdade econômica para redução da corrupção, passaram a exigir a adoção de medidas anticorrupção pelos países beneficiários de empréstimos e outros auxílios.

O Brasil, especificamente, assinou e ratificou as seguintes convenções internacionais com o intuito de estruturar mecanismos anticorrupção: Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (assinada pelo Brasil em 1997 e incorporada ao seu ordenamento jurídico pelo Decreto nº 3.678, de 2000); a Convenção Interamericana da Organização dos Estados Americanos (OEA) contra a Corrupção (assinada em 1997 e incorporada pelo Decreto nº 4.410, de 2002); a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também conhecida como Convenção de Mérida (assinada pelo Brasil em 2003 e incorporada pelo Decreto 5.687, de 2006) e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também denominada de Convenção de Palermo (assinada pelo Brasil em 2003 e incorporada pelo Decreto nº 5.015, de 2004).

A Convenção de Mérida, especialmente, foi o primeiro texto com abrangência mundial sobre o tema. Buscou-se, por meio dela, abarcar os mais variados cenários e medidas para prevenir e punir a prática de atos corruptos, incluindo a previsão de medidas preventivas, cooperação internacional e a criminalização de condutas.

Nesse sentido, cabe observar que, com exceção da defasada legislação eleitoral de acesso aos cargos eletivos, da estrutura engessada do Poder Judiciário e da completa ausência de mecanismos de avaliação periódica das políticas e práticas de combate à corrupção, o Brasil atende à maioria das determinações e recomendações da convenção, considerando que: (i) mantém uma sofisticada estrutura de órgãos de combate à corrupção, com destaque particular para o Ministério Público Federal e para os Tribunais de Conta; (ii) possui legislação adequada para a admissão de empregados públicos civis por meio de concursos públicos; (iii) em termos de

contratação pública, a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), apesar de criar um cenário moroso, se adequa às previsões da convenção; (iv) as normas brasileiras a respeito da prestação de contas e da execução do Orçamento observam todas as exigências e recomendações da convenção; (v) há previsão constitucional de adequada motivação e publicidade dos atos administrativos, o que, em tese, deveria garantir a participação da sociedade civil no combate à corrupção; (vi) a Lei nº 9.613/98 atende aos propósitos da convenção no tocante à lavagem de ativos; (vii) a referida lei brasileira contra a lavagem de ativos confere ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) a atribuição de atuar na cooperação internacional para recuperação e repatriação de ativos oriundos de outros países; e (viii) as normas penais brasileiras atendem às determinações e sugestões de tipificação de algumas condutas da convenção.

Não obstante o atendimento formal ao texto convencional, os níveis de corrupção no Brasil tem se mantido elevados. Revela-se, assim, que a questão problemática reside na efetividade das normas, e não em previsões normativas. A operacionalização dessas previsões encontra obstáculo, principalmente, na estrutura administrativa dos órgãos responsáveis pela atuação e fiscalização no combate à corrupção, na baixa qualificação e atualização dos funcionários públicos de toda a Administração Pública e nas raras hipóteses de sanção efetiva à corrupção, consagrando a certeza da impunidade.

Contribuem para esta notória inefetividade a facultatividade na adoção de várias disposições e a total inexistência de mecanismos de acompanhamento das medidas a serem adotadas pelos países ou de meios para verificação da efetividade dessas medidas. Nesse sentido, em que pese o extenso rol de indicações adequadas, sua timidez e falta de força mandatória não parecem suficientes para coibir a existência de fraudes.

A Convenção da OCDE, por outro lado, é voltada especificamente à punição do agente que paga suborno a funcionários públicos de outro Estado e, apesar de ser materialmente mais restrita, conta com regras de adoção obrigatória e com processo de monitoramento da implementação das medidas previstas no texto da convenção. Esta convenção tende, portanto, a ser mais efetiva em seus propósitos do que a Convenção da ONU mencionada.

1.7. Medidas anticorrupção no Brasil

Analisando o cumprimento pelo Brasil das previsões dos tratados e convenções internacionais contra a corrupção, torna-se evidente que existem estruturas brasileiras destinadas ao desmonte de esquemas de corrupção, tanto no âmbito da Administração Pública quanto no bojo do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Isso porque se entende que o controle das atividades administrativas estatais é, nesse contexto, premissa básica para a manutenção do Estado Democrático de Direito e para o combate à corrupção.

Na seara política, o Poder Legislativo pode atuar diretamente, cuja ilustração mais expoente é o próprio processo de *impeachment* que, essencialmente, não deixa de ser um ato político. Há, ainda, o controle parlamentar indireto, que conta com o Tribunal de Contas da União (TCU), cujas atribuições compreendem, por exemplo, o julgamento das contas dos administradores públicos e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos setores administrativos dos três Poderes.

O controle judicial, por sua vez, se faz sentir a partir do princípio constitucional da inafastabilidade de jurisdição, de acordo com o qual toda e qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito pode ser levada à apreciação do Poder Judiciário, incluindo, por conseguinte, o questionamento dos atos praticados pela Administração Pública, que podem ser controlados prévia ou posteriormente, de forma ampla. Algumas limitações, contudo, são observadas no tocante a questões sensíveis internamente para cada Poder, a exemplo da elaboração de seu próprio regimento interno, não sendo permitida a atuação judicial nesses pontos estratégicos para a independência de cada um.

Uma crítica comum ao controle judicial e ao controle exercido pelo TCU, contudo, é a morosidade. Além da notória lentidão dos trâmites judiciais propriamente ditos, a atribuição de direitos e prerrogativas processuais ao processo investigativo do tribunal de contas possibilita que, por meio da efetivação do contraditório e da ampla defesa, seja interposto alto número de recursos administrativos e procedimentos probatórios. Ademais, as decisões do TCU, por não contarem com o poder da coisa julgada, podem ser revistas judicialmente, de modo que uma

longa investigação pode acabar sendo revertida por magistrados, culminando na inefetividade de significativa parcela das decisões do TCU, que deveria servir de instrumento hábil de combate à corrupção.

Adicionalmente, tem-se o controle administrativo, exercido, basicamente, pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Em linhas gerais, o DPF atua em investigações de desvios e fraudes relacionados aos recursos públicos federais, incluindo a lavagem de dinheiro, cabendo o planejamento e efetivação da recuperação dos ativos, além da prevenção e da troca de informações dentro de suas unidades para aperfeiçoar os procedimentos operacionais.

A CGU, por sua vez, regulamentada atualmente pela Lei nº 10.683, de 2003, consiste em órgão do Poder Executivo Federal que, assistindo ao Presidente da República em relação à defesa do patrimônio público e à transparência dos atos públicos, auxilia indiretamente na luta contra a corrupção e a lavagem de dinheiro, sendo encarregada do encaminhamento de irregularidades à Advocacia-Geral da União e da fiscalização dos processos e papéis relacionados aos gastos públicos, além de ocupar assento no COAF e de participar da chamada Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

O COAF, por fim, é responsável pelo recebimento, análise, identificação da ocorrência de atividades suspeitas e, concluindo pela existência de lavagem de ativos, comunicação às autoridades competentes, além de atuar na cooperação internacional, trocando informações e boas práticas com organismos internacionais.

A ausência de um sistema nacional integrado de dados e informações do DPF, a superficialidade das informações constantes nos processos referentes aos gastos públicos tratados pela CGU e a dificuldade imposta ao COAF no cruzamento de dados das operações suspeitas com informações fiscais são fatores que mitigam a atuação desses atores administrativos.

Revela-se imperativa, portanto, a confluência dos recursos de cada Poder, bem como dos mecanismos oferecidos por cada ramo do Direito, incluindo o Direito Privado, o Direito Administrativo e o Direito Penal para o enfrentamento à corrupção. Assim, este combo de recursos e mecanismos, individualmente ou em conjunto a depender da hipótese concreta, pode ser a solução mais sustentável e eficiente para desmontar a corrupção e os obstáculos trazidos pela mesma.

A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), nesse contexto, pode ser mais uma alternativa, aliada aos seus acordos de leniência.

2. A LEI ANTICORRUPÇÃO

O Projeto de Lei nº 6.826, de 2010, de iniciativa da Câmara dos Deputados, tendo sido denominado Projeto de Lei nº 39, de 2013, no Senado Federal, tramitava vagarosamente quando, em junho de 2013, em meio à Copa do Mundo de Futebol, eclodiram manifestações populares que, tomando as ruas de todo o país, pugnavam por medidas efetivas contra a corrupção. Diante do cenário de efusivos protestos, como resposta, a norma foi devidamente aprovada e, em 01.08.2013, promulgou-se a Lei nº 12.846/13, imediatamente apelidada de Lei Anticorrupção, dispondo sobre a “responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

Pretende-se com a norma, portanto, impor novos desenhos para as condutas empresariais brasileiras. É a referida lei que prevê a celebração dos acordos de leniência, estabelecendo suas diretrizes, termos e condições, sendo imperativo o estudo da norma como um todo para entender o contexto desse instituto.

2.1. Lei Anticorrupção no cenário internacional de combate à corrupção

Dentre os acordos internacionais firmados e internacionalizados pelo Brasil a fim de concretizar medidas contra a corrupção, merece destaque a Convenção de Mérida por determinar que seus países membros adotem um sistema de responsabilização das pessoas jurídicas no âmbito de práticas corruptas, em seu Artigo 26, conforme segue:

“Artigo 26. Responsabilidade das pessoas jurídicas.

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.
2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa.
3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.

4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não-penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo.”

Interessante observar que a convenção não limita a sanção a ramo específico do Direito, deixando a cargo de cada Estado, de acordo com suas peculiaridades jurídicas, o estabelecimento das punições cabíveis. O relevante, para fins da sua aplicação, é a efetividade das medidas, prevendo expressamente sanções monetárias, em aposta de que este tipo de penalidade garanta razoavelmente a eficácia das normas.

Adicionalmente, a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (internalizada no ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 3.678, de 2000), com escopo obrigatório e mais estreito, impõe, em seu Artigo 2, aos seus Estados membros a tomada de “todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos”.

Diferentemente da Convenção de Mérida, esta última prevê responsabilização criminal das pessoas jurídicas, como se pode concluir pela leitura de seus dispositivos conjuntamente. O seu Artigo 1 já estabelece que a norma cuida do delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros e, ademais, o Artigo 3, em seu item 2, prevê que “caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte deverá assegurar que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras”. Assim sendo, apesar de dar evidente preferência ao tratamento criminal dessas condutas, inclusive para pessoas jurídicas, é traçada alternativa.

Observe-se, rapidamente, que o atendimento a este imperativo convencional, quanto às pessoas físicas, se deu mediante acréscimo dos artigos 337-B, 337-C e 337-D ao Código Penal, por meio da Lei nº 10.467/2002, que criminalizou a corrupção ativa e o tráfico de influência em transação comercial internacional.

Estas convenções refletem uma mudança na postura sancionatória, pela qual se desvia o olhar do agente público corrupto para o agente privado corruptor, revelando o entendimento de que é necessária a sanção completa dos atos corruptos, abrangendo ambas as pontas dessa relação tortuosa. Esta modificação se deve não só a um amadurecimento internacional, mas também a uma inversão de posições na própria sistemática da corrupção.

Em linhas gerais, o suborno que era cobrado pelos funcionários públicos aos empresários, por exemplo, com as mais variadas finalidades, deixou de ser um encargo negativo para o empresariado, se tornando uma moeda de troca vantajosa, permitindo benefícios que não poderiam ser alcançados licitamente. A partir dessa percepção, a corrupção contra as administrações públicas dos países, como um todo, começou a ser protagonizada pelos corruptores, tendo em vista a intensificação das relações comerciais transnacionais e o vasto poder econômico das grandes corporações, de um lado, e, de outro, a fraqueza do poder regulamentador e sancionador estatal.

Diante da notória insuficiência de se punir única e exclusivamente o corrupto, como fazia, por exemplo, a Convenção Interamericana de 1996, e a partir da consolidação das experiências pretéritas, passou-se a elaborar normas complementares para a punição do corruptor. E, mais que isso, as convenções internacionais voltaram sua preocupação para a cooperação jurídica entre os Estados para a punição de atos atentatórios à sua própria integridade administrativa, mas também de outros países.

A Lei Anticorrupção, nesse contexto, veio para atender aos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil na medida em que dispõe exatamente sobre a responsabilização das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

O foco da referida norma, portanto, acompanhando os direcionamentos internacionais, deslocou-se do agente público para o privado, dando tratamento jurídico especificamente ao corruptor, sem demonstrar qualquer preocupação com a figura do agente corrupto.

2.2. Microssistema de combate à corrupção

O ordenamento jurídico brasileiro conta com legislações, a exemplo do Código Civil, que concentram boa parte das previsões normativas sobre determinado assunto sob a perspectiva de apenas um ramo do Direito – na ilustração apresentada, os tópicos abordados pela lei recebem tratamento jurídico exclusivamente civil. O uso desse tipo de norma, contudo, cedeu espaço para a ideia de microssistemas em alguns tópicos mais específicos, como é o caso da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor e, dessa forma, elenca responsabilizações na esfera cível e penal.

Em paralelo e, tendo como referência a noção de que um microssistema jurídico envolve previsões normativas sob o manto de diferentes áreas do Direito, a obra “Lei Anticorrupção: Comentários à Lei 12.846/2013”, organizada por Mateus Bertoncini e coordenada por Eduardo Cambi e Fábio André Guaragni⁴, é composta por capítulos escritos por sete autores e todos parecem convergir para a premissa de que a lei em comento criou um microssistema de combate à corrupção, no Brasil, com base nos artigos 29 e 30 da Lei Anticorrupção.

Este microssistema seria composto, a princípio, pela Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), pela Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), pela Lei nº 12.462/2011 (instituidora do regime diferenciado de contratações públicas, o denominado “RDC”) e coroado pela própria Lei nº 12.846/2013.

Isso porque o referido dispositivo determina que as sanções aplicadas no âmbito da Lei Anticorrupção não excluem as medidas a serem aplicadas com fundamento normativo nas outras leis mencionadas. E, como as outras normas, também cuidam da corrupção, ainda que em graus diferentes de direcionamento e abrangência, entendem se tratar de um verdadeiro microssistema.

Nesse contexto, a Lei de Improbidade Administrativa cuida da responsabilização do agente público corrupto e a Lei de Licitações, assim como a legislação instituidora do RDC, cria balizas

⁴ BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes (Org.); CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (Coord.). **Lei anticorrupção: comentários à lei 12.846/2013**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

à corrupção no âmbito da contratação pública. A Lei nº 12.846/2013, portanto, concretiza a ambição de desmontar a corrupção ao incluir justamente a responsabilização do agente privado corruptor.

Adicionalmente, outros diplomas legais, ainda que não previstos expressamente na previsão da Lei Anticorrupção, também integram o referido microssistema, à medida que visam, igualmente, o combate à corrupção. É o caso da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa que define a inelegibilidade de determinadas pessoas, da Lei nº 9.613/1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem de ativos e cria o COAF, e da Lei nº 9.840/1999, que trata da captação ilícita de sufrágio.

Cumprе ressaltar que o apelido “Lei Anticorrupção” pode permitir a errônea conclusão de se tratar da primeira lei brasileira cuja pretensão é o combate à corrupção. O exposto anteriormente revela, todavia, que já existiam normas com o mesmo objetivo e o novel diploma surgiu como complementação e reforço.

As referidas normas legais, portanto, com meios e enfoques diversos, se complementam no único fim de combater à corrupção, protegendo o patrimônio público por variadas frentes.

2.3. Lei Anticorrupção – objeto e sujeitos

A norma em comento conta com trinta e um artigos, dispostos em sete capítulos, que tratam, sequencialmente, sobre as disposições gerais, os atos lesivos à Administração Pública, a responsabilização administrativa, o processo administrativo de responsabilização, o acordo de leniência, a responsabilização judicial e, concluindo, as disposições finais.

Pois bem, o artigo 1º da lei indica que o objeto da norma consiste na responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. O dispositivo já adianta, em linhas gerais, o sujeito ativo e as condutas a serem punidas, que ganham maiores detalhamentos no parágrafo único do artigo 1º, no artigo 2º e no artigo 5º, todos do mesmo diploma legal.

Importante notar, desde já, que o artigo 28 da Lei Anticorrupção prevê sua própria incidência ainda que os atos objeto de sua proteção sejam cometidos no exterior. Trata-se, então, de seu caráter extraterritorial diante da “nacionalidade” brasileira das pessoas jurídicas, justificando-se pelo princípio da universalidade, de acordo com o qual existem danos tão relevantes que extravasam das fronteiras de cada país, criando consequências internacionais que demandam proteção para além do comum princípio da territorialidade.

A subjetividade ativa é atribuída, portanto, “às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente”. São contempladas, então, as pessoas jurídicas brasileiras, dentro das variadas formas que podem assumir, estando regularmente constituídas ou não.

Apesar da ausência de referência expressa, a redação abrangente do dispositivo permite entender a abrangência também dos partidos políticos e organizações religiosas, enquanto associações *lato sensu*, bem como das sociedades de propósito específico (SPE), visto que são incluídas as pessoas jurídicas temporárias. Estão incluídas nesse rol, também, as sociedades em comum (artigos 986 a 990 do Código Civil), as sociedades em conta de participação (artigos 991 a 996 do Código Civil), as organizações sociais (Lei nº 9.637/1998) e as organizações da sociedade civil de interesse público, considerando a indiferença da regra quanto à forma de organização, modelo societário ou personificação efetiva.

Guaragni (2014)⁵ defende, ainda, a inclusão da empresa individual de responsabilidade limitada (Eireli) como possível sujeito ativo, a despeito de não ser propriamente um ente coletivo. Isso porque a legislação civil lhe atribui a qualidade de pessoa jurídica, sendo-lhe aplicada a

⁵ GUARAGNI, Fábio André. Disposições Gerais: comentários aos artigos 1º ao 4º. In: BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes (Org.); CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (Coord.). **Lei anticorrupção: comentários à lei 12.846/2013**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

legislação referente às sociedades limitadas, além de ser possível a conversão de qualquer sociedade em uma Eireli, e vice-verso.

Levando em consideração a interpretação teleológica, então, a inclusão da Eireli no rol do artigo 1º da Lei nº 12.846/2013 resultaria da intenção legislativa.

Atente-se que, por se tratar de uma norma sancionadora, é necessário ter um olhar bastante cauteloso, sendo necessário esperar a jurisprudência se manifestar sobre essa possibilidade. De todo modo, revela-se mais prudente, a fim de evitar interpretações menos comprometidas com a realidade jurídica, ou entender que a Eireli está expressamente enquadrada na subjetividade ativa da norma pela sua textualidade (ser pessoa jurídica, independentemente da forma ou modelo adotado) ou admitir que sua conceituação não está abrangida pela redação legal e, nessa hipótese, excluir a opção de ser sujeito ativo da lei.

Quanto às pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública, Guaragni (2014) entende que tanto as de direito público como as de direito privado não são abrangidas pela norma como sujeitos ativos, tendo em vista a ausência de enquadramento expresso na redação e a incompatibilidade, ao menos parcial, de seus regimes com as sanções previstas – a exemplo da dissolução da pessoa jurídica que, atendendo a valores coletivos e sendo instituídas mediante lei, violaria a separação de poderes e outros princípios constitucionais. Esta pode ser uma deficiência normativa, considerando que a própria Administração Pública, ora vítima da corrupção, também se revela autora dessas práticas ilícitas.

Di Pietro (2015), referência em Direito Administrativo, por outro lado, entende pela inclusão das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) que exercem atividade econômica no rol de sujeitos ativos da Lei Anticorrupção, considerando sua submissão ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos termos do artigo 173, parágrafo 1º, da CRFB/1988, inclusive em relação às obrigações legalmente previstas.

O silêncio da lei é preocupante por permitir esse tipo de divergência, grave, quanto aos entes coletivos efetivamente abrangidos pela sujeição ativa da norma, sendo necessário editar a lei ou manifestação judicial quanto à correta interpretação.

A subjetividade passiva, a seu turno, é conferida aos Estados, brasileiro e estrangeiro, enquanto titulares da Administração Pública. Como o texto legal não distingue a Administração Pública em direta ou indireta, Cambi (2014)⁶ entende pela sujeição passiva de ambas, considerando que tanto instituições e órgãos públicos quanto autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas recebem verbas públicas, merecendo proteção contra atos lesivos de pessoas jurídicas da iniciativa privada.

Em relação especificamente à Administração Pública estrangeira, são abrangidos os órgãos e entidades estatais, bem como as suas representações diplomáticas de qualquer nível ou esfera de governo, as pessoas jurídicas controladas por seu poder público e as organizações públicas internacionais.

Adicionalmente, na perspectiva de Guaragni (2014), a subjetividade passiva, apesar de não haver previsão textual expressa, também compete aos cidadãos do Estado lesado, na exata medida em que não é cabível o projeto de poder sancionador estatal com fim em si mesmo, sendo necessariamente revertido em benefícios ao tecido social.

2.4. Responsabilização Subjetiva

O artigo 2º da Lei nº 12.846/2013 prevê que “as pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não”. A lei reitera, desta forma, a responsabilização objetiva já prevista em seu artigo 1º, reforçando a insignificância do elemento subjetivo do dolo ou da culpa na prática do ato para fins de punibilidade.

⁶ CAMBI, Eduardo. Dos atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira: comentário ao artigo 5º. In: BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes (Org.); CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (Coord.). **Lei anticorrupção**: comentários à lei 12.846/2013. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

A lei exige, portanto, apenas a conduta, o dano e a relação de causalidade entre eles, de modo que, havendo a prática de um ato lesivo pelo ente coletivo, a ilicitude do ato conforme a própria norma e o interesse ou benefício da pessoa jurídica, está configurada a sua responsabilidade. Assim sendo, a responsabilização é excluída tão somente pela comprovação de inexistência do nexos causal entre o comportamento do ente coletivo e o resultado ilícito previsto na lei.

Os dispositivos da lei, especificamente artigos 1º, 2º e 5º, não tecem maiores comentários a respeito da prática de atos pela pessoa jurídica, não prevendo qualquer vinculação da conduta do ente coletivo a um ato de pessoa natural específica que seja, por exemplo, ocupante de determinado cargo ou função. Nas palavras de Guaragni (2014), este silêncio cria um modelo de auto-responsabilidade administrativa e civil que, reforçado pela adoção da responsabilidade objetiva, determina a responsabilização do ente coletivo pelos próprios atos diretamente, não sendo exigida conduta de um indivíduo para posterior sanção da pessoa jurídica.

A auto-responsabilidade é ratificada, também, pelo artigo 3º da norma que, prevendo a possibilidade de concomitância entre a punição da pessoa jurídica e das pessoas naturais responsáveis pelo ato lesivo, não traz como pressuposto da responsabilização do ente coletivo a responsabilidade do indivíduo. Deste modo, ambas podem ser penalizadas, não havendo vinculação ou condicionamento entre as punições. Ressalte-se, contudo, que a aplicação de sanção à pessoa natural, acusada pelos ilícitos da Lei Anticorrupção, depende da comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa), além de serem aplicáveis apenas as penalidades compatíveis com suas peculiaridades, tais como a multa, a reparação integral do dano, o perdimento dos ativos decorrentes do ilícito, a proibição de receber empréstimos de instituições públicas e a publicação extraordinária da decisão condenatória. As demais sanções, descritas no artigo 19 da norma, por serem dirigidas especificamente às pessoas jurídicas não podem incidir para pessoa natural.

Insta destacar, ainda, a controvérsia sobre a possibilidade ou não de litisconsórcio passivo entre a pessoa jurídica e pessoas naturais no âmbito da Lei Anticorrupção. Guaragni (2014), sem discutir profundamente sobre as motivações e consequências, dá a entender pela possibilidade de

litisconsórcio, enquanto Cambi (2014) defende a completa vedação à denúncia da lide, visto que a responsabilização da pessoa natural, dependendo da comprovação do elemento subjetivo, não é compatível com o rito de responsabilização da pessoa jurídica que, com base na Lei nº 12.846/2013, é objetiva. A fim de evitar o tumulto processual, portanto, a pessoa natural deveria ser responsabilizada em ação própria de regresso, movida pela pessoa jurídica penalizada.

Esta abertura da norma permite o uso de diferentes teorias que pretendem conceituar a prática de atos por uma pessoa jurídica, perpassando sempre pela forma de representação estabelecida em normas legais, regulamentares e no próprio ato constitutivo do ente coletivo. Independentemente da ideologia adotada, importa destacar que a lacuna permite conclusões das mais variadas, incluindo tanto abrandamentos quanto agravamentos da proposta legal de combate à corrupção. Isso porque, a título de exemplificação, é possível, por um lado, atribuir à pessoa jurídica atos de prepostos ou funcionários que não necessariamente a representam institucionalmente e, por outro, excluir a responsabilidade do ente por atos cometidos por seu representante legal e estatutário.

Nota-se, assim, que essa disposição legal traz, concomitantemente, uma vantagem e uma desvantagem, pois na mesma medida em que a eliminação do substrato humano elimina discussões acerca da subjetividade e culpabilidade, a ausência de critérios objetivos para se determinar quando se está diante de atos da pessoa jurídica especificamente cria novas complicações no âmbito de uma norma sancionadora em matéria tão polêmica como a corrupção.

Em relação ao interesse ou benefício da pessoa jurídica como fatores limitantes à responsabilização, tem-se que marcar a diferença entre ambos. De acordo com Guaragni (2014), enquanto o benefício é a efetiva aferição de proveito decorrente do ato ilícito, o interesse consiste na mera possibilidade de obtenção de vantagem, seja pretendida ou não. A distinção é relevante para demonstrar que o sujeito ativo será passível de sanção independentemente da concretização da vantagem.

Cumprе salientar, ainda, que a norma legal é, mais uma vez, bastante abrangente, uma vez que não enumera os benefícios que, aferidos, podem gerar a sanção legal. Nesse sentido, podem

ser consideradas as mais variadas formas: desde o ganho pecuniário até a dispensa de obrigações rotineiras, passando pelo aumento da capacidade competitiva no mercado.

O interesse ou benefício, portanto, gera responsabilidade pelo ato lesivo independentemente da intenção da pessoa jurídica que o praticou, sendo punível inclusive na hipótese de benefício fortuito, isto é, não planejado. Este ponto ratifica, assim, a objetividade na punição da pessoa jurídica.

Concluindo este tópico, cumpre destacar que a responsabilidade do ente coletivo se mantém nas hipóteses de sucessão ou alteração societária, além de haver responsabilidade solidária em relação à multa e à reparação do dano das sociedades controladas, controladoras, coligadas ou consorciadas, nos termos do artigo 4º, e seus parágrafos, da Lei nº 12.846/2013. Este dispositivo tem por objetivo, portanto, evitar tentativas de burlar as sanções por meio de transformações, cisões, incorporações ou fusões.

A falha do artigo reside, contudo, em seu parágrafo 1º, segundo o qual, em se tratando de fusão e incorporação, “a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados”.

Conforme elucida Guaragni (2014), este dispositivo é problemático por não esclarecer se a limitação pelo patrimônio transferido incide somente quanto à reparação do dano ou se abrange também o pagamento da multa. Ademais, o parágrafo representa verdadeira ameaça à efetividade e à força preventiva da lei à medida que restringe as sanções nessas hipóteses, facilitando as fraudes que pretendia evitar. Por óbvio, a utilização desses mecanismos para fugir das punições constitui fraude, atraindo a incidência da Lei Anticorrupção. Torna-se, contudo, mais complexa a sua averiguação, em contexto cujo objetivo era exatamente a facilitação do combate à essas condutas.

2.5. Condutas corruptas – objeto de repressão da Lei Anticorrupção

Como já dito anteriormente, a Lei nº 12.846/2013 se abstém de dar um conceito fechado de corrupção, se limitando a enumerar as condutas a serem punidas sob seu manto.

Antes de adentrar no mérito dessas condutas, contudo, é necessário explicar a discussão sobre o caráter taxativo ou exemplificativo do rol elencado no artigo 5º do diploma legal. A controvérsia se dá pela natureza contraditória do *caput* do próprio dispositivo, *in verbis*:

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

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

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;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais;

ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

§ 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais.

§ 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais”.

O *caput* do artigo 5º, portanto, ao prever que os atos lesivos abrangem todos aqueles praticados “contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil”, dá a entender que o rol seria meramente exemplificativo, tendo em vista que todos os atos seriam lesivos e, conseqüentemente, puníveis. O texto se encerra, no entanto, com o trecho “assim definidos”, abrindo margem para interpretação na direção diretamente inversa.

Se, por um lado, recomenda-se a leitura restritiva das normas sancionadoras, por outro, é necessário se atentar para os objetivos legais, de modo que não faz sentido limitar os atos lesivos a um rol taxativo, embora sua redação permaneça sendo bastante abrangente. Nessa linha, Guaragni (2014) adota postura conservadora, defendendo se tratar de uma hipótese de *numerus clausus*.

Cambi (2014), contudo, entende que a taxatividade do rol viola frontalmente os objetivos da Lei Anticorrupção, qual seja coibir o máximo de condutas lesivas à Administração Pública. O autor defende, então, a declaração parcial da inconstitucionalidade do dispositivo no tocante ao trecho final “assim definidos”, a fim de que as condutas listadas sejam meramente

exemplificativas, argumentando, em linhas gerais, que conclusão diversa (i) exclui o sentido integral da lei no bojo do microsistema de combate à corrupção, retirando do mesmo sua integridade e coerência; (ii) viola o princípio da proporcionalidade ao criar uma proteção deficiente o bem jurídico patrimônio público, sendo necessárias medidas razoáveis e adequadas para a sua efetiva proteção; (iii) não observa o artigo 5º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), pela qual o juiz deve atender aos fins sociais da lei; (iv) ignora a abrangência normativa dos princípios que, sendo mandamentos de otimização, não cabem em listas taxativas.

Não se questiona a necessidade de adequação da redação do dispositivo para dirimir as naturais controvérsias. O problema de se adotar a postura do Cambi (2014), todavia, reside mais uma vez na preferência por textos claros e objetivos no tocante a previsões sancionatórias. Em novo contraponto, por outro lado, as condutas descritas nos incisos do artigo 5º já são bastante abrangentes e, por não se tratar, pelo menos a princípio, de norma penal (discussão aprofundada no subcapítulo abaixo), pode-se adotar texto mais aberto, a exemplo do artigo 186 do Código Civil, de acordo com o qual “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

No tocante especificamente às condutas enumeradas pelo artigo 5º da lei em comento, é relevante observar que a responsabilização da pessoa jurídica corrupta independe de prejuízo efetivo à Administração Pública, considerando que os ilícitos previstos incluem a pretensão de vantagem, bem como a mera tentativa dos atos, ainda que não consumados. Essa abordagem reforça o artigo 2º da norma, tratado no tópico anterior, segundo o qual tanto o interesse quanto o benefício permitem a punição do ente coletivo, ainda que fortuitos.

Faz-se necessária, a partir deste ponto, a organização de alguns comentários sobre cada ato lesivo elencado no referido artigo 5º, com base nas observações de Cambi (2014) e Guaragni (2014).

O inciso I, em paralelo ao artigo 333 do Código Penal (crime de corrupção ativa), pune objetivamente a pessoa jurídica por realizar promessa, colocar à disposição ou entregar vantagem não prevista em lei a agente público, sendo que tais condutas podem ser cometidas diretamente pelo ente coletivo ou por interposta pessoa (sujeito ativo incidental). Além de não assegurada por lei, a vantagem deve ser certa e praticável, embora não seja necessária a aceitação do servidor, bastando a realização dos verbos descritos (prometer, oferecer ou dar).

O foco do inciso II, por sua vez, é obstar a intervenção da iniciativa privada na atuação estatal, vedando qualquer tipo de auxílio ou subsídio aos atos corruptos previstos na lei. O texto se aproxima, inclusive, das condutas descritas no artigo 91 da Lei nº 8.666/1993, no artigo 321 do Código Penal e no artigo 3º, inciso III, da Lei nº 8.137/1990, considerando que, guardadas as devidas proporções, todos tratam do patrocínio de interesse privado perante a Administração Pública.

A única polêmica do dispositivo reside na expressão “comprovadamente” que pode levar a conclusões equivocadas sobre a necessidade de se provar apenas as condutas descritas neste inciso, sendo dispensada nos demais. Outra interpretação errônea seria a admissão exclusivamente de provas diretas, sendo vedadas as indiretas, circunstanciais ou indiciárias. Ambas as conclusões, contudo, não merecem prosperar pela evidente obrigatoriedade de serem comprovadas as práticas de quaisquer atos lesivos, bem como pela mandatária observância aos princípios constitucionais do contraditório, aplicável tanto aos processos judiciais quanto aos administrativos, e do livre convencimento motivado, que garantem a efetiva influência das partes na estruturação do julgamento.

O inciso III, por sua vez, pretende evitar as figuras que, conhecidas como “laranja”, são usadas para disfarçar ou esconder os “reais interesses ou a identidade dos beneficiários” finais dos atos lesivos. Importante destacar que ambas devem ser responsabilizadas: tanto a pessoa jurídica que se utiliza do intermediário quanto o próprio laranja, a fim de dificultar a continuação da prática delituosa pela primeira, enquanto apenas a segunda é responsabilizada.

O objetivo das alíneas do inciso IV, guardando fortes semelhanças com alguns dispositivos da Lei nº 8.666/1993, é coibir as práticas corruptas no bojo das licitações e contratações públicas, abrangendo fraudes quanto à competitividade, atos procedimentais, criação de pessoa jurídica, modificações ou prorrogações de contratos públicos.

O inciso V, por último, com finalidade similar à do artigo 2º, § 1º, da Lei nº 12.850/2013 (combate a organizações criminosas), conceitua como ato lesivo também a criação de empecilhos à investigação ou fiscalização de quaisquer instituições e órgãos públicos, ainda que não previstos textualmente pelo rol exemplificativo do dispositivo. Diante da ampla abrangência, a norma pode incidir sobre testemunhos falsos, apresentação de dados inverídicos, prática de atos meramente protelatórios e outras fraudes com o intuito de acobertar condutas lesivas ao patrimônio público.

Feitas as observações pertinentes sobre as condutas lesivas, descritas no artigo 5º da lei em comento, cabe mencionar que, havendo concurso de práticas lesivas, pode-se discutir se as penalidades devem ser aplicadas isoladamente para cada infração legal ou se, na aplicação da sanção, deve ser considerado o concurso como fator agravante das penalidades.

Em relação à extinção da punibilidade dos sujeitos ativos, o diploma legal é silente quanto à possibilidade de extinção pelo pagamento dos danos causados à Administração Pública, de modo que se deve entender pela sua inaplicabilidade em decorrência, inclusive, da existência de danos imateriais e de condutas que não resultam necessariamente em dano ao patrimônio público – lembrando que alguns atos lesivos consistem no mero oferecimento de propina ao servidor público, por exemplo.

2.6. Regime de responsabilização das pessoas jurídicas

A Lei Anticorrupção é clara ao determinar, em seu artigo 1º, que cuida exclusivamente da responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas. Quis, com isso, o legislador se esquivar das problematizações inevitáveis que acompanham a responsabilização penal das pessoas jurídicas no Brasil.

Basta olhar para a legislação ambiental que, adentrando nesse mérito, sofreu diversos questionamentos doutrinários e jurisprudenciais. Natural, então, a preocupação legislativa com esse ponto tão sensível no ordenamento jurídico brasileiro ao editar a Lei nº 12.846/2013.

Igualmente notório, no entanto, que a redação expressa do diploma legal nesse sentido não impediram os burburinhos sobre o caráter eminentemente penal de algumas das sanções previstas pela referida lei.

Primeiramente, há que se ter bastante cautela na realização de analogias entre o regime aplicável à pessoa jurídica e à pessoa natural, tendo em vista que muitos institutos não são passíveis de comparação pela própria essência de cada uma. Falta à pessoa jurídica a emoção, como resultado coerente de se tratar de uma ficção jurídica facilitadora de relações coletivas. Portanto, não cabem eventuais comparações entre a morte de um ser humano e a penalidade de dissolução da pessoa jurídica.

Em segundo lugar, é preciso ser transparente. O clamor pelo reconhecimento de que a Lei Anticorrupção contém contornos penais serve para fazer incidir as proteções e garantias próprias do Direito Penal para as sanções das pessoas jurídicas acusadas de corrupção com fulcro na referida lei.

O ponto é que, talvez, fosse mais producente a luta ideológica pela construção de proteções e garantias que, moldadas já em função da responsabilização de pessoas jurídicas, atendessem melhor ao objetivo pretendido. Isso porque a busca da tutela de um sistema que não foi pensado para pessoas jurídicas fomentaria desigualdades claramente negativas à persecução dos fins legais, tendo em vista que sua lógica atende à proteção, antes de tudo, da humanidade, da integridade e da dignidade do ser humano, especificamente.

Haveria mais honestidade intelectual, portanto, em se defender um sistema de proteções próprias para as pessoas jurídicas, dentro de algum ramo específico do Direito ou abrangente para qualquer tipo de responsabilização, mas sem atribuir uma proteção que não foi pensada para elas.

2.7. Responsabilização administrativa

A responsabilização administrativa das pessoas jurídicas consiste na submissão dos entes coletivos às sanções administrativas, aplicadas tanto pela própria Administração Pública (conforme artigo 6º da Lei nº 12.846/2013) quanto pelo Poder Judiciário (nos termos do artigo 19 da referida norma).

As sanções passíveis de aplicação direta pela própria Administração, em decorrência de sua auto-executoriedade e seu poder de polícia, consistem em multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, podendo ser aplicadas em conjunto ou separadamente. Nesse contexto, importa destacar que a multa não se confunde com a reparação civil dos danos causados, que permanece sendo exigível nos termos do artigo 6º, parágrafo 3º, da Lei Anticorrupção.

A previsão da multa como penalidade, considerando seus valores que podem ser bastante elevados, revela uma crença na maior efetividade das sanções pecuniárias em relação às demais. Esta lógica se justifica porque, como se trata geralmente de *players* do mercado, o prejuízo econômico realmente pode ser fator inibidor de práticas corruptas.

O engano, contudo, reside na notória institucionalização dos comportamentos corruptos em grandes companhias, de modo que são comuns (i) fraudes contábeis para mascarar o verdadeiro faturamento, (ii) repasse dos custos ao consumidor final e (iii) emprego da lógica do pagador-corruptor.

O risco da manipulação dos registros contábeis é mitigado pelo compartilhamento de informações tributárias pela Fazenda Pública, previsto no Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção no âmbito do Poder Executivo federal. Nesse sentido, em observância ao artigo 198, parágrafo 1º, inciso II, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, a autoridade administrativa competente, mediante solicitação fundamentada, pode ter acesso aos dados econômicos de pessoa que investiga em sede de processo administrativo regularmente instaurado para apurar infrações administrativas.

Permanecem, contudo, os outros riscos, considerando que podem calculados os valores a serem pagos em eventual condenação pelos atos lesivos e, conseqüentemente, transmitidos aos consumidores finais daquela pessoa jurídica, mitigando ainda mais a efetividade da sanção. Conseqüentemente, em paralelo ao Direito Ambiental, no qual é desvirtuado o princípio do poluidor-pagador (o poluidor paga pelos danos causados) para que o risco de condenação conste nas despesas operacionais e, conseqüentemente, as companhias “paguem para poluir” em vez de “pagarem porque poluíram”, a Lei Anticorrupção pode permitir que, na verdade, as pessoas jurídicas paguem para corromper – o que seria a figura esquizofrênica do pagador-corruptor.

Além do comprometimento da efetividade da multa pelos fatores expostos, outra questão prejudicial à sua eficácia é o grau da discricionariedade conferida ao poder público, tendo em vista que os valores variam desde muito baixo a muito altos, sendo necessárias balizas. Neste ponto o Decreto nº 8.420/2015 trouxe critérios melhor delineados para o cálculo dos valores a serem cobrados, fixando percentuais conforme determinados parâmetros nos artigos 17 a 23 do decreto regulamentador, devendo ser cobrado, por exemplo, de 1% a 2,5% do faturamento bruto da companhia no exercício imediatamente anterior à instauração do processo administrativo em caso de continuidade no tempo dos atos lesivos, além de outros critérios estabelecidos.

As questões mais problemáticas em relação à multa, portanto, são o repasse dos custos dos riscos ao consumidor final e a conseqüente subversão da penalidade e, apesar de os demais fatores possuírem mitigadores, seguem sendo entraves à sua plena efetividade.

Diante dos argumentos expostos, nota-se que a utilização da publicação extraordinária da decisão condenatória pode se revelar mais eficaz no combate à corrupção, por consistir em divulgação para além da publicação ordinária em Diário Oficial, buscando alcançar o conhecimento da população em geral e, mais que isso, dos demais participantes do mesmo nicho de mercado em que a pessoa jurídica condenada atua, de modo que as eventuais sanções sociais por investidores, consumidores e outros agentes sociais e econômicos podem causar mais danos do que a incidência da multa propriamente dita.

Nesse sentido, o artigo 6º, § 5º, da norma prevê que “a publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores”.

Todavia, assim como em relação à multa, não são estabelecidos critérios objetivos para a publicação da decisão condenatória, de modo que detalhes, como o tamanho da fonte, dimensões da postagem, a seção do periódico ou revista e outros aspectos que, por não serem especificados, podem ser usados pela pessoa jurídica infratora para burlar a condenação, publicando o extrato da sentença, por exemplo, em dimensão reduzida, em seção destinada a outros temas, com fonte pequena, em um dia de menor circulação.

O referido decreto regulamentador, diferentemente do tratamento que confere à multa, se limita a reproduzir as previsões legais quanto a esta sanção administrativa, sem fixar quaisquer parâmetros objetivos para guiar o julgador. Cabe, mais uma vez, ao julgador analisar o caso concreto e, então, estabelecer esses critérios para impedir essas e outras formas de minimizar os danos da condenação.

A problemática consiste justamente na mencionada discricionariedade conferida ao julgador, que não deveria ser permitida ou, pelo menos, reduzida ao máximo, a fim de evitar não só a corrupção deste agente público, mas também a própria subjetividade de cada intérprete que, podendo ser mais rigoroso ou brando que os demais, possibilita um cenário de extrema insegurança jurídica.

Adicionalmente, a lei permanece desarrazadamente aberta no tocante à cumulatividade das penalidades e à destinação da multa recolhida, permitindo, mais uma vez, que a subjetividade de cada intérprete afete a decisão final.

Isso porque a cumulatividade das sanções é facultativa, “de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações”, nos termos do artigo 6º, parágrafo 1º, da lei em comento. E o montante arrecadado a título de multa, por sua vez, não possui destinação estritamente vinculada, tendo em vista que o artigo 24 da norma prevê que deve ser destinado, “preferencialmente”, aos órgãos e entidades públicos lesados, não estabelecendo as hipóteses nas quais a destinação deve ser feita a outras instituições.

Um mitigador à subjetividade, conferida pelas omissões da lei, é a exigência de fundamentação dos atos administrativos, conforme elucida Di Pietro (2015). Portanto, considerando a teoria dos motivos determinantes, é mandatório que o julgador, ao decidir pela aplicação e mensuração das penalidades da Lei Anticorrupção, explique minuciosamente os embasamentos legais e fáticos utilizados em cada decisão administrativa sancionatória, sendo inválido qualquer ato administrativo diante da ausência de motivo ou da apresentação de motivo inverídico.

Em complementariedade à fundamentação das decisões, o artigo 7º da Lei Anticorrupção elenca nove circunstâncias a serem observadas pelo julgador ao mensurar a sanção, consistindo em um norte tanto no processo administrativo quanto no processo judicial. Enquanto mitigadores complementares, esses eventos devem guiar o intérprete no cálculo e especificação das penalidades administrativas, além de auxiliar na fixação do rigor a ser empregado. Tais circunstâncias dizem respeito, como assinala Guimarães (2014)⁷, ao desvalor da conduta em si própria ou do resultado efetivo ou pretendido, devendo ser analisadas no caso concreto para que se avalie a hipótese de, por exemplo, uma delas ter maior valor naquele episódio específico. Esses fatores, por obviedade, devem ser aplicados de forma fundamentada.

São previstas no referido dispositivo, então, as seguintes circunstâncias: gravidade da infração, vantagem auferida ou pretendida pelo infrator, a consumação ou não da infração, o grau de lesão ou perigo de lesão, o efeito negativo produzido pela infração, a situação econômica do infrator, a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações, a existência de

⁷ GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. Da responsabilização administrativa: comentários aos artigos 6º e 7º. In: BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes (Org.); CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (Coord.). **Lei anticorrupção**: comentários à lei 12.846/2013. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, e o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.

Merece especial atenção, neste ponto, a previsão do inciso VII do artigo 7º de que a cooperação do infrator para a apuração dos ilícitos deve ser considerada como um dos parâmetros de fixação da penalidade a ser aplicada. Isso porque o dispositivo está diretamente relacionado, em sua substância normativa, aos acordos de leniência, previstos nos artigos 16 e 17 da lei em comento, como meio de redução da penalidade – a serem tratados de forma particular no próximo capítulo.

O inciso VIII do mesmo dispositivo, por sua vez, prevê que como critério balizador “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”, devendo ser compreendido de forma associada à lógica do *compliance*, com parâmetros para implementação do programa de integridade previstos no Decreto nº 8.420/2015.

Feitos os comentários cabíveis sobre as circunstâncias do artigo 7º, é imperativo abordar a excessiva abertura interpretativa das mesmas que, com exceção dos incisos VII e VIII explanados anteriormente, permitem interpretações exageradas para diferentes sentidos e direções, a depender do julgador no caso concreto. Essa elevada margem interpretativa pode ser verificada quando o legislador prevê a “gravidade da infração” sem esclarecer se está se referindo à conduta, ao resultado ou a ambos. Do mesmo modo, a escolha de termos como “gravidade”, “grau” e “valor” só podem ser compreendidos se comparados com algum outro critério ou hipótese – em uma ilustração extremada, mas não incomum, o mesmo ato lesivo pode ser considerado absurdamente grave para um julgador e, ao contrário, de pouca gravidade para outro. O próprio inciso VIII, apesar de ter critérios melhor delineados, também não carrega tamanha objetividade à medida que não há garantia de que tais práticas serão revertidas em favor da companhia no bojo de um processo de responsabilização.

Nesse contexto, o Decreto Regulamentador nº 8.420/2015 se manteve, novamente, inerte quanto à fixação de parâmetros condicionantes para a aplicação dessas circunstâncias.

Considerando, assim, o silêncio da lei e do decreto regulamentador quanto a tais condições interpretativas, acaba ficando a cargo do julgador decidir por se basear em casos concretos similares (precedentes), em sua própria perspectiva ou, ainda, em outros métodos – o que já se demonstrou crucial para o insucesso do combate à corrupção.

Com base nos pontos destacados, nota-se o evidente paradoxo de ser criada uma legislação com o manifesto objetivo de combater à corrupção, mas o seu próprio texto ser permeado por entrelinhas subjetivas que permitem a perpetuação das práticas corruptas por aqueles que souberem como manuseá-la astuciosamente.

2.8. Processo administrativo de responsabilização

O processo administrativo, em sentido amplo, é entendido por Di Pietro (2015) como a sequência de atos administrativos coordenados para a aplicação da lei, sendo que, quando se trata da resolução de uma controvérsia, compreende as etapas de instauração, instrução, defesa e decisão. Assim sendo, cabe salientar, brevemente, que o processo administrativo deve respeitar obrigatoriamente o devido processo legal, observando, com especial ênfase, os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Nesse sentido, o processo administrativo de responsabilização das pessoas jurídicas pela prática dos atos lesivos descritos no artigo 5º da Lei Anticorrupção é estabelecido pelos artigos 8º ao 15 do referido diploma legal, sendo condição imprescindível para a aplicação das sanções de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, previstas no artigo 6º da lei.

Em relação à competência para instrução e julgamento, a norma estabelece competência concorrente da autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo admitida a delegação e vedada a subdelegação, nos termos do artigo 8º, *caput* e parágrafo 1º, da Lei nº 12.846/2013.

Adicionalmente, o parágrafo 2º do referido dispositivo atribui competência à CGU, no contexto do Poder Executivo federal, para instauração e avocação dos processos, para análise de sua regularidade ou controle do seu andamento. Importante destacar a superioridade hierárquica da CGU em relação aos órgãos instauradores do processo administrativo, enquanto órgão controlador, sendo-lhe conferida, ainda, a competência para instauração em se tratando de ato cometido contra Administração Pública estrangeira, em obediência ao Artigo 4 da Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

A condução do processo é realizada por uma comissão designada pela autoridade instauradora que, sendo formada por dois ou mais servidores públicos estáveis, deve apresentar, dentro de 180 dias, relatório com suas conclusões acerca da responsabilização da pessoa jurídica em questão e sugestões de sanções aplicáveis – duração sujeita à prorrogação mediante ato fundamentado da autoridade instauradora.

As fases, portanto, segundo Diniz (2014)⁸, consistem em instauração, constituição da comissão, defesa (dentro de 30 dias), apresentação de relatório da comissão opinando sobre a responsabilização, manifestação da Advocacia-Geral da União ou órgão de assistência do ente público e, por fim, o julgamento pela autoridade instauradora, tendo em vista o disposto nos artigos 6º, 8º, 10 e 11 da referida lei. E, caso sejam necessárias medidas cautelares que ultrapassem as competências das autoridades administrativas, a comissão pode requerer as medidas judiciais cabíveis, incluindo o pedido de busca e apreensão e acesso a dados bancários.

Concluído o processo, independentemente do resultado de seu julgamento, a comissão, em obediência ao artigo 15 da Lei Anticorrupção, tem o poder-dever de dar ciência ao Ministério Público da sua existência, para que verifique a ocorrência de eventuais ilícitos.

A decisão administrativa condenatória permite a aplicação imediata das sanções, sem prejuízo da instauração posterior ou do andamento independente do processo administrativo para reparação integral do dano, conforme artigo 13 do diploma legal.

No tocante à prescrição, cumpre esclarecer que o prazo de cinco anos das infrações, previsto no artigo 25 da lei em comento, não inclui a reparação integral do dano, tendo em vista a imprescritibilidade das ações de ressarcimento dos prejuízos causados ao patrimônio público, nos termos do artigo 37, parágrafo 5º, da Constituição.

Insta, ainda, exaltar a previsão de desconsideração da personalidade jurídica, mesmo no processo administrativo, nas hipóteses de abuso do direito, em consonância com o artigo 14 do diploma legal.

A despeito dos dispositivos legais acerca da responsabilização administrativa, aqui tratados, havendo omissão da autoridade administrativa competente, as sanções previstas no artigo 6º da Lei Anticorrupção podem ser aplicadas judicialmente, nos moldes descritos no subcapítulo seguinte, mediante ação promovida pelo Ministério Público (artigo 20 do diploma legal). Além dessa previsão, que desestimula a omissão administrativa, o artigo 27 da lei reforça a responsabilização penal, civil e administrativa da autoridade competente que se mantém inerte diante dos atos ilícitos que deveria apurar.

2.9. Responsabilização judicial

Como já dito, a responsabilização da pessoa jurídica pelos atos lesivos do artigo 5º da Lei Anticorrupção na esfera administrativa não obsta sua responsabilização no âmbito do Poder Judiciário, que deve ser realizada em consonância com os artigos 18 a 21 da norma.

Nesse sentido, diferente do cenário do processo administrativo, as normas concernentes ao processo judicial possuem expressa abrangência nacional, tendo em vista a competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil e processual, decorrente do artigo 22, inciso I, da Constituição de 1988.

⁸ DINIZ, Cláudio Smirne. Do processo administrativo de responsabilização: comentários aos artigos 8º a 15. In: BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes (Org.); CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (Coord.). **Lei anticorrupção**: comentários à lei 12.846/2013. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

Feitas essas considerações, destaque-se a legitimidade da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e do Ministério Público para ajuizarem ação civil pública em face das pessoas jurídicas infratoras, objetivando a aplicação das sanções previstas no artigo 19 da lei em comento, quais sejam: perdimento dos bens obtidos pela infração, suspensão ou interdição parcial de suas atividades, dissolução compulsória e proibição de receber quaisquer recursos públicos durante o prazo de um a cinco anos.

Embora a lei não preveja expressamente a legitimidade ativa das entidades da Administração Pública indireta, Di Pietro (2015) entende que a omissão não afasta essa possibilidade, considerando que podem ser lesadas diretamente pelos atos lesivos do artigo 5º. Do mesmo modo, não seria congruente autorizar que estas entidades apliquem as sanções administrativas, mas dependam da Administração Pública direta ou do Ministério Público para ingresso em juízo.

Considerando o silêncio da Lei Anticorrupção quanto à competência para julgamento das ações propostas sob seu manto, aplica-se o disposto no artigo 2º da Lei nº 7.347/1985 (que trata da ação civil pública). Assim, ressalvada a competência da Justiça Federal, considera-se competente o juízo do local em que ocorrer o dano.

A lei prevê a possibilidade de cumulação ou não das sanções do artigo 19, como fez em relação às sanções administrativas, trazendo certa subjetividade, já criticada, ao julgamento. Contudo, os critérios para a responsabilização judicial são ligeiramente mais objetivos, havendo, por exemplo, previsão expressa acerca das hipóteses em que será determinada a dissolução compulsória da infratora.

Em relação à prescrição, fazem-se os mesmos comentários referentes à responsabilização administrativa.

2.10. O Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)

A Lei nº 12.846/2013, em seu artigo 22, prevê a criação do CNEP no âmbito do Poder Executivo federal, cuja finalidade é dar publicidade às sanções aplicadas às pessoas jurídicas condenadas pelos atos lesivos do artigo 5º. Para cada caso, este cadastro deve conter as sanções aplicadas, a descrição da pessoa jurídica infratora, o tipo de sanção, a data de aplicação e data final dos efeitos da sanção, as informações acerca do acordo de leniência (ressalvada hipótese de prejuízo às investigações e ao processo administrativo) e o descumprimento do acordo de leniência pela infratora.

O artigo 22, parágrafo 5º, da lei prevê ainda que, findo o prazo estabelecido no ato sancionador ou cumprido o acordo de leniência e reparado o dano causado, serão excluídos os registros das sanções e acordos de leniência, mediante solicitação do órgão sancionador.

Em paralelo, o artigo 23 do diploma legal determina a permanente atualização do CEIS – cadastro similar ao CNEP referente às infrações da Lei de Licitações – pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo, assim como devem fazer em relação ao CNEP.

Sendo essas as considerações que cabiam em relação aos aspectos gerais da Lei Anticorrupção, terá início capítulo próprio para os acordos de leniência, previstos nesta norma.

3. ACORDOS DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO

3.1. Considerações gerais sobre os acordos de leniência

A expressão “acordo de leniência” remete, geralmente, à ideia de harmonia e boa vontade, o que pode explicar a reprovação quase automática da população em geral em relação ao assunto. Isso porque surge, no ideário popular, a noção de complacência com a figura do infrator – o que seria, certamente, inadmissível em uma sociedade ocidental com fortes traços punitivistas.

Todavia, para melhor compreensão do tema, como elucida Marrara (2015), é imprescindível ter em mente a distinção entre os seguintes conceitos: (i) consenso, que revela um consentimento recíproco, (ii) consensualidade, que diz respeito ao grau do consenso e (iii) consensualização que, por sua vez, consiste no processo de edificação de consensos. O que se pretende, com os acordos de leniência, é justamente a consensualização do processo administrativo, a fim de, mitigando a lógica beligerante e comumente ineficaz no combate à corrupção, promover uma estrutura sancionatória mais eficaz.

Em linhas gerais, com a internacionalização das práticas corruptas e o aumento da complexidade dessas infrações, o antigo modelo sancionador se tornou obsoleto e irrisório diante da enormidade dos esquemas estruturados. Revelou-se necessário, portanto, adotar uma visão mais utilitarista, aceitando-se a negociação com o infrator para, paradoxalmente, tornar possível a repressão dessas condutas pelos demais atores sociais.

O acordo de leniência, portanto, é definido por Marrara (2015) como “um ajuste entre certo ente estatal e um infrator confesso pelo qual o primeiro recebe a colaboração probatória do segundo em troca da suavização da punição ou mesmo da sua extinção”.

Ademais, para o autor, a leniência possui alguns traços essenciais, quais sejam (i) o caráter integrativo, visto que se vincula ao processo administrativo, sem substituí-lo, (ii) a não exclusão da unilateralidade dos atos estatais, mas, ao contrário, o subsídio de uma decisão administrativa

final no processo punitivo, (iii) obrigação de cooperação do colaborador por sua conta e risco e (iv) obrigação de redução das penalidades pelo Estado.

Feitas estas considerações conceituais preliminares, apesar dos pré-conceitos estabelecidos, o instituto se desenvolveu inicialmente nos Estados Unidos, no âmbito concorrencial, com enfoque justamente nas infrações que já teriam sido cometidas.

Nesse sentido, conforme apontamentos de Simão e Vianna (2017), o *leniency program* foi implementado em 1978 no ordenamento jurídico estadunidense, a fim de combater nomeadamente os cartéis.

O instituto, então, sofreu diversas alterações até se aperfeiçoar na referência internacional sobre acordo de leniência, sendo, *a priori*, conceituado como o ajuste entre um ente estatal e um infrator, visando à colaboração comprobatória do segundo em troca da redução ou eliminação de sua punição.

Dessa forma, a despeito da resistência inicial, as desconfianças foram superadas a partir do aprimoramento do programa, o que permitiu a descoberta de cartéis que permeavam toda a economia norte-americana. Com os resultados observados nos Estados Unidos, este sistema acabou por se expandir a outras nações, como é o caso brasileiro.

No Brasil, especificamente, o instituto não foi inaugurado pela Lei Anticorrupção, tendo surgido igualmente no contexto concorrencial, sendo previsto pela antiga Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, com redação dada pela Lei nº 10.149, de 2000, que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia e disciplinava a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica – tendo sido substituída, atualmente, pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

Somente com a edição da Lei nº 12.846/2013, portanto, surgiu a leniência aplicável às infrações licitatórias e referentes à corrupção. Adicionalmente, foi promulgada a Lei nº

13.506/2017, que regula a leniência no âmbito do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Imperativo reiterar que a Lei nº 12.846/2013 foi promulgada em um contexto de intenso anseio popular por punição às condutas ilícitas, especialmente, no âmbito político, de modo que, além de outros incentivos, o legislador precisava dar uma resposta à imensa sensação de impunidade que permeava nosso cenário político-econômico.

Considerando, portanto, as novidades normativas e densas argumentações sobre os modelos de leniência existentes no regime jurídico brasileiro, faz-se necessário o estudo acerca do instituto.

3.2. Objeto, competência, legitimidade e momento

A Lei nº 12.846/2013 regulamenta a leniência em seus artigos 16 e 17, nos termos a seguir transcritos:

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

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88.”

O objeto do acordo de leniência, no âmbito da Lei Anticorrupção, portanto, é a cooperação com o infrator confesso para apuração dos atos lesivos previstos no próprio diploma legal e também no âmbito licitatório.

Em relação aos acordos de leniência abrangerem as condutas descritas nos artigos 86, 87 e 88 da Lei de Licitações, Bertoncini (2014)⁹ e Simão e Vianna (2017) defendem que seria cabível a leniência apenas nas hipóteses descritas nos incisos II e III do artigo 88 da Lei nº 8.666/1993, pela aproximação do objeto à Lei Anticorrupção (penalidades restritivas do direito de contratar com a Administração Pública brasileira e fraude regulamentada por norma própria), enquanto os demais dispositivos dão ênfase às sanções por descumprimentos contratuais.

A competência para firmar o acordo é conferida à autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública e, como a lei possui abrangência nacional, trata-se de amplo rol de figuras aptas à sua celebração. Apesar da correlação com o artigo 8º da lei, que confere aos mesmos atores a competência para instauração do processo administrativo sancionador, Simão e Vianna (2017) consideram mais razoável a concentração da atribuição para celebração do acordo de leniência

⁹ BERTONCINI, Mateus. Do acordo de leniência: comentários aos artigos 16 e 17. In: BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes (Org.); CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (Coord.). **Lei anticorrupção: comentários à lei 12.846/2013**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

em único órgão ou entidade, como bem fez o legislador ao determinar que a leniência, no âmbito do Poder Executivo federal e de infrações cometidas contra Administração Pública estrangeira, compete exclusivamente à CGU.

A opinião, adotada no presente trabalho, se justifica, dentre outras razões, pelo fato de o acordo, por vezes, exigir atribuições institucionais e capacidade de articulação com outros órgãos estatais que nem todas as “autoridades máximas de cada órgão” dispõem. Adicionalmente, a concentração em uma só figura permite que a matéria seja tratada com maior tecnicidade, por se tratar de entidade voltada a esta atribuição e outras associadas. Carvalhosa (2015) sugere, inclusive, que se ignore a previsão do *caput* do artigo 16 a fim de que, em consonância com o seu parágrafo 10, esta competência seja atribuída exclusivamente a um órgão correcional de cada esfera de governo ou Poder, sendo necessário que fixem essas atribuições no seu âmbito de atuação.

No tocante à legitimidade, destaque-se que somente a pessoa jurídica infratora está apta a propor o acordo de leniência. Portanto, os benefícios da celebração do acordo de leniência se destinam, a princípio, apenas à pessoa jurídica signatária. O parágrafo 5º do mesmo artigo 16 prevê, contudo, a extensão desses benefícios às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, caso firmem o pacto conjuntamente.

De todo modo, não é possível a celebração de acordo de leniência no bojo da Lei nº 12.846/2013 por pessoas naturais – diferente da opção adotada pela Lei nº 12.529/2011 (antitruste).

Este aspecto revela mais uma fragilidade da Lei Anticorrupção à medida que, não sendo possível à pessoa natural celebrar o acordo, a ela também não aproveitarão os seus benefícios. Associado à ausência de benefícios, o acordo pressupõe a delação das pessoas físicas ou jurídicas envolvidas nos atos ilícitos, de modo que não faria sentido o cenário em que, por exemplo, um dirigente corrupto realize, em nome da companhia, um acordo de leniência que poderá ensejar sua responsabilização pessoal, inclusive, na seara penal, considerando a remessa do processo administrativo findo para o Ministério Público apurar eventuais ilícitos que ensejem sua atuação.

Os acordos seriam relegados, então, à hipótese em que um funcionário, a despeito do sistema de *compliance* adotado pela empresa, comete os ilícitos do artigo 5º e, em resposta, a companhia celebra um acordo de leniência para ter sua responsabilização mitigada em detrimento do funcionário. Como esta última hipótese não é a mais corriqueira, não parece promissor o futuro do instituto nos moldes previstos.

Adicionalmente, caso a pessoa jurídica não tenha participado dos ilícitos, não há que se falar em acordo de leniência, cabendo-lhe apenas os mecanismos para informar as práticas corruptas de que tenha conhecimento por meios institucionais de representação, ouvidorias, disque-denúncias e outros meios.

Em relação ao prazo máximo para propositura do acordo de leniência, destaque-se o silêncio da lei, de modo a permitir balizas a serem aplicadas no caso concreto – subjetividade que este trabalho se destina a apontar como prejudicial ao combate à corrupção na exata medida que possibilita, de um lado, a adoção de rigor exagerado e, de outro, a corrupção do agente público aplicador da norma.

O Decreto nº 8.420/2015 estabeleceu, em seu artigo 30, parágrafo 2º, que o acordo pode ser proposto até a conclusão do relatório a ser elaborado pela comissão designada pela autoridade instauradora do processo administrativo para condução do mesmo. Apesar do critério fixado pelo decreto regulamentador, como ele se aplica apenas ao Poder Executivo federal, faz-se necessária a alteração do diploma legal para repetir a previsão do decreto ou determinar outro marco temporal.

Nesse ponto, Simão e Vianna (2017) defendem, inclusive, que seja aceito o acordo proposto após a apresentação do mencionado relatório, tendo em vista que a referida apresentação não tem data previamente definida, o que confere certa dose de instabilidade jurídica ao pedido a ser formulado. Assim, a exemplo da chamada “*leniência plus*” no CADE, seria possível a proposição posterior ao julgamento, considerando a possibilidade de serem apontados outros participantes das condutas lesivas, desconhecidos até então pela Administração

e, diante da inexistência de vedação legal, os autores entendem que compete às autoridades competentes a realização desse juízo de valor.

Carvalhosa (2015), por outro lado, entende que a propositura e a celebração em si do acordo de leniência devem ocorrer na fase instrutória do processo administrativo, sob a justificativa de que “encerrado o período instrutório, não mais tem utilidade o pacto, pelo que não poderá ser ele admitido”.

Diante da controvérsia gerada pelo silêncio da lei, reforça-se a necessidade de complementação do texto legal, a fim de sanar as divergências com tratamento legal expreso.

3.3. Requisitos para celebração do acordo de leniência

O *caput* do artigo 16 da Lei Anticorrupção, conforme transcrito acima, exige a colaboração efetiva com as investigações e com o processo administrativo pelas pessoas jurídicas proponentes do acordo de leniência.

Nesse sentido, o acordo tem caráter concreto, devendo contribuir para identificação da autoria e da materialidade das infrações, permitindo a punição dos demais envolvidos. Registre-se que, ao exigir a efetividade da cooperação, o atendimento à norma se completa apenas com a apresentação de provas legítimas e robustas de todas as alegações feitas, inclusive no tocante à seu próprio envolvimento nos atos lesivos, tendo em vista que, conforme já mencionado, a pessoa jurídica não infratora não possui legitimidade para a propositura e celebração do acordo.

Além da efetividade tratada, o parágrafo 1º do artigo 16 do diploma legal determina que a infratora deve atender, cumulativamente, a três requisitos objetivos para a leniência, quais sejam (i) ser a primeira pessoa jurídica a propor o acordo, (ii) cessar sua participação no ato lesivo e (iii) admitir sua participação e cooperar com as investigações e o processo, conforme já assinalado.

Carvalhosa (2015) e Simão e Vianna (2017) tecem críticas significativamente relevantes à previsão desses requisitos, entendendo se tratar de uma incorporação inadequada da Lei nº

12.529/2011 que, por sua vez, ao tratar da responsabilização dos cartéis, se utilizou de traduções inadequadas da legislação antitruste norte-americana. De acordo com o autor, os requisitos não são aplicáveis à leniência da Lei Anticorrupção por serem específicos do combate ao cartel, infração que pressupõe necessariamente uma coletividade de infratores – racional que, obviamente, não é idêntico ao da Lei Anticorrupção, sendo incoerente essa importação preguiçosa.

Nesse sentido, a pessoa jurídica que pratica os atos lesivos do artigo 5º pode ser a única infratora e, portanto, será a primeira (e única) a propor o acordo e, igualmente, não é plausível assumir sua participação em conduta individual – mas, ao mesmo tempo, também não pode ser tratada como confissão da autoria por ausência de previsão legal expressa. Além do exposto, a prática pode ter sido cometida de forma isolada, como no oferecimento de propina a um agente público, não havendo atividade a cessar.

Adicionalmente aos requisitos comentados, Bertoncini (2014) extrai da sistemática do artigo 16 mais três pressupostos: celebração pela autoridade competente, existência de expressa manifestação de vontade da referida autoridade e, por fim, a efetiva identificação dos envolvidos e comprovação do ilícito.

A competência da autoridade não há que se discutir, assim como a sua manifestação expressa pela celebração do acordo – o que reforça, inclusive, a teoria de Marrara (2015), acima explanada, segundo a qual o acordo de leniência não retira a unilateralidade dos atos administrativos, visto que, na verdade, serve de fundamentação para a decisão administrativa. Nesse sentido, conforme assinala Di Pietro (2015), ainda que a propositura seja feita pela pessoa jurídica infratora, o acordo pode não vir a ser celebrado por rejeição da autoridade competente, sob a justificativa, por exemplo, de já ter acesso às informações que a pessoa jurídica pretende expor.

O último ponto, contudo, é problemático por pressupor que o acordo consiste em uma obrigação de resultado imposta ao colaborador. Não é razoável, contudo, exigir do infrator a garantia de que sua colaboração obrigatoriamente importará na condenação das outras pessoas

jurídicas envolvidas na prática dos atos lesivos. Isso porque a lei exige a efetividade da cooperação, e não a necessária responsabilização dos demais infratores. Registre-se que, para fins do presente trabalho, portanto, adota-se as ideias explanadas por Carvalhosa (2015), tendo em vista que, segundo o autor, a apresentação de provas cuja qualidade supere qualquer dúvida razoável é condição suficiente para as isenções e atenuações previstas na Lei Anticorrupção.

Com isso, não se nega que a pretensão da autoridade competente para a celebração do acordo de leniência deve ser a persecução dos demais infratores. Trata-se, tão somente, de explicitar que as demais condenações não podem ser exigidas do colaborador.

3.4. Direitos da pessoa jurídica proponente do acordo de leniência

Conforme elucidado por Simão e Vianna (2017), a decisão de propor um acordo de leniência, a ser tomada por uma pessoa jurídica que tenha cometido alguma infração prevista no artigo 5º da Lei Anticorrupção, deve levar em consideração os riscos e os benefícios envolvidos. Nesse sentido, importa destacar que a propositura do acordo pode envolver a exposição da imagem do colaborador, o vazamento de informações previamente à celebração efetiva do acordo e, até mesmo, o insucesso da negociação.

Considerando os riscos mencionados, a lei em comento e suas normas regulamentadoras previram balizas aos mesmos, abrangendo o sigilo, a ausência de caráter de confissão da proposta frutada e a imparcialidade do julgador.

Nesse sentido, a proposta do acordo e sua respectiva negociação, enquanto o pacto não for firmado, deve se manter sigilosa, nos termos do artigo 16, parágrafo 6º, da Lei nº 12.846/2013, do artigo 31, parágrafo 1º, do Decreto nº 8.420/2015 e do artigo 27, parágrafo 2º da Portaria da CGU nº 910, de 2015. Em relação à proposta de acordo de leniência infrutífera, a Lei Anticorrupção (artigo 16, parágrafo 7º), bem como o Decreto nº 8.420/2015 (artigos 34 e 35) e a Portaria da CGU nº 910/2015 (artigo 32), estabelece que a proposta não implica em confissão de autoria dos atos lesivos.

A norma legal, por sua vez, não deu atenção devida à imparcialidade do julgador, de modo que o único mitigador é a Portaria da CGU nº 910 (artigos 5º e 29), de modo que, no bojo da própria Controladoria-Geral da União, a supervisão dos acordos de leniência e o julgamento dos processos administrativos cabem a autoridades diferentes.

3.5. Efeitos da efetiva cooperação

O artigo 16, parágrafo 2º, da Lei Anticorrupção prevê os benefícios advindos da celebração do acordo de leniência, em consonância com o artigo 7º, inciso VII, da norma que estipula a cooperação do infrator como circunstância balizadora da fixação da sua penalidade. O acordo, portanto, não isenta a infratora de todas as sanções, mas tão somente da publicação extraordinária da decisão condenatória e da proibição de receber quaisquer recursos públicos pelo período de um a cinco anos.

Apesar da isenção da penalidade do artigo 6º, inciso II, da norma, permanece a necessidade de registro dos dados referentes às sanções e ao acordo de leniência no CNEP, em observância ao artigo 22, parágrafo 3º, da lei.

Além das isenções mencionadas, há redução de até dois terços do valor da multa que seria aplicada na ausência do acordo. Ocorre que não há fixação de percentual mínimo da redução, permitindo que a sanção pecuniária permaneça inalterada. A ausência de balizadores retira a transparência da lei quanto aos efeitos de celebrar o acordo, pois um de seus benefícios pode não ser concedido. A Lei do nº 12.529/2011, diferentemente, prevê percentuais de desconto a serem conferidos se presentes determinadas condições.

Importa destacar, ainda, que os efeitos da leniência são vinculados ao diploma legal, não podendo ser suprimidos no bojo do acordo os benefícios, e tampouco incluídas benesses não previstas em lei.

Ressalte-se que, apesar da previsão de isenção e mitigação das penalidades, a celebração do acordo não pode excluir a obrigação de reparação integral do dano causado, nos termos do artigo

16, parágrafo 3º, da lei em comento. A regra é congruente com o ordenamento jurídico brasileiro, pois os atos lesivos punidos pela Lei Anticorrupção, em que há vantagem material para o infrator, configuram lesão ao patrimônio público, não podendo a sua reparação ser isentada.

O parágrafo 4º do referido artigo 16, por sua vez, prevê que a efetividade da cooperação será definida no próprio acordo. Essa disposição, apesar de permitir a melhor adequação à consecução do objetivo da norma no caso concreto, é perigosamente lacunosa – riscos já discutidos neste trabalho.

3.6. Apontamentos sobre a efetividade dos acordos de leniência no combate à corrupção

A partir de todo o exposto no presente trabalho, é notória a tendência internacional de adoção de instrumentos negociais para a apuração e repressão de condutas corruptas. Simão e Vianna (2017) esclarecem, pontualmente, que o desafio apresentado pela utilização desses instrumentos é justamente encontrar o equilíbrio entre os benefícios oferecidos às duas partes envolvidas na negociação, quais sejam a pessoa jurídica infratora e a Administração Pública.

Assim sendo, as vantagens ofertadas à pessoa jurídica não devem compensar a prática do ilícito para posterior celebração de um acordo de leniência, assim como não podem ser ínfimas a ponto da proposta de acordo nem ser considerada.

Simão e Vianna (2017) categorizam, então, quatro critérios que devem ser atendidos por um programa de leniência que se pretenda efetivo: (i) justo receio de sanções severas pela prática dos ilícitos, (ii) capacidade de investigação e punição da autoridade sem instrumentos de negociação, (iii) divulgação dos resultados obtidos com os acordos já celebrados e (iv) transparência sobre os riscos e benefícios envolvidos na leniência.

O requisito (iv) merece especial atenção por fundamentar a decisão de uma pessoa jurídica propor ou não um acordo de leniência. Isso porque, como já dito anteriormente, é preciso ter conhecimento sobre as reais implicações daquela proposta para a tomada desta decisão.

Ocorre que a transparência quanto à aplicação da Lei Anticorrupção como um todo e, mais especificamente dos acordos de leniência, foi um dos pontos mais abordados ao longo deste trabalho, tendo em vista que a excessiva abertura normativa permite inúmeras inseguranças jurídicas ao proponente do acordo de leniência.

Para fins de ilustração, a lei em comento é silente quanto à subjetividade ativa das empresas públicas e sociedades de economia mista, além de não ser objetiva quanto aos benefícios que serão efetivamente concedidos na hipótese de celebração do acordo de leniência.

Os silêncios comentados em diversos pontos anteriores, portanto, submetem a Lei Anticorrupção e o instituto do acordo de leniência a grave risco de inefetividade, decorrente do razoável receio dos infratores em proporem os acordos diante da insegurança jurídica produzida pelas lacunas normativas.

O risco mencionado ganha contornos mais reais ao se notar que o primeiro acordo de leniência no Brasil, proposto pela SBM Offshore, acabou não sendo homologado pelo Ministério Público Federal, como indicam Simão e Vianna (2017).

Ademais, deve-se atentar para o fato de que a corrupção envolve toda a economia e sociedade brasileiras, sendo insuficiente mera previsão legal sem o efetivo acompanhamento de políticas públicas e outras medidas efetivas para modificação do cenário hodierno.

Nesse sentido, note-se que uma das justificativas para a previsão normativa dos acordos de leniência na Lei Anticorrupção é justamente a impossibilidade de investigar crimes de alta complexidade sem a colaboração dos agentes econômicos envolvidos. Contudo, conforme demonstrado pela experiência internacional apontada por Simão e Vianna (2017), é imprescindível que as autoridades competentes disponham de capacidade de investigação e punição da autoridade independentemente do uso de instrumentos de negociação.

Outro ponto relevante é a possibilidade de as companhias lenientes firmarem novos contratos com a Administração Pública, considerando a isenção da penalidade prevista no artigo 19, inciso IV, da Lei Anticorrupção. Assim, o acordo pode servir, de veras, para manter a impunidade dessas empresas, ao permitir que sigam recebendo recursos públicos.

Há, também, algumas incongruências entre o texto legal e o objetivo da norma. A restrição da responsabilização da sucessora da pessoa jurídica infratora (artigo 4º, parágrafo 1º, da Lei nº 12.846/2013), por exemplo, já comentada no presente trabalho, revela uma clara possibilidade de burlar a aplicação das demais sanções. Nesse contexto, a previsão legal de desconsideração da sucessão fraudulenta torna necessário o retorno às questões relativas à fiscalização no ordenamento brasileiro.

É ingênuo crer, portanto, diante das frágeis estruturas administrativas brasileiras, que haverá meios efetivos de fiscalização posterior da boa conduta desses agentes, sendo quase fantasiosa a defesa dos acordos de leniência como verdadeiro instrumento para alteração do fenômeno social da corrupção.

Por fim, diante da conexão direta entre o governo federal e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, os acordos de leniência eventualmente celebrados, em ilustração extremada, pelo referido Ministério em favor de companhias ligadas ao partido político do Presidente da República terão sua seriedade e credibilidade indubitavelmente comprometidas. Fato este que suscita questões relacionadas não só à fiscalização do cumprimento dos acordos pelos lenientes, como à fiscalização dos próprios entes estatais que os promovem.

Considerando também a competência de outras autoridades, que não a CGU, para a celebração dos acordos de leniência (artigo 16, *caput*, da Lei nº 12.846/2013), como já apontado no presente trabalho, a necessidade de fiscalização dos entes responsáveis pela leniência no Brasil torna-se ainda mais necessária.

Os pontos tratados por todo este trabalho, portanto, servem de alerta para a necessidade de se repensar a estrutura da norma em comento para que se adeque aos fins que se propõe.

CONCLUSÃO

A partir dos breves comentários a respeito de como a corrupção se apresenta no cenário brasileiro, é possível atribuir as devidas responsabilidades pela existência de níveis tão elevados de corrupção no país, o que é necessário para guiar as possíveis alternativas a este problema social, econômico e político.

Além do cenário interno, revelou-se fundamental o papel de agentes internacionais para a mudança de postura dos governantes e legisladores brasileiros quanto ao combate à corrupção. Desse modo, o suborno pago por empresas de uma nação a agentes públicos de outra, por exemplo, deixou de ser naturalizado para se tornar fator a ser fortemente combatido no cenário internacional.

Teve início, portanto, uma série de convenções internacionais voltadas ao combate à corrupção e, considerando a participação do Brasil nas mesmas, foram editadas normas a fim de atender os objetivos internacionalmente traçados.

Diante da exigência social e da comunidade internacional, surgiu a Lei Anticorrupção que, prevendo os acordos de leniência, apostam na tendência internacional dos instrumentos negociais no bojo da persecução das práticas lesivas ao patrimônio público.

Ocorre, contudo, que a referida norma, conforme abordado ao longo deste trabalho, é silente quanto a diversos pontos cruciais para o adequado combate à corrupção, além de conter previsões incongruentes com o objetivo da própria legislação, qual seja o combate à corrupção. Ao contrário, foram levantadas hipóteses em que, paradoxalmente, a Lei Anticorrupção dá margem para a prática de condutas corruptas e manutenção da respectiva impunidade.

A partir desses silêncios e incongruências, tornam-se notáveis aspectos da lei e do acordo de leniência que permitem concluir pela tendência à inefetividade de ambos na persecução de seus fins.

REFERÊNCIAS

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes (Org.); CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (Coord.). **Lei anticorrupção: comentários à lei 12.846/2013**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**.

Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em: 10 de novembro de 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 31 de dezembro de 1940. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 9 de setembro de 1942. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1 de dezembro de 2000. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Brasília, DF: Diário Oficial da União, de 8 de outubro de 2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 15 de março de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 1 de fevereiro de 2006. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2

de agosto de 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 19 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9o do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 7 de junho de 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 25 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347Compilada.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 12 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 28 de dezembro de 1990. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8137.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 3 de junho de 1992. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 22 de junho de 1993. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 4 de março de 1998. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 18 de maio de 1998. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 29 de setembro de 1999. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9840.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 11 de janeiro de 2002. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 12 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10467.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 5 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1º de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o

procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 5 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários; altera a Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei no 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei no 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei no 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei no 7.492, de 16 de junho de 1986, a Lei no 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei no 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei no 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei no 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei no 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei no 12.865, de 9 de outubro de 2013, a Lei no 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o Decreto no 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei no 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, e a Medida Provisória no 2.224, de 4 de setembro de 2001; revoga o Decreto-Lei no 448, de 3 de fevereiro de 1969, e dispositivos da Lei no 9.447, de 14 de março de 1997, da Lei no 4.380, de 21 de agosto de 1964, da Lei no 4.728, de 14 de julho de 1965, e da Lei no 9.873, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 14 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13506.htm> Acessado em: 25 de novembro de 2018.

BRASIL. Portaria nº 910 da Controladoria Geral da União, de 7 de abril de 2015. Define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa e para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria-cgu-910-2015_julho-2018.pdf>.

CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas: lei n. 12.846/2013.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro.** Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MARRARA, Thiago. **Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes**. Revista Digital de Direito Administrativo, São Paulo, v. 2, n. 2, jun. 2015.

SANTOS, José Maria dos. **A política geral do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1989.

SIMÃO, Valdir Moyses; VIANNA, Marcelo Pontes. **Os acordos de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas**. São Paulo: Trevisan Editora, 2017.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2017**. Disponível em:
<<https://static1.squarespace.com/static/5a86d82132601ecb510239c2/t/5a8dc5b89140b72fa5081773/1519240719239/IPC+2017+-+RELATO%CC%81RIO+GLOBAL.pdf>>. Acessado em: 17 de novembro de 2018.