



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Direito

Graduação em Direito

CAMILA GOMES MARTINS SOBRINHO

**APERFEIÇOAMENTO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS DE
INTEGRIDADE EM ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS PELA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

BRASÍLIA

2021

CAMILA GOMES MARTINS SOBRINHO

**APERFEIÇOAMENTO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS DE
INTEGRIDADE EM ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS PELA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

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

Orientador: Professor Thiago Luís Santos
Sombra

BRASÍLIA

2021

CAMILA GOMES MARTINS SOBRINHO

**APERFEIÇOAMENTO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS DE
INTEGRIDADE EM ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS PELA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

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

Brasília, 3 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

THIAGO LUÍS SANTOS SOMBRA – Orientador

Doutor

DANIEL COSTA REBELLO – Examinador

Mestre

PEDRO RUSKE FREITAS – Examinador

Especialista

ANA LUÍSA VOGADO DE OLIVEIRA – Examinadora-suplente

Mestranda

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Professor Thiago Sombra por ter tirado um tempo de sua agenda tão atribulada para lecionar na Universidade de Brasília, me orientar na elaboração deste trabalho e confiar a mim a função de ser sua monitora na disciplina de Anticorrupção e Direito Administrativo Sancionador. Os ensinamentos que tive com você ao longo desse ano com certeza foram essenciais para minha formação jurídica e para a finalização deste trabalho.

Também não posso deixar de agradecer ao Daniel Costa Rebello, Pedro Ruske Freitas e Ana Luísa Vogado, por gentilmente aceitarem o convite para comporem a Banca Examinadora deste trabalho. É uma honra poder contar com a presença de pessoas tão relevantes no cenário do *compliance* anticorrupção para a avaliação desta pesquisa.

Dedico este trabalho à minha família, sem a qual nada seria possível. Aos meus pais, Adriana e Mauro, e à minha irmã, Isabela, agradeço pelo amor, pela companhia, pelo incessante incentivo a buscar a minha melhor versão e até pelos puxões de orelha quando passo dos limites. Aos meus avós, José e Aparecida, agradeço por me mostrarem que o amor e afeto ultrapassam quaisquer obstáculos, sejam eles óticos, físicos ou cognitivos.

Agradeço também ao Leonardo Peres da Rocha e Silva, por ter sentido que, de alguma forma, aquela menina nova e insegura teria o potencial necessário para trabalhar em um dos maiores escritórios do país. Se não fosse por você, meu caminho profissional em Pinheiro Neto Advogados não teria se iniciado e eu não teria descoberto a área de *compliance* anticorrupção. Em seu nome, estendo os meus agradecimentos a todos os meus colegas de trabalho e aos sócios do meu grupo, sou extremamente grata por poder aprender (e fofocar, claro) com vocês todos os dias.

Agradeço também às minhas amigas e meus amigos pela parceria, preferência e paciência. Em especial, agradeço ao Luís Clayton por desbravar o tortuoso caminho da vida (primeiro secundarista, depois universitária e agora adulta) ao meu lado: com você, tudo fica mais fácil. Seguimos juntos!

Por fim, agradeço a todos os demais que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação e contribuíram para que este momento chegasse.

RESUMO

Este estudo possui dois objetivos principais: o primeiro, a apresentação da análise comparativa das cláusulas de aperfeiçoamento e monitoramento de programas de integridade entre os acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União, e o segundo, a demonstração do processo de monitoramento de programas de integridade realizado pela Controladoria-Geral da União após a celebração dos acordos de leniência. Para tanto, foram analisados os treze termos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União disponíveis em fontes públicas, bem como orientações fornecidas pela Controladoria-Geral da União e artigos acadêmicos relevantes. Também foi realizada entrevista com representante da Controladoria-Geral da União. Ao fim, foi possível, a um, avaliar as discrepâncias e similaridades entre as redações dos acordos de leniência, no que diz respeito a programas de integridade, e a dois, identificar e descrever o procedimento de monitoramento de programas de integridade realizado pela Controladoria-Geral da União.

Palavras-Chave: *Compliance* – Programa De Integridade – Acordo de Leniência – Lei Anticorrupção

ABSTRACT

This study has two main objectives, the first being the presentation of the comparative analysis of the clauses for improvement and monitoring of integrity programs from the leniency agreements entered into by the General Comptroller's Office, and the second being the demonstration of the procedure for monitoring integrity programs performed by the General Comptroller's Office after the execution of leniency agreements. In order to achieve these goals, thirteen leniency agreements entered into by the General Comptroller's Office available in public sources were analyzed, as well as guidelines provided by the General Comptroller's Office and relevant academic articles. An interview was also carried out with a representative of the General Comptroller's Office. In the end, it was possible to assess the discrepancies and similarities between the wording of the leniency agreements, with regard to integrity programs; and to identify and describe the procedure for monitoring integrity programs carried out by the General Comptroller's Office.

Keywords: Compliance – Integrity Program – Leniency Agreement – Anti-Corruption Act

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Parâmetros de aperfeiçoamento, adoção e/ou manutenção dos programas de integridade	35
Gráfico 2 – Obrigatoriedade de Certificação ISO 37.001	39
Gráfico 3 – Obrigatoriedade de submissão à auditoria externa contábil	40
Gráfico 4 – Obrigatoriedade de submissão ao monitoramento do programa de integridade ..	41
Gráfico 5 – Sujeição às ações da Controladoria-Geral da União	45
Gráfico 6 – Conteúdo dos relatórios periódicos	46
Gráfico 7 – Período de encaminhamento dos relatórios periódicos à Controladoria-Geral da União	47
Gráfico 8 – Período de disponibilização de documentos.....	50
Gráfico 9 – Liberdade para aperfeiçoar ou incrementar o programa de integridade durante o monitoramento.....	51

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A LEI ANTICORRUPÇÃO E OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE	12
1.1. CONTEXTO DE ELABORAÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO 12	
1.2. PONTOS RELEVANTES DA LEI ANTICORRUPÇÃO E DO DECRETO Nº 8.420/2015	15
1.3. ACORDOS DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO	17
1.3.1. Disposições gerais dos Acordos de Leniência	17
1.3.2. Requisitos e benefícios da celebração de Acordo de Leniência	18
1.3.3. Procedimento de negociação e celebração do Acordo de Leniência	21
1.4. <i>COMPLIANCE</i> E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE	24
1.5. A RELEVÂNCIA DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA LEI ANTICORRUPÇÃO	28
2. ESTUDO COMPARATIVO DE CLÁUSULAS DE APERFEIÇOAMENTO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE EM ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	31
2.1. METODOLOGIA DE MAPEAMENTO	31
2.2. PANORAMA GERAL DAS CLÁUSULAS ANALISADAS	33
2.3. CLÁUSULAS DE APERFEIÇOAMENTO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE 34	
2.3.1. Reconhecimento da necessidade de aperfeiçoar, adotar e/ou manter o programa de integridade	34
2.3.2. Plano de Implementação	36
2.3.3. Certificação ISO 37.001	37
2.3.4. Auditoria externa contábil	40
2.4. CLÁUSULAS DE MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE	41
2.4.1. Submissão ao monitoramento	41

2.4.2.	Metodologia de monitoramento e possíveis ações pela Controladoria-Geral da União	42
2.4.3.	Sujeição às ações da Controladoria-Geral da União.....	43
2.4.4.	Relatórios periódicos	45
2.4.5.	Supervisões e verificações <i>in loco</i>	48
2.4.6.	Disponibilização de documentos relacionados ao programa de integridade	49
2.4.7.	Liberdade para aperfeiçoar ou incrementar o programa de integridade durante o monitoramento.....	50

3. ANÁLISE DO PROCEDIMENTO DE MONITORAMENTO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE EM ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

3.1.	METODOLOGIA DE IDENTIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES.....	52
3.2.	AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E DEFINIÇÃO DOS APRIMORAMENTOS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO EM ACORDOS DE LENIÊNCIA.....	53
3.3.	PROCEDIMENTO DE MONITORAMENTO PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	61
3.3.1.	Plano de Aperfeiçoamento.....	63
3.3.2.	Relatórios de Monitoramento	67
3.3.3.	Visitas técnicas	71
3.3.4.	Relatório Final de Monitoramento.....	73

CONCLUSÃO.....

REFERÊNCIAS

APÊNDICE A – LISTA DE ACORDOS DE LENIÊNCIA ANALISADOS

INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.846/2013 (também conhecida como “Lei Anticorrupção”), publicada no Diário Oficial da União em 2 de agosto de 2013 e em vigência desde 29 de janeiro de 2014, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Assim, diz-se que a Lei Anticorrupção “cria um microsistema de responsabilização da pessoa jurídica, com autoridades, ilícitos e sanções próprios” (PIMENTA, 2020, p. 27).

Como inovação no âmbito anticorrupção, a Lei Anticorrupção instituiu a possibilidade da celebração de acordos de leniência por pessoas jurídicas, considerados uma espécie negocial específica que possibilita o abrandamento de pena imposta a pessoa jurídica em troca de um conjunto de obrigações (PIMENTA, 2020, p. 27). No entendimento de Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo (2014, p. 64), o acordo de leniência tem o sentido de suavizar as sanções aplicáveis à pessoa jurídica que praticar ato lesivo à Administração Pública “em troca de colaboração efetiva da pessoa jurídica, desde que dessa colaboração resulte a identificação dos demais envolvidos na prática do ato ilícito e garanta maior celeridade na obtenção de provas que comprovem a materialidade do ilícito sob investigação”. No âmbito do Poder Executivo Federal, a Lei Anticorrupção dispõe expressamente que a competência para a celebração de acordos de leniência é da Controladoria-Geral da União.

O Decreto nº 8.420/2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção no âmbito federal, trouxe novos contornos relevantes para o instituto dos acordos de leniência. No artigo 37, o Decreto nº 8.420/2015 dispõe que o acordo de leniência deverá conter, dentre outras disposições, cláusulas que versem sobre a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento do programa de integridade. Em função disso, Raquel de Mattos Pimenta (2020, p. 86) entende que o Decreto atribui uma outra função aos acordos de leniência: “ser um mecanismo apto a transformar o comportamento das pessoas jurídicas para o futuro, com a incorporação de mecanismos e procedimentos internos”.

No escopo da Lei Anticorrupção, conforme disposições que serão aprofundadas adiante, a avaliação do programa de integridade de uma pessoa jurídica poderá ser utilizada tanto como parâmetro para a aplicação das sanções – como fator de redução da multa – quanto como cláusula constante no instrumento de celebração de acordo de leniência. Nesse último caso, o compromisso de adotar, aplicar ou aperfeiçoar o programa de integridade será de adoção obrigatória pela empresa para suas operações futuras (BRASIL, 2015, p. 25).

Dada a relevância do aperfeiçoamento e monitoramento dos programas de integridade no escopo de acordos de leniência, o objetivo do trabalho será apresentar um estudo comparativo entre as cláusulas de aperfeiçoamento e monitoramento dos programas de integridade dispostas nos treze acordos de leniência firmados pela Controladoria-Geral da União, cujos termos estavam disponíveis em fontes públicas até 1º de outubro de 2021, bem como demonstrar o processo de monitoramento de programas de integridade realizado pela Controladoria-Geral da União após a celebração de acordos de leniência.

Dessa forma, de modo a permitir uma compreensão abrangente quanto aos aspectos jurídicos atinentes à Lei Anticorrupção e o instituto de acordos de leniência, o capítulo 1 deste trabalho tem como objetivo apresentar o panorama geral das disposições da Lei Anticorrupção, bem como definir a instituição do Acordo de Leniência no escopo da referida lei. Além disso, o capítulo apresentará uma visão geral do instituto de *compliance* e dos programas de integridade aplicáveis às pessoas jurídicas, bem como a relevância dos programas de integridade no escopo dos acordos de leniência celebrados no âmbito da Lei Anticorrupção.

No capítulo 2 deste trabalho, serão apresentadas e analisadas as cláusulas de aperfeiçoamento e monitoramento de programas de integridade nos acordos de leniência já celebrados pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União. O capítulo indicará a metodologia adotada para o mapeamento das cláusulas de aperfeiçoamento e de monitoramento dos acordos, bem como os parâmetros de comparação utilizados para a obtenção dos resultados, para, posteriormente, serem apresentados pormenorizadamente os resultados identificados, de forma categorizada, conforme parâmetros estabelecidos quando da análise comparativa dos acordos.

Por fim, após a análise das disposições acerca dos programas de integridade nos acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União, o capítulo 3 deste trabalho apresentará o procedimento de monitoramento dos programas de integridade realizado pela Controladoria-Geral da União. Inicialmente, será indicada a metodologia adotada para identificação das informações dispostas no capítulo, para, posteriormente, ser apresentado o procedimento identificado, desde a avaliação do programa de integridade nos acordos de leniência até o procedimento de monitoramento propriamente dito, após a celebração dos acordos de leniência.

1. A LEI ANTICORRUPÇÃO E OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Este capítulo tem como objetivo apresentar o panorama geral da Lei Anticorrupção e dos acordos de leniência, bem como apresentar informações acerca dos programas de integridade, de modo a contextualizar a discussão acerca da relevância dos programas de integridade na celebração de acordos de leniência no Brasil.

Inicialmente, será apresentado o contexto de elaboração e promulgação da Lei Anticorrupção para, posteriormente, tratar dos pontos principais de tal lei e de seu decreto regulamentador, em especial os atos lesivos por ela tipificados e o processo administrativo de responsabilização, meio pelo qual são averiguadas eventuais responsabilizações às pessoas jurídicas por atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Ressalta-se que não se pretende esgotar os temas relativos à Lei Anticorrupção ou ao Decreto nº 8.420/2015, mas apenas apresentar um panorama geral acerca da legislação.

Após, serão apresentadas as disposições gerais, os requisitos para a celebração, os respectivos benefícios e o procedimento de negociação e celebração do Acordo de Leniência com a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União. Ademais, serão apresentadas informações acerca dos programas de integridade e seus pilares no escopo anticorrupção, conforme entendimentos dispostos no Decreto nº 8.420/2015 e nas diretrizes emitidas pela Controladoria-Geral da União sobre o tema. Considerando que a pesquisa voltar-se-á à análise de programas de integridade por parte da Controladoria-Geral da União em acordos de leniência, utilizou-se como referencial teórico as definições e expectativas da própria entidade quanto ao programa de integridade.

Por fim, serão apresentadas as principais informações acerca da relevância dos programas de integridade no âmbito da Lei Anticorrupção e do Decreto nº 8.420/2015, de modo a situar as discussões práticas que ocorrerão nos capítulos seguintes.

1.1. CONTEXTO DE ELABORAÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO

Segundo o entendimento de Raquel de Mattos Pimenta (2020, p. 18), a Lei Anticorrupção foi promulgada, em parte, em resposta aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, em especial à Convenção da Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento (OCDE), e, em parte, aos protestos de 2013 e outras pressões domésticas. Por esse motivo, julga-se extremamente relevante compreender o contexto em que a lei foi elaborada e promulgada para que seja possível obter uma visão mais completa acerca de suas disposições.

Por outro lado, Valdir Moisés Simão e Marcelo Pontes Vianna (2017, p. 21), apontam que a iniciativa legislativa da Lei Anticorrupção surge, em especial, “do cenário internacional de compromissos firmados entre diversos países de reprimir a conduta de empresas que atuam de forma antiética”.

Os Estados Unidos foram o primeiro país a aprovar uma lei proibindo a prática de suborno de funcionários públicos em outros países, tendo editado o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) em 1977, com emendas em 1988 e 1998 (MARIN, p. 65). Entretanto, a introdução do FCPA gerou um elemento desestabilizador no jogo da corrupção internacional, uma vez que “as empresas norte-americanas não mais podiam competir em igualdade de condições com as de outros países” (PAGOTTO, 2013, p. 27), os quais não possuíam restrições ou punições para tais práticas. Assim, diz-se que os Estados Unidos se viram obrigados a realizar pressões internacionais para a elaboração de tais legislações (PAGOTTO, 2013, p. 27). Segundo Leopoldo Pagotto (2013, p. 27/28), a partir de 1993, sob a administração de Bill Clinton, as pressões se tornaram mais enfáticas e, neste período, os países começaram a se unir para discutir a elaboração de acordos internacionais anticorrupção.

Assim, pode-se citar, por exemplo, promulgação da Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Por fim, no escopo internacional também é relevante mencionar o *UK Bribery Act*, “manifestação britânica de uma norma nacional de combate à corrupção” (GANDARA, 2015, p. 196), cuja vigência se iniciou em 2011. Segundo entendimento de Leonardo André Gandara (2015, p. 196), o *UK Bribery Act*, em conjunto com o FCPA, “fecha o cerco à corrupção no mundo corporativo, em função da importância dessas duas jurisdições no mundo dos negócios”.

Desde a ratificação da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE pelo Brasil, o país passou a adotar medidas para a implementação das disposições da Convenção em nível nacional. Como exemplo, pode-se citar alterações ao Código Penal e à Lei nº 8.884/1994 (Lei de Defesa da Concorrência vigente à época) (PAGOTTO, 2013, p. 32/34).

Entretanto, em avaliação pela OCDE sobre a implementação da Convenção no Brasil, ocorrida em dezembro de 2007¹, o Brasil foi criticado por não ser tão enfático no combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros quanto com o combate à corrupção de nacionais, bem como por ainda não ter implementado instrumentos legais capazes de impor sanções efetivas e dissuasivas às pessoas jurídicas condenadas por corrupção internacional (PAGOTTO, 2013, p. 34).

Assim, para lidar com parte das críticas, o Poder Executivo Federal encaminhou o Projeto de Lei nº 6.826/2010, que dispunha sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de ato contra a administração pública, nacional ou internacional, ao Congresso Nacional (PAGOTTO, 2013, p. 34). Conforme dispõe Leonardo André Gandara (2015, p. 202), diante desse cenário, poder-se-ia afirmar que “a origem da Lei Anticorrupção brasileira se dá a partir de pressões externas, principalmente da OCDE, e não das manifestações populares de junho de 2013”.

Há quem defenda que as manifestações ocorridas em junho de 2013 “apressaram a aprovação do projeto de lei que se encontrava em tramitação desde 2010 na Câmara dos Deputados” (GANDARA, 2015, p. 202). Raquel de Mattos Pimenta (2020, p. 47) argumenta que “em resposta às manifestações de 2013, foram promulgadas a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e a Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013)”. De um modo geral a doutrina compreende que as manifestações e movimentações políticas ocorridas em 2013 influenciaram a promulgação da Lei Anticorrupção, mas não a sua elaboração, que ocorreu em 2010, momento anterior ao movimento ocorrido no Brasil.

O Projeto da Lei Anticorrupção foi, então, discutido, alterado e aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e encaminhado para sanção presidencial. O texto foi sancionado pela então Presidenta da República Dilma Rousseff e publicado no Diário Oficial da União, com vetos, em 2 de agosto de 2013. A Lei Anticorrupção entrou em vigência em 29 de janeiro de 2014.

¹ Disponível em: < <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/39801089.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2021.

1.2. PONTOS RELEVANTES DA LEI ANTICORRUPÇÃO E DO DECRETO Nº 8.420/2015

Segundo Rogério Gesta Leal (2016, p. 1), a Lei Anticorrupção trouxe “várias inovações no campo da responsabilidade civil e administrativa das pessoas jurídicas envolvidas em atos atentatórios à depredação do interesse e patrimônio públicos”. Nesse sentido, pode-se afirmar, de pronto, que a Lei Anticorrupção não trata de temas penais, apenas de responsabilização civil e administrativa, conforme disposto na própria ementa da lei.

De fato, conforme artigo 1º da Lei Anticorrupção, esta dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Por pessoas jurídicas objeto da lei, o parágrafo único do artigo 1º da Lei Anticorrupção prevê as sociedades empresárias e sociedades simples, personificadas ou não, bem como 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.

No entendimento de Raquel de Mattos Pimenta (2020, p. 27), a Lei Anticorrupção “cria um microssistema de responsabilização da pessoa jurídica, com autoridades, ilícitos e sanções próprios”. A referida lei apresenta, em seu artigo 5º, os atos lesivos puníveis. Paulo Roberto Galvão de Carvalho (2015, p. 48) resume os atos lesivos em três grupos principais, sendo estes: (i) corrupção ativa de funcionário público nacional ou estrangeiro; (ii) fraudes à licitação; e (iii) embaraço à investigação.

Há que se ressaltar, como apontado pela Controladoria-Geral da União no “Manual de Responsabilização de Entes Privados”, que “a configuração da prática de atos lesivos em face da Administração Pública demanda não apenas a subsunção de um fato ao tipo previsto no referido dispositivo, mas também a existência de benefício direto ou potencial da pessoa jurídica, além do nexo de causalidade entre a prática do ato infracional e a vantagem auferida ou pretendida” (2020b, p. 51). Isso porque, nos termos do artigo 2º da Lei Anticorrupção, as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos na lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

A responsabilização administrativa da pessoa jurídica ocorre por meio do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR). Conforme artigo 8º da Lei Anticorrupção, a

instauração e o julgamento do PAR cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo que tal competência pode ser delegada.

Quanto às sanções aplicadas na esfera administrativa às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta lei, o artigo 6º da Lei Anticorrupção define que serão aplicadas as sanções de: (i) multa, no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos; e (ii) publicação extraordinária da decisão condenatória.

No que se refere ao cálculo da multa aplicável, a metodologia para realização do cálculo está disciplinada no Capítulo II, Seção II, do Decreto nº 8.420/2015, que abrange os critérios estabelecidos no artigo 7º da Lei Anticorrupção, sendo um deles 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.

Por sua vez, a própria Lei Anticorrupção ressalta, em seu artigo 18, que a responsabilidade da pessoa jurídica na esfera administrativa não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.

Além disso, a Lei Anticorrupção apresenta, no Capítulo V, disposições específicas acerca da celebração de acordos de leniência entre a pessoa jurídica infratora e a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública. Ante a relevância deste tema na presente pesquisa, o próximo subcapítulo se dedicará à apresentação do instituto conforme parâmetros legais aplicáveis, bem como à delimitação do procedimento de negociação e celebração do Acordo de Leniência com a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.

1.3. ACORDOS DE LENIÊNCIA NA LEI ANTICORRUPÇÃO

1.3.1. Disposições gerais dos Acordos de Leniência

Conforme Thiago Marrara (2015, p. 512), o Acordo de Leniência:

designa 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. Trata-se de instrumento negocial com obrigações recíprocas entre uma entidade pública e um particular, o qual assume os riscos e as contas de confessar uma infração e colaborar com o Estado no exercício de suas funções repressivas.

Por sua vez, para Marlon Sales e Clodomiro Bannwart (2015, p. 34), o Acordo de Leniência “é a confissão do acusado jungida com a colaboração com os órgãos investigatórios para identificação dos demais participantes do ato ilícito e elucidação dos fatos e, por isso, recebe benefícios pela sua contribuição”.

Atualmente, há pelo menos três tipos de acordos de leniência no Brasil: (i) o programa de leniência antitruste, implementado no início dos anos 2000 pela Lei nº 10.149/2000, que alterou a lei antitruste vigente à época (Lei nº 8.884/1994); (ii) acordos administrativos em processo de revisão, os quais se caracterizam como acordos específicos no âmbito da regulação financeira e do mercado de capitais, estipulados pela Lei nº 13.506/2017; e (iii) os acordos de leniência da Lei Anticorrupção (PIMENTA, 2020, p. 27-28).

Considerando o intuito desta pesquisa, tratar-se-á unicamente do acordo de leniência celebrado no âmbito da Lei Anticorrupção, de modo que os acordos de leniência referentes à seara antitruste e financeira não serão objeto de análise por parte do estudo.

Segundo o entendimento corroborado por Raquel de Mattos Pimenta (2020, p. 83) e Amanda Athayde (2019, p. 241), as previsões acerca da celebração de acordos de leniência dispostas na Lei Anticorrupção baseiam-se na Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência) e espelham-se no programa de leniência antitruste. Em que pese a possível comparação, Renato de Mello Jorge Silveira (2014, p. 7) entende que a Lei Anticorrupção inovou a situação e as possibilidades do Acordo de Leniência, dando-lhe novo formato e dimensão.

Nos termos do artigo 16 da Lei Anticorrupção, a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na lei. Tal celebração apenas pode ser realizada com as pessoas jurídicas que colaborem de maneira efetiva com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração deve resultar a identificação de outros envolvidos na infração e a obtenção célere de informação e documentos que comprovem o ilícito sob investigação.

Além disso, a celebração dos referidos acordos de leniência também requer o cumprimento de requisitos específicos, os quais serão tratados mais adiante. Considerando a relevância e as peculiaridades deste instrumento de negociação, os próximos capítulos se dedicarão a fornecer maiores informações acerca do instituto e dos regramentos legais aplicáveis.

1.3.2. Requisitos e benefícios da celebração de Acordo de Leniência

A princípio, a Lei Anticorrupção dispõe que o Acordo de Leniência somente pode ser celebrado se preencher simultaneamente três requisitos, previstos no artigo 16, §1º, da referida lei, a saber: (i) a pessoa jurídica deve ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração dos atos ilícitos; (ii) a pessoa jurídica deve cessar completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; e (iii) a pessoa jurídica deve admitir sua participação no ilícito, cooperar plena e permanentemente com as investigações, bem como arcar com as despesas que se fizerem necessárias para efetivar a colaboração.

Por sua vez, o Decreto nº 8.420/2015 dispõe, no artigo 30, que a pessoa jurídica que pretenda celebrar acordo de leniência deverá, cumulativamente:

- I - ser a primeira a manifestar interesse em cooperar para a apuração de ato lesivo específico, quando tal circunstância for relevante;
- II - ter cessado completamente seu envolvimento no ato lesivo a partir da data da propositura do acordo;
- III - admitir sua participação na infração administrativa
- IV - cooperar plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo e comparecer, sob suas expensas e sempre que solicitada, aos atos processuais, até o seu encerramento; e
- V - fornecer informações, documentos e elementos que comprovem a infração administrativa.

Quanto ao requisito de a pessoa jurídica ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração dos atos lesivos praticados, vê-se, na própria legislação, uma atenuação de tal requisito. A Lei Anticorrupção fazia tal afirmação sem ressalvas, enquanto o Decreto nº 8.420/2015 incluiu a previsão de que tal requisito é necessário “quando tal circunstância for relevante”.

Em que pese tal disposição, não há consenso doutrinário acerca da pertinência de aceitação de mais de uma empresa celebrando acordos de leniência acerca dos mesmos fatos. De todo modo, fato é, como reconhecido por Amanda Athayde (2019, p. 272), que o princípio da primazia tem sido mitigado na prática, especialmente quando as autoridades entendem haver diferentes condutas dentro de um mesmo contexto.

Conforme disposto pela Controladoria-Geral da União no “Manual de Responsabilização de Entes Privados”, seria possível acatar a pactuação de acordo de leniência posterior pela existência, em especial, dos seguintes critérios:

- (i) a relevância das provas apresentadas pelo leniente plus; (ii) a potencial materialidade da infração delatada, devendo-se levar em consideração a magnitude do ato lesivo, a extensão do dano causado, o número de empresas envolvidas etc.; e (iii) a probabilidade de detecção do ilícito sem a denúncia ofertada pela empresa leniente. (BRASIL, 2020b, p. 126).

Quanto à necessidade de cessar a participação na infração investigada a partir da data de propositura do acordo, conforme disposto pela Controladoria-Geral da União, esse pode ser considerado como “o mais lógico e natural dos pressupostos de um acordo de leniência” (BRASIL 2020b, p. 126), uma vez que a pessoa jurídica deve se comprometer com a cessação integral e imediata do ato ilícito, já que está celebrando acordo com a autoridade pública.

Além disso, a pessoa jurídica deve admitir sua participação no ilícito para a celebração do acordo de leniência. Em que pese a distinção semântica dos verbos “admitir” e “confessar”, fato é que a Controladoria-Geral da União entende a admissão de participação no ilícito como a “confissão plena e irretratável de sua participação no ilícito” (BRASIL 2020b, p. 126).

A cooperação plena e permanente com as investigações e com o processo administrativo também demonstra a clara necessidade de a pessoa jurídica “fornecer informações, documentos e todas as demais evidências que comprovem efetivamente os atos lesivos” (BRASIL 2020b, p. 126), de modo que tal obrigação perdura inclusive após a celebração do acordo de leniência.

Por leitura das disposições ao artigo 37, inciso IV, do Decreto nº 8.420/2015, é possível depreender que a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade também se

torna um requisito para a celebração do acordo de leniência, de modo que há necessidade de que o acordo possua cláusulas que tratem sobre o tema.

Por fim, há discussão acerca da possibilidade de inclusão do ressarcimento dos danos causados como um dos requisitos para celebração dos acordos de leniência (ATHAYDE, 2019, p. 268), tendo em vista a existência de precedentes em que o ressarcimento dos danos foi disposto no próprio acordo de leniência, bem como a previsão do artigo 16, § 3º, da Lei Anticorrupção.

O artigo 16, §2º e 3º, da Lei Anticorrupção, dispõe acerca de três benefícios principais que podem ser concedidos à pessoa jurídica que celebre um Acordo de Leniência: (i) a redução da multa aplicável em até dois terços; (ii) isenção da penalidade de proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de um e máximo de cinco anos; e (iii) isenção da sanção de publicação extraordinária de decisão condenatória.

Quanto à possibilidade de redução da multa aplicável, destaca-se que o valor do desconto a ser concedido pode variar de 0% a 66,6% (dois terços), o que demonstra um alto intervalo de possível desconto que pode ser considerado para aplicação no caso concreto. Conforme destacam Valdir Moisés Simão e Marcelo Pontes Vianna (2017, p. 127), “há autorização legislativa para a autoridade administrativa atuar com larga liberdade de discricionariedade”. Por esse motivo, considera-se relevante a elaboração e divulgação, por parte dos órgãos públicos, de parâmetros objetivos que apresentem diretrizes para a utilização do intervalo de desconto a ser concedido, de modo a conferir maior segurança jurídica à empresa que pretende participar da negociação de um Acordo de Leniência.

No que se refere à isenção da penalidade disposta no artigo 19, inciso IV, da Lei Anticorrupção, destaca-se que, apesar de ser uma isenção válida, “a empresa que celebrar o acordo de leniência continuará exposta a todas as demais sanções judiciais capituladas no art. 19 (além de uma profusão de outras normas jurídicas[...])” (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 138).

Por fim, quanto à isenção da publicação extraordinária da decisão condenatória, o entendimento de Valdir Moisés Simão e Marcelo Pontes Vianna (2017, p. 127) é de que “a manutenção de tal pena em sede de acordo seria incompatível com a finalidade do programa de leniência”, uma vez que, para os autores, o principal efeito que se busca com a publicação extraordinária da sentença condenatória seria o de dar publicidade à multa aplicada e, assim, atingir a imagem da pessoa jurídica.

Repise-se que, embora a publicação extraordinária da sentença condenatória possa ser dispensada devido à celebração do Acordo de Leniência, a celebração de tal Acordo é divulgada em fontes públicas pelas instituições celebrantes – como a Controladoria-Geral da União e o Ministério Público Federal –, de modo que ainda será tornada pública a assinatura do Acordo e as circunstâncias que o envolvem, apenas não no formato previsto pela sanção de publicação extraordinária da sentença condenatória.

Além disso, nos termos do artigo 17 da Lei Anticorrupção, caso a pessoa jurídica celebre um Acordo de Leniência que abarque o âmbito de aplicação da Lei nº 8.666/1993, é possível que seja concedida à responsável colaboradora a isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas nos artigos 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993.

É relevante esclarecer, como demonstrado acima, que a celebração de Acordo de Leniência no âmbito da Lei Anticorrupção não possibilita à pessoa jurídica uma isenção completa das penalidades. Conforme aponta a Controladoria-Geral da União (2020b, p. 131) isso ocorre

porque, ainda que a autoridade celebrante tenha concedido à pessoa jurídica a isenção total das sanções indicadas [...], necessariamente a pessoa jurídica infratora sofrerá a penalidade de multa prevista no artigo 6º da LAC, tendo em vista que a redução máxima do valor daquela penalidade é de dois terços do seu valor final.

Por fim, julga-se relevante ressaltar a possibilidade de extensão dos efeitos dos benefícios decorrentes da celebração e cumprimento do Acordo de Leniência às pessoas jurídicas de um mesmo grupo econômico, desde que tenham firmado o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas (BRASIL, 2020b, p. 131):

Assim, percebe-se que a celebração de acordos de leniência possibilita à empresa o recebimento de diversos benefícios, a depender das negociações realizadas com as autoridades públicas.

1.3.3. Procedimento de negociação e celebração do Acordo de Leniência

Raquel de Mattos Pimenta (2020, p. 39) aponta a existência de uma rede de múltiplos atores que desempenham funções interdependentes – e, por vezes, sobrepostas e até mesmo conflitantes – no escopo do combate à corrupção no Brasil. Isso não é diferente quando se trata

das autoridades públicas que se compreendem competentes para a celebração de acordos de leniência.

Para cumprir o seu objetivo, esta pesquisa possuirá como enfoque unicamente os acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União com pessoas jurídicas. Em que pese o enfoque específico da pesquisa, não se desconhece das discussões acerca da potencial competência concorrente da Advocacia-Geral da União e do Ministério Público Federal para a celebração de acordos de leniência.

Segundo Amanda Athayde (2019, p. 300), a celebração de um Acordo de Leniência com a Controladoria-Geral da União é realizada em três fases: “da proposta de Acordo de Leniência Anticorrupção à CGU e assinatura do Memorando de Entendimentos; da negociação dos termos do Acordo de Leniência Anticorrupção com a CGU e a AGU; e da assinatura e homologação do Acordo de Leniência Anticorrupção”.

Nos termos do artigo 3º da Portaria Interministerial nº 4/2019 CGU/AGU, a proposta de acordo de leniência deve ser dirigida à Secretaria de Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União, de forma escrita ou oral. O artigo 30, § 2º, do Decreto nº 8.420/2015 dispõe que a proposta do acordo de leniência poderá ser feita até a conclusão do relatório a ser elaborado no Processo Administrativo de Responsabilização.

Tomando por base o modelo de proposta de acordo de leniência disponibilizado pela Controladoria-Geral da União², a pessoa jurídica deve declarar, na proposta: (i) que comparece perante a Controladoria-Geral da União de livre e espontânea vontade; (ii) que está ciente e devidamente orientada a respeito de seus direitos, garantias e deveres legais ao decidir colaborar com a Controladoria-Geral da União e com a Advocacia-Geral da União; (iii) que o não atendimento às determinações da Controladoria-Geral da União ou da Advocacia-Geral da União durante a etapa de negociação importará na desistência da proposta.

Além disso, a pessoa jurídica também assume o compromisso de colaborar de forma plena, efetiva e permanente para o esclarecimento e apresentação dos elementos de prova e convicção disponíveis sobre os fatos e possíveis ilícitos de que tem conhecimento, bem como declara conhecer e anuir com os termos da minuta de Memorando de Entendimentos a ser celebrado.

Por fim, já na proposta, a pessoa jurídica deve indicar os representantes para participar das tratativas sobre o possível acordo de leniência com a Controladoria-Geral da União e com

² Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordo-leniencia/modelos-e-orientacoes>. Acesso em: 01 out. 2021.

a Advocacia-Geral da União. Nos termos do artigo 3º, §2º, da Portaria Interministerial nº 4/2019 CGU/AGU, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União analisarão a viabilidade da negociação e, após análise, será firmado, pelo Secretário de Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União e pelo Procurador-Geral da União, Memorando de Entendimentos com a pessoa jurídica, com a finalidade de formalizar a proposta e definir os parâmetros mínimos para negociação do acordo de leniência. A Minuta-Padrão de Memorando de Entendimentos é disponibilizada pela Controladoria-Geral da União em seu website³.

Para Amanda Athayde (2019, p. 304), uma vez assinado o Memorando de Entendimentos, “encontra-se formalizada a proposta de Acordo de Leniência e inaugura-se a segunda fase: a da negociação dos termos do acordo”. Assim, conforme artigo 5º da Portaria Interministerial nº 4/2019 CGU/AGU, com a assinatura do Memorando de Entendimentos, o Secretário de Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União designará a comissão responsável pela condução da negociação do acordo, composta por, no mínimo, dois membros da carreira de Finanças e Controle em exercício na Controladoria-Geral da União, e um membro da Advocacia-Geral da União, indicado pelo Departamento de Patrimônio Público e Probidade da Procuradoria-Geral da União.

O artigo 7º da Portaria Interministerial nº 4/2019 CGU/AGU dispõe que compete à comissão responsável pela condução da negociação do acordo de leniência:

- I - esclarecer à pessoa jurídica proponente os requisitos legais necessários para a celebração de acordo de leniência;
- II - avaliar se os elementos trazidos pela pessoa jurídica proponente atendem aos seguintes requisitos:
 - a) ser a primeira a manifestar interesse em cooperar para a apuração de ato lesivo específico, quando tal circunstância for relevante;
 - b) a admissão de sua participação nos atos ilícitos;
 - c) o compromisso de ter cessado completamente seu envolvimento nos atos ilícitos;
 - d) a efetividade da cooperação ofertada pela proponente às investigações e ao processo administrativo; e
 - e) a identificação dos agentes públicos e demais particulares envolvidos nos atos ilícitos.
- III - avaliar o programa de integridade das empresas proponentes de acordos de leniência, caso existente, nos termos de regulamento específico da CGU, podendo contar com o apoio da DPI;
- IV - solicitar, quando necessário, à DAL e ao DPP que façam a interlocução com órgãos, inclusive unidades da CGU e da AGU, entidades e autoridades, nacionais ou internacionais, no que tange às atividades relacionadas aos acordos em negociação;
- V - propor cláusulas e obrigações para o acordo de leniência que, diante das circunstâncias do caso concreto, reputem-se necessárias para assegurar:
 - a) a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo;

³ Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/modelos-e-orientacoes>. Acesso em: 01 out. 2021.

- b) o comprometimento da pessoa jurídica em promover alterações em sua governança que mitiguem o risco de ocorrência de novos atos ilícitos;
 - c) a obrigação da pessoa jurídica em adotar, aplicar ou aperfeiçoar programa de integridade;
 - d) o monitoramento eficaz dos compromissos firmados no acordo de leniência; e
 - e) a reparação do dano identificado ou a subsistência desta obrigação.
- VI - negociar os valores a serem ressarcidos, preservando-se a obrigação da pessoa jurídica de reparar integralmente o dano causado; e
- VII - submeter à DAL relatório conclusivo acerca das negociações, sugerindo, de forma motivada, quando for o caso, a aplicação dos efeitos previstos no art. 40 do Decreto nº 8.420, de 2015, e o valor da multa aplicável.

Ao fim da negociação, a Comissão de Negociação submeterá à Diretoria de Acordos de Leniência relatório conclusivo acerca das negociações. Assim, parte-se para a terceira fase, segundo o entendimento de Amanda Athayde (2019, p.206): a da assinatura e homologação do Acordo de Leniência. Segundo o artigo 9º da Portaria Interministerial nº 4/2019 CGU/AGU, a decisão sobre a celebração do Acordo de Leniência caberá ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União e ao Advogado-Geral da União.

Assim, caso o Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União e o Advogado-Geral da União concordem com a assinatura do Acordo de Leniência, este será celebrado entre a pessoa jurídica e as autoridades públicas.

1.4. COMPLIANCE E PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

A expressão *compliance*, utilizada no Brasil, refere-se ao termo em inglês “to comply with”, o qual, em tradução livre, representa a visão de cumprir, obedecer, agir em sintonia com as regras. Para André de Castro Carvalho (2021, p. 50), o termo *compliance*, em sua acepção literal, “significa agir de acordo com a lei, uma instrução interna, um comando ou uma conduta ética, ou seja, estar em *compliance* é estar em conformidade com as regras internas da empresa, de acordo com procedimentos éticos e as normas jurídicas vigentes”.

Entretanto, os autores alertam para o fato de que o sentido da expressão *compliance* não pode ser resumido apenas ao seu significado literal, de modo a ser necessário ir além da definição básica de seu termo para efetivamente compreender a sua complexidade (CARVALHO, 2021, p. 50).

Assim, Carla Veríssimo (2017, p. 91) dispõe que o *compliance* possui objetivos tanto preventivos como reativos, de modo que

Visa a prevenção de infrações legais em geral assim como a prevenção dos riscos legais e reputacionais aos quais a empresa está sujeita, na hipótese de que essas infrações se concretizem. Além disso, impõe à empresa o dever de apurar as condutas ilícitas em geral, assim como as que violam as normas da empresa, além de adotar medidas corretivas e entregar os resultados de investigações internas às autoridades, quando for o caso.

Em resumo, André de Castro Carvalho (2021, p. 51) defende que o *compliance*: integra um sistema complexo e organizado de procedimentos de controle de riscos e preservação de valores intangíveis “que deve ser coerente com a estrutura societária, o compromisso efetivo da sua liderança e a estratégia da empresa, como elemento, cuja adoção resulta na criação de um ambiente de segurança jurídica e confiança indispensável para a boa tomada de decisão”.

Ao sistema interno referenciado por André de Castro Carvalho dá-se o nome de programa de integridade ou programa de *compliance*, “com a finalidade de prevenir, detectar e corrigir atos não condizentes com os princípios e valores da empresa, assim como perante o ordenamento jurídico vigente” (CARVALHO, 2021, p. 51).

De acordo com o artigo 41 do Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção, o programa de integridade⁴ consiste:

“no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

Para Pedro Ruske Freitas e Thiago Braga Smarzaró (2020, p. 167), o programa de integridade “contempla elementos que extrapolam a mera conformidade com as normas, atuando também na formação e sustentação de uma cultura organizacional íntegra ao trabalhar valores e comportamentos”, considerado como um elemento de gestão empresarial e um pilar de governança corporativa.

Em setembro de 2015, a Controladoria-Geral da União realizou a publicação de um guia orientativo denominado “Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas” (BRASIL, 2015), com o intuito de esclarecer o conceito de programa de integridade disposto na Lei Anticorrupção e suas regulamentações – incluindo o Decreto nº 8.420/2015 – e

⁴ Em que pese potencial discussão doutrinária acerca do termo mais apropriado a ser utilizado (programas de *compliance* ou programas de integridade), neste trabalho optou-se por manter a harmonia com a nomenclatura utilizada pelo Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção, de modo que se adotou a expressão “programa de integridade”.

apresentar diretrizes que possam auxiliar as empresas a construir ou aperfeiçoar seu programa de integridade, inclusive no tocante a políticas e instrumentos destinados à prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à administração pública.

De acordo com o guia da Controladoria-Geral da União (2015, p. 8), o programa de integridade possui cinco pilares norteadores, a saber: (i) Comprometimento e apoio da alta direção; (ii) Instância responsável pelo programa de integridade; (iii) Análise de perfil e riscos; (iv) Estruturação das regras e instrumentos; e (v) Estratégias de monitoramento contínuo. Apesar de não se pretender esgotar o tema, entende-se relevante abordar o que constitui cada um dos pilares na ótica da Controladoria-Geral da União, de modo a nortear a discussão dos capítulos seguintes.

A alta direção, definida pela Controladoria-Geral da União (2015, p. 8) como “níveis hierárquicos mais elevados da empresa, ocupantes de cargos com alto poder de decisão em nível estratégico e, até mesmo, o conselho de administração, se houver”, possui papel vital para a sustentação de um programa de integridade, visto que seu apoio e respaldo é condição indispensável e permanente para a difusão da cultura ética e de respeito às leis dentro de um ambiente corporativo. Também denominado “tone from the top” ou “top level commitment”, o primeiro pilar demonstra a relevância de a administração da empresa transmitir mensagem clara – em ações e palavras – no sentido de que o cumprimento de normas legais e éticas é requisito indispensável para os negócios e o crescimento da própria empresa (MAEDA, 2012, p. 182).

Quanto ao segundo pilar, tem-se que a instância responsável pelo programa de integridade deve dispor de recursos financeiros, materiais e humanos adequados, além de autonomia para exercer suas atividades de forma adequada (BRASIL, 2015, p. 9), no sentido de tomar decisões, implementar alterações e ter autoridade para apontar mudanças necessárias. Ademais, a Controladoria-Geral da União recomenda que a instância responsável pelo programa de integridade tenha a prerrogativa de reportar-se “ao nível hierárquico mais elevado da empresa” (BRASIL, 2015, p. 10).

Assim, entende-se que, para garantir a efetividade do programa de integridade, a área responsável pelo programa de integridade “deverá ser provida de (i) autonomia para tomadas de decisões e implementação de ação para o seu correto funcionamento e de (ii) autoridade para apontar melhoramentos na organização” (CARVALHO, 2021, p. 101).

No que se refere à análise de perfil e de riscos, o programa de integridade deve ser desenvolvido com base no porte e nas especificidades da empresa. Dessa forma, para que o programa de integridade seja eficiente, a empresa deve conhecer seus processos e sua estrutura organizacional, por meio de uma análise de perfil que identifique, ao menos, sua área de

atuação, principais parceiros de negócio, seu nível de interação com o setor público – nacional ou estrangeiro. Com base no perfil traçado, faz-se necessário que a empresa avalie os riscos, tanto externos quanto internos, para o cometimento dos atos lesivos dispostos na Lei Anticorrupção (MAEDA, 2012, p. 188).

Nos termos do parágrafo único do artigo 41 do Decreto nº 8.420/2015, o programa de integridade “deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade”.

Com o perfil e riscos traçados, é possível desenvolver regras, políticas e procedimentos para prevenir, detectar e remediar a ocorrência de atos ilícitos (BRASIL, 2015, p. 10), que são tidos pela Controladoria-Geral da União como o quarto pilar de um programa de integridade. Dessa forma, a Controladoria-Geral da União entende que:

Deve-se elaborar ou atualizar o código de ética ou de conduta e as regras, políticas e procedimentos de prevenção de irregularidades; desenvolver mecanismos de detecção ou reportes de irregularidades (alertas ou red flags; canais de denúncia; mecanismos de proteção ao denunciante); definir medidas disciplinares para casos de violação e medidas de remediação. Para uma ampla e efetiva divulgação do Programa de Integridade, deve-se também elaborar plano de comunicação e treinamento com estratégias específicas para os diversos públicos da empresa. (BRASIL, 2015, p. 7)

André de Castro Carvalho (2021, p. 104) afirma que “adotar políticas e procedimentos facilita a realização do controle interno na prevenção e na identificação de irregularidades, mitigando diversos riscos por meio de checagem de seu cumprimento”. Portanto, é extremamente relevante que a pessoa jurídica elabore material que discipline e procedimentalize as diversas áreas de atuação da empresa, de modo que os funcionários tenham pleno conhecimento das diretrizes a serem seguidas durante a realização de seus trabalhos.

Além disso, devem ser realizados treinamentos e aconselhamentos contínuos a todos os funcionários da empresa, inclusive os da alta administração, como os diretores, presidentes e gerentes, de modo a reafirmar os princípios éticos que regem a pessoa jurídica, utilizando-se de diversos meios e plataformas para garantir a compreensão e retenção dos funcionários acerca do conteúdo que foi ministrado (FERREIRA, 2018, p. 7).

Também é relevante que a pessoa jurídica estabeleça mecanismos de reporte e detecção de irregularidades, de modo a responder rapidamente para investigar os fatos e adotar medidas disciplinares proporcionais, que podem incluir o desligamento de empregados ou a rescisão de contratos com parceiros comerciais (MAEDA, 2012, p. 199). De modo a garantir efetividade aos meios de reporte de irregularidades, a Controladoria-Geral da União espera que a empresa

tenha “políticas que garantam a proteção ao denunciante de boa-fé como, por exemplo, o recebimento de denúncias anônimas e a proibição de retaliação de denunciantes” (BRASIL, 2015, p. 21).

Por fim, a Controladoria-Geral da União elenca como último pilar de um programa de integridade a implementação de estratégias de monitoramento contínuo (BRASIL, 2015, p. 23). Conforme defendido por Bruno Carneiro Maeda (2012, p. 197), “a questão final para o sucesso do programa de *Compliance* é verificar se todos os seus destinatários estão, de fato, cumprindo o que deles se espera, bem como responder adequadamente à ocorrência de violações ou falhas”.

Portanto, as estratégias de monitoramento possibilitam à pessoa jurídica verificar a efetiva implementação do programa de integridade e identificar pontos falhos que eventualmente necessitem de correções ou aprimoramentos (BRASIL, 2015, p. 23), de modo que configuram um relevante pilar na aplicação prática do programa de integridade na pessoa jurídica.

1.5. A RELEVÂNCIA DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA LEI ANTICORRUPÇÃO

No escopo da Lei Anticorrupção, conforme já mencionado, é possível aplicar, na esfera administrativa, multa, no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos na lei.

Entretanto, como pode-se perceber, o intervalo de percentual entre 0,1 e 20% é considerável. Nesse sentido, o artigo 7º da Lei Anticorrupção prevê que devem ser levados em consideração na aplicação das sanções diversas circunstâncias, dentre elas 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.

Por sua vez, o Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção no âmbito federal, trouxe diretrizes mais consolidadas acerca do cálculo da multa a ser aplicada no escopo da Lei Anticorrupção, apresentando as circunstâncias agravantes e atenuantes nos artigos 17 e 18, respectivamente. O artigo 18, inciso V, do Decreto nº 8.420/2015 informa que é possível a

redução de 1% a 4% do valor da multa no caso de haver comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV do Decreto nº 8.420/2015.

Para dosimetria do percentual redutor a ser considerado em caso de aplicação da multa, o artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015 prevê que o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
- V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;
- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;
- XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
- XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;
- XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e
- XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

Além disso, a Controladoria-Geral da União também possui procedimentos próprios para a avaliação dos programas de integridade para a definição do percentual redutor, conforme será tratado em maiores detalhes nos capítulos seguintes.

Fato é que, independentemente da metodologia adotada, o programa de integridade possui função relevante no âmbito do cálculo da alíquota a ser considerada quando da imposição de multa disposta no artigo 6º, inciso I, da Lei Anticorrupção, uma vez que a existência e eficácia do programa de integridade de uma pessoa jurídica possibilita uma redução entre 1% e 4% do valor a ser pago pela pessoa jurídica a título de multa, a depender da avaliação realizada pela Controladoria-Geral da União.

No que se refere especificamente aos acordos de leniência, o programa de integridade passa a ter caráter ainda mais relevante: além de ser utilizado como parâmetro relevante para a definição da alíquota, a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento do programa de integridade se torna parte obrigatória do termo do Acordo de Leniência, por leitura das disposições ao artigo 37, inciso IV, do Decreto nº 8.420/2015.

Assim, no escopo da celebração de acordos de leniência, há necessidade obrigatória de existir cláusulas específicas que tratem acerca da adoção, aplicação ou aperfeiçoamento do programa de integridade por parte da pessoa jurídica.

Considerando tal obrigatoriedade, quando da negociação de acordos de leniência identifica-se que as pessoas jurídicas apresentam seu programa de integridade para análise da Controladoria-Geral da União, com o objetivo de que a entidade possa estabelecer o potencial desconto na alíquota de multa a ser considerada, bem como que sugira os aprimoramentos necessários ao programa de integridade já existente, os quais constarão em anexo específico dos acordos de leniência celebrados e posteriormente terão seu cumprimento monitorado.

Desse modo, é possível compreender a relevância dos programas de integridade no escopo de combate à corrupção, especialmente no que se refere à celebração de acordos de leniência, situação em que os programas de integridade ganham ainda maior força e notoriedade. Por esse motivo, optou-se por realizar uma pesquisa específica relacionada às cláusulas de aperfeiçoamento e monitoramento de programas de integridade em acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União, bem como por tratar especificamente do procedimento de monitoramento de programas de integridade realizado pela Controladoria-Geral da União após a assinatura de tais acordos.

2. ESTUDO COMPARATIVO DE CLÁUSULAS DE APERFEIÇOAMENTO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE EM ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Esclarecidos os conceitos de programas de integridade e a sua relevância na Lei Anticorrupção e na celebração de acordos de leniência, este capítulo tem como objetivo apresentar e analisar as cláusulas de aperfeiçoamento e monitoramento de programas de integridade em acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União.

Inicialmente, será indicada a metodologia adotada para o mapeamento das cláusulas de aperfeiçoamento e de monitoramento dos acordos, bem como os parâmetros de comparação utilizados para a obtenção dos resultados.

Após a definição da metodologia utilizada, serão apresentados pormenorizadamente os resultados identificados, de forma categorizada, conforme parâmetros estabelecidos quando da análise comparativa dos acordos. Com os resultados obtidos, pretende-se demonstrar eventuais semelhanças, diferenças ou padronizações das cláusulas nos acordos analisados.

2.1. METODOLOGIA DE MAPEAMENTO

O objetivo final deste capítulo é a realização do estudo comparativo das cláusulas de aperfeiçoamento e monitoramento dos programas de integridade dispostas em acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União.

Primeiramente, mapeou-se os acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União. Para tanto, utilizou-se como base as informações disponibilizadas pela Controladoria-Geral da União em fontes públicas⁵, com a delimitação temporal de 1º de outubro de 2021. Foram identificados, portanto, quinze acordos de leniência para eventual análise.

⁵ Informações disponíveis em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>>. Acesso em: 01 set. 2021.

Entretanto, para que a análise comparativa das cláusulas de aperfeiçoamento e monitoramento dos programas de integridade fosse possível, não bastava a existência do acordo celebrado, era também necessário que a íntegra do acordo estivesse disponível em fontes públicas. Percebeu-se que, até a delimitação temporal estabelecida⁶, dois acordos de leniência⁷ não possuíam a íntegra do acordo disponibilizada e foram, portanto, excluídos da análise.

Assim, foram identificados treze acordos de leniência aptos à participação no estudo. O Apêndice A (Lista de Acordos de Leniência analisados) deste trabalho apresenta os Acordos de Leniência identificados e analisados, com informações relativas às instituições celebrantes, intervenientes anuentes, responsáveis colaboradoras e sítio da internet disponível para acesso à íntegra do acordo, bem como a denominação utilizada para cada acordo para referência ao longo do documento.

Após o levantamento dos treze acordos de leniência disponibilizados, foi realizado um filtro para mapeamento unicamente das cláusulas de (i) aperfeiçoamento do programa de integridade por parte da(s) responsável(is) colaboradora(s); e (ii) monitoramento do programa de integridade. Considerando que o objeto do estudo não é a análise completa das cláusulas dos acordos de leniência celebrados, mas tão somente àquelas relativas ao aperfeiçoamento e monitoramento dos programas de integridade, ressalta-se que a presente pesquisa não leva em consideração quaisquer informações que constem nas demais cláusulas dos acordos analisados.

Com as cláusulas mapeadas, realizou-se um trabalho de categorização destas em face de elementos comparativos previamente formulados com base na análise prévia dos acordos. Buscou-se reunir cláusulas que tratassem de temas pré-definidos para a identificação de semelhanças e/ou divergências destas em cada um dos tópicos pré-selecionados. Assim, foi possível identificar resultados relevantes acerca da redação de tais cláusulas, os quais serão explorados ao longo deste capítulo.

Importante esclarecer que não é esperado que a pesquisa apresente resultados absolutos, uma vez que a análise leva em consideração critérios estabelecidos pela autora, de modo que

⁶ O presente estudo estabeleceu 1º de outubro de 2021 como delimitação temporal para disponibilização da íntegra dos acordos.

⁷ Até 1º de outubro de 2021, os seguintes acordos de leniência não possuíam a íntegra do acordo disponível em fontes públicas e foram, portanto, excluídos da análise:

- (i) Acordo de Leniência celebrado entre a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União com a SICPA do Brasil e Indústria de Tintas e Sistemas Ltda e com a CEPTIS Indústria e Comércio de Tintas e Sistemas S.A.; e
- (ii) Acordo de Leniência celebrado entre a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União com a Amec Foster Wheeler Energy Limited e com a Amec Foster Wheeler America Latina.

outros autores podem ter opiniões e resultados distintos quando realizarem a comparação dos documentos.

No mesmo sentido, importa reiterar que as negociações de acordos de leniência são confidenciais e que os anexos específicos aos acordos também não são divulgados publicamente. Portanto, como a análise foi feita unicamente com base nos termos de acordos disponíveis, não é possível identificar se eventuais distinções entre as cláusulas se deram por aspectos relativos à negociação e persuasão entre as partes, por questões relacionadas ao programa de integridade já constituído das entidades ou por informações referentes à gravidade das condutas, por exemplo.

O levantamento realizado restringe-se à análise quantitativa e qualitativa das informações constantes das cláusulas. Este trabalho não pretende realizar qualquer juízo de valor sobre a qualidade das negociações ou sobre qual seria a melhor redação das cláusulas, uma vez que não é possível realizar tais análises com base nas informações publicamente disponíveis.

2.2. PANORAMA GERAL DAS CLÁUSULAS ANALISADAS

Por meio das análises comparativas realizadas, foi possível identificar que, à exceção do Acordo de Leniência da SBM Offshore⁸ e da Samsung Heavy Industries, os demais acordos seguem um padrão de redação das cláusulas bem definido quanto às cláusulas relativas ao aperfeiçoamento e monitoramento dos programas de integridade.

Ainda que a Controladoria-Geral da União não apresente publicamente um modelo de termo de leniência, como feito, por exemplo, pelo Ministério Público Federal⁹, subentende-se que ao menos as cláusulas relativas ao aperfeiçoamento e monitoramento dos programas de integridade dos acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União seguem parâmetros de informações a serem dispostas nas cláusulas.

A partir das análises realizadas, foi possível identificar que em todos os treze acordos de leniência analisados as empresas reconhecem, em maior ou menor grau, nas cláusulas de

⁸ Em que pese o Acordo ter sido celebrado em julho de 2018, a Controladoria-Geral da União informou, quando da divulgação do acordo, que as negociações tiveram início em março de 2015. Portanto, entende-se que é possível que as cláusulas sejam distintas em face do momento de início das negociações.

⁹ O modelo de termo de leniência é apresentado publicamente pelo Ministério Público Federal. Vide: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/guia-pratico-acordo-leniencia/>.

aperfeiçoamento do programa de integridade, a necessidade de aperfeiçoar, adotar e/ou manter em pleno funcionamento seus programas de integridade.

Com base nessa premissa, identificou-se que as cláusulas de aperfeiçoamento do programa de integridade também retratam, em alguns acordos, acerca da: (i) elaboração do Plano de Implementação e Aperfeiçoamento do Programa de Integridade (“Plano de Implementação”); (ii) certificação International Organization for Standardization 37.001 (“ISO 37.001”)¹⁰; e (iii) submissão à auditoria externa contábil. Tais temas serão tratados de forma pormenorizada em capítulos específicos.

Quanto ao monitoramento da adoção, aplicação e/ou aperfeiçoamento do programa de integridade, foi possível identificar que, dos treze acordos de leniência analisados, em doze deles¹¹ as responsáveis colaboradoras expressamente se submetem ao monitoramento. Das doze empresas submetidas ao monitoramento, em todas estas o monitoramento é realizado pela própria Controladoria-Geral da União, e não de forma independente.

Assim, identificou-se que as cláusulas de monitoramento da adoção, aplicação e/ou aperfeiçoamento do programa de integridade retratam, no geral, acerca das premissas para a realização do monitoramento por parte da Controladoria-Geral da União, bem como das obrigações que as empresas estão sujeitas para a consecução do monitoramento, conforme será tratado a seguir.

2.3. CLÁUSULAS DE APERFEIÇOAMENTO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

2.3.1. Reconhecimento da necessidade de aperfeiçoar, adotar e/ou manter o programa de integridade

Como previamente informado, foi possível identificar que em todos os treze acordos de leniência analisados as empresas reconhecem, em maior ou menor grau, nas cláusulas de

¹⁰ Sistema de Gestão Antissuborno elaborado pela *International Organization for Standardization*.

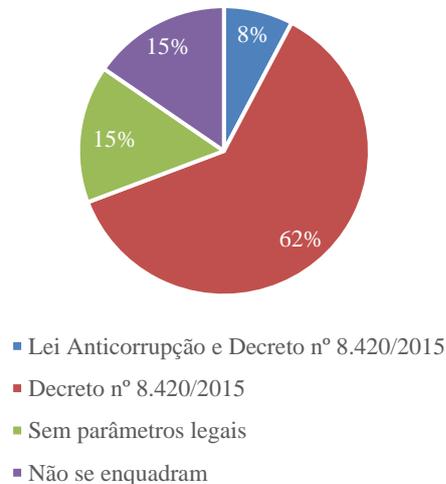
¹¹ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela SBM Offshore; (vi) pela Andrade Gutierrez; (vii) pela Braskem; (viii) pela Technip e Flexibras; (ix) pela Camargo Corrêa; (x) pela Nova Participações; (xi) pela OAS; e (xii) pela Car Rental.

aperfeiçoamento do programa de integridade, a necessidade de aperfeiçoar, adotar e/ou manter em pleno funcionamento seus programas de integridade.

Especificamente quanto a tais obrigações, onze¹² acordos de leniência fazem tal reconhecimento expresso em cláusula específica. Entretanto, é possível identificar que esses acordos divergem quanto aos parâmetros a serem considerados quando do aperfeiçoamento, adoção e/ou manutenção dos programas de integridade.

Dos onze acordos que se enquadram no parâmetro de análise, um¹³ utiliza como parâmetro as disposições previstas no artigo 7º, inciso VIII, da Lei Anticorrupção e nos artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015; oito¹⁴ utilizam como parâmetro apenas as disposições previstas nos artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015; e dois¹⁵ não se baseiam em parâmetros legais, bastando-se a definir o objetivo de adaptar o programa de integridade aos riscos e modelo de negócios praticados no Brasil.

Gráfico 1 – Parâmetros de aperfeiçoamento, adoção e/ou manutenção dos programas de integridade



Fonte: Da autora, 2021.

¹² Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela Andrade Gutierrez; (vi) pela Braskem; (vii) pela Camargo Corrêa; (viii) pela Nova Participações; (ix) pela OAS; (x) pela Car Rental; e (xi) pela Samsung Heavy Industries.

¹³ Acordo de Leniência celebrado pela UTC Participações.

¹⁴ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) pela Andrade Gutierrez; (iii) pela Braskem; (iv) pela Camargo Corrêa; (v) pela Nova Participações; (vi) pela OAS; (vii) pela Car Rental; e (viii) pela Samsung Heavy Industries.

¹⁵ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Bilfinger; e (ii) pela MullenLowe e FCB Brasil.

2.3.2. Plano de Implementação

Considerando a necessidade de aperfeiçoar e/ou adotar o programa de integridade, foi possível identificar, com base nos treze acordos de leniência analisados, que é esperado que a Controladoria-Geral da União analise a situação dos programas de integridade das responsáveis colaboradoras e realize determinações para aprimoramento, as quais são listadas em anexo confidencial aos acordos de leniência.

Nos acordos de leniência analisados foi possível identificar que alguns destes preveem a apresentação de um Plano de Implementação à Controladoria-Geral da União, no qual conste detalhadamente sobre como as empresas pretendem aperfeiçoar ou adotar seu programa de integridade, bem como viabilizar a implementação de todas as determinações dispostas pela Controladoria-Geral da União em anexo confidencial.

Especificamente quanto ao Plano de Implementação, dos treze acordos de leniência analisados, nove¹⁶ dispõem sobre a elaboração do Plano de Implementação posteriormente à assinatura dos respectivos acordos, enquanto os demais não tratam especificamente sobre o tema ou firmaram o Plano de Implementação previamente à assinatura dos acordos.

Dos nove acordos que se enquadram no parâmetro de análise, seis¹⁷ estabelecem que o Plano de Implementação deverá ser apresentado em noventa dias da data de assinatura dos acordos de leniência; dois¹⁸ determinam o prazo para apresentação de 120 dias da data de assinatura dos acordos de leniência; e um¹⁹ estabelece o prazo como 120 dias úteis após a data de vigência do acordo.

Ainda quanto aos nove acordos, após a apresentação do Plano de Implementação por parte das empresas, oito²⁰ deles dispõem que a Controladoria-Geral da União disporá de prazo para se manifestar sobre o conteúdo do Plano de Implementação, com a possibilidade de determinar alterações ou complementações, bem como solicitar esclarecimentos adicionais.

¹⁶ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela MullenLowe e FCB Brasil; (ii) pela Odebrecht; (iii) pela SBM Offshore; (iv) pela Andrade Gutierrez; (v) pela Braskem; (vi) pela Technip e Flexibras; (vii) pela Camargo Corrêa; (viii) pela Nova Participações; e (ix) pela OAS.

¹⁷ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) pela Andrade Gutierrez; (iii) pela Braskem; (iv) pela Technip e Flexibras; (v) pela Camargo Corrêa; e (vi) pela Nova Participações.

¹⁸ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela MullenLowe e FCB Brasil; e (ii) pela OAS.

¹⁹ Acordo de Leniência celebrado pela SBM Offshore.

²⁰ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela MullenLowe e FCB Brasil; (ii) pela Odebrecht; (iii) pela Andrade Gutierrez; (iv) pela Braskem; (v) pela Technip e Flexibras; (vi) pela Camargo Corrêa; (vii) pela Nova Participações; e (viii) pela OAS.

Nestes que possibilitam a manifestação da Controladoria-Geral da União, em quatro²¹ acordos a Controladoria-Geral da União disporá de trinta dias para manifestação, enquanto em outros quatro²² acordos a Controladoria-Geral da União disporá de sessenta dias.

Ademais, sete²³ acordos de leniência dispõem que todas as alterações propostas pela Controladoria-Geral da União ao Plano de Implementação serão consideradas partes integrantes deste, devendo ser integralmente implementadas pelas responsáveis colaboradoras. Destes sete acordos, quatro²⁴ realizam tal afirmação sem qualquer ressalva, enquanto dois²⁵ incluem a ressalva de impossibilidade técnica operacional devidamente comprovada pelas responsáveis colaboradoras e um²⁶ inclui a possibilidade de exclusão das alterações propostas em caso de justificativa razoável aceita pela Controladoria-Geral da União.

Considerando a análise dos Planos de Implementação pela Controladoria-Geral da União, sete²⁷ acordos de leniência dispõem que todas as alterações propostas pelas responsáveis colaboradoras ao Plano de Implementação deverão ser comunicadas à Controladoria-Geral da União, mediante justificativa e considerações sobre o impacto das alterações nos prazos de implementação de cada determinação.

2.3.3. Certificação ISO 37.001

A ABNT NBR ISO 37.001 é uma norma elaborada pela Comissão de Estudo Especial de Antissuborno (ABNT/CEE-278) vinculada, no Brasil, à Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Conforme documento próprio da ABNT (2017, p. 8), a ISO 37.001 é uma norma que pretende fornecer um sistema de gestão antissuborno, “por meio de uma liderança

²¹ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela MullenLowe e FCB Brasil; (ii) pela Andrade Gutierrez; (iii) pela Technip e Flexibras; e (iv) pela Camargo Corrêa.

²² Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) pela Braskem; (iii) pela Nova Participações; e (iv) pela OAS.

²³ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) pela Andrade Gutierrez; (iii) pela Braskem; (iv) pela Technip e Flexibras; (v) pela Camargo Corrêa; (vi) pela Nova Participações; e (vii) pela OAS.

²⁴ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) pela Braskem; (iii) pela Nova Participações; e (iv) pela OAS.

²⁵ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Andrade Gutierrez; e (ii) pela Camargo Corrêa.

²⁶ Acordo de Leniência celebrado pela Technip e Flexibras.

²⁷ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) pela SBM Offshore; (iii) pela Andrade Gutierrez; (iv) pela Braskem; (v) pela Technip e Flexibras; (vi) pela Nova Participações; e (vii) pela OAS.

comprometida no estabelecimento de uma cultura de integridade, transparência, abertura e compliance”.

Dessa forma, a ISO 37.001 apresenta requisitos e fornece orientações para o estabelecimento, implementação, manutenção, análise crítica e melhoria de um sistema de gestão antissuborno. A ISO 37.0001, portanto, demonstra um sistema de gestão de riscos “concebido para ajudar uma organização a prevenir, detectar e responder ao suborno e cumprir com as leis antissuborno e comprometer voluntários aplicáveis às suas atividades” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2017, p. 11). Para Arnaldo Quirino de Almeida (2017, p. 64)

A Norma ISO 37001:2016, que adota padrões internacionais de integridade e de governança corporativa, sugere que o Sistema de Gestão de Compliance seja orientado para as seguintes missões: comprometimento da liderança com o sistema de gestão antissuborno; estabelecimento de regras antissuborno/anticorrupção; planejamento e ações para mitigar riscos de corrupção ou suborno; recursos, competência e área responsável pelo sistema de gestão antissuborno; treinamento e comunicação do sistema de gestão antissuborno; controles internos e financeiros para todas as entidades controladas; due diligence; regras claras para oferecimento de presentes, hospitalidade, doações e outros benefícios sensíveis que possam ser suborno; mecanismos de canal de denúncias e investigação interna; revisão e melhorias no sistema de gestão antissuborno.

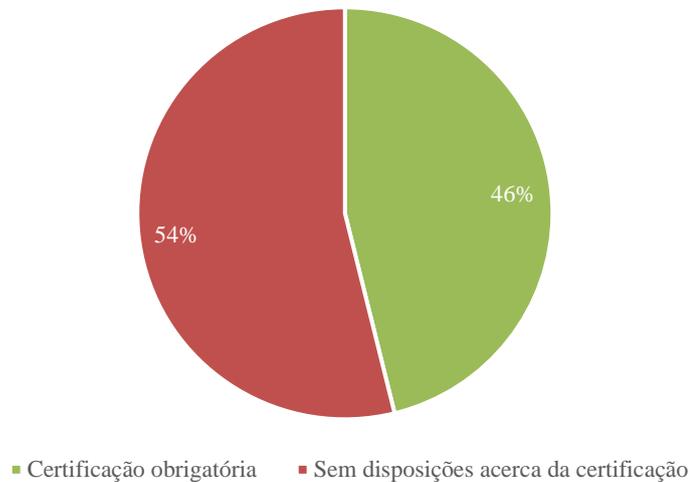
A ISO 37.001 não aborda especificamente a elaboração de um sistema de gestão de riscos que aborde fraude, cartéis e outros delitos antitruste, lavagem de dinheiro ou outras atividades relacionadas a práticas corruptas. No entanto, a pessoa jurídica pode, claro, ampliar o escopo do sistema de gestão para incluir tais atividades.

Fato é que, com tal norma vigente, é possível que as pessoas jurídicas recebam certificado de conformidade com as disposições da norma ISO 37.001. Assim, a pessoa jurídica precisa contratar um organismo certificador acreditado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), o qual analisará o programa de gestão antissuborno da pessoa jurídica e, se for o caso, emitirá o certificado de conformidade.

Apresentada a relevância da certificação ISO 37.001, foi possível identificar, com base nos treze acordos de leniência analisados, que seis²⁸ acordos de leniência incluem a obrigatoriedade às responsáveis colaboradoras de obter a certificação ISO 37.001.

²⁸ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) pela Braskem; (iii) pela Camargo Corrêa; (iv) pela Nova Participações; (v) pela OAS; e (vi) pela Car Rental.

Gráfico 2 – Obrigatoriedade de Certificação ISO 37.001



Fonte: Da autora, 2021.

Das seis responsáveis colaboradoras que necessitam obter a certificação, o prazo para tal obtenção diverge entre si. Em um²⁹ acordo, o prazo é de até três anos a contar da data que houver ao menos duas empresas no Brasil; em outros quatro³⁰, o prazo é de até dois anos a contar da assinatura do acordo de leniência; e, em um³¹, o prazo é de até dezoito meses a contar da assinatura do acordo de leniência. Em todos os seis acordos, há disposições específicas quanto à possibilidade de concessão de prazo adicional para a obtenção da certificação.

Além disso, em todos os seis acordos há a previsão expressa de que a obtenção da Certificação ISO 37.001 deve ser realizada necessariamente por organismo acreditado pelo Inmetro, de modo que não será reconhecida pela Controladoria-Geral da União a Certificação ISO 37.001 obtida por organismo sem a acreditação do Inmetro.

Por fim, em cinco³² dos seis acordos há a possibilidade de solicitação de manifestação por parte da Controladoria-Geral da União caso a entidade responsável pela certificação determine ou recomende alterações ao programa de integridade que contrariem: (i) as determinações realizadas pela Controladoria-Geral da União quanto ao programa de integridade, que constam em Anexo confidencial; ou (ii) as orientações e cartilhas elaboradas pela Controladoria-Geral da União sobre o programas de integridade.

²⁹ Acordo de Leniência celebrado pela Odebrecht.

³⁰ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Braskem; (ii) pela Camargo Corrêa; (iii) pela Nova Participações; e (iv) pela OAS.

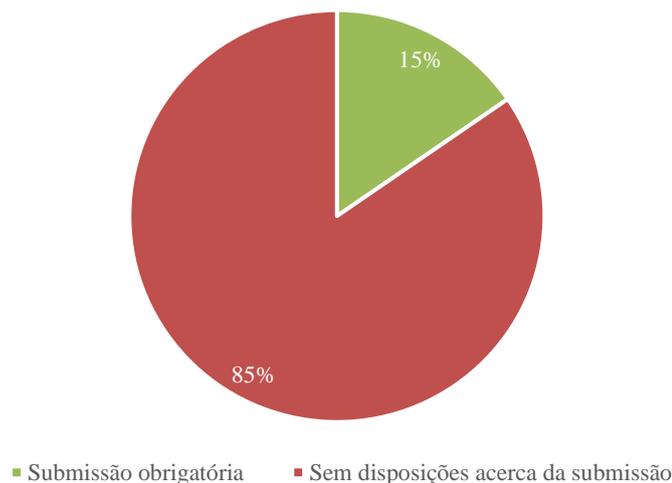
³¹ Acordo de Leniência celebrado pela Car Rental.

³² Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Braskem; (ii) pela Camargo Corrêa; (iii) pela Nova Participações; (iv) pela OAS; e (v) pela Car Rental.

2.3.4. Auditoria externa contábil

Além das determinações acima descritas, foi possível identificar, com base nos treze acordos de leniência analisados, que em dois³³ destes há determinações para a submissão das responsáveis colaboradoras à auditoria externa contábil, que incluía a avaliação da estrutura, do processo de implantação e da consistência de seus controles internos e dos dados gerados pelos sistemas informatizados utilizados pelas empresas.

Gráfico 3 – Obrigatoriedade de submissão à auditoria externa contábil



Fonte: Da autora, 2021.

No que se refere aos acordos em que a submissão à auditoria externa contábil consta expressamente nas cláusulas, tem-se que as previsões são extremamente semelhantes entre si. Desse modo, nestas o prazo para contratação da auditoria externa é de noventa dias a contar da assinatura dos acordos, sendo que ao término deste prazo as responsáveis colaboradoras ficam obrigadas a apresentar à Controladoria-Geral da União cópia do contrato de prestação de serviços celebrado com a empresa de auditoria externa.

³³ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Nova Participações; e (ii) pela OAS.

Por fim, em ambos os acordos, há a disposição de que o relatório e parecer elaborados pela empresa de auditoria externa deverão ser encaminhados, em sua integralidade, imediatamente à Controladoria-Geral da União tão logo sejam concluídos.

2.4. CLÁUSULAS DE MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

2.4.1. Submissão ao monitoramento

Como previamente destacado, foi possível identificar que, dos treze acordos de leniência analisados, em doze³⁴ deles as responsáveis colaboradoras expressamente se submetem ao monitoramento da adoção, aplicação e/ou aperfeiçoamento de seus programas de integridade. Das doze empresas submetidas ao monitoramento, em todas estas o monitoramento é realizado pela própria Controladoria-Geral da União, e não de forma independente.

Gráfico 4 – Obrigatoriedade de submissão ao monitoramento do programa de integridade



Fonte: Da autora, 2021.

³⁴ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela SBM Offshore; (vi) pela Andrade Gutierrez; (vii) pela Braskem; (viii) pela Technip e Flexibras; (ix) pela Camargo Corrêa; (x) pela Nova Participações; (xi) pela OAS; e (xii) pela Car Rental.

Apesar das doze empresas estarem submetidas ao monitoramento, identificou-se que o prazo de submissão ao monitoramento diverge entre si. Em oito³⁵ acordos, as responsáveis colaboradoras estão submetidas ao monitoramento da adoção, aplicação e aperfeiçoamento dos programas de integridade durante toda a vigência do acordo de leniência; em outros dois³⁶, a submissão ocorre pelo prazo de dois anos a contar da data de concretização do acordo de leniência; e, em um³⁷, a submissão ocorre por dezoito meses a contar da data de celebração do acordo de leniência.

2.4.2. Metodologia de monitoramento e possíveis ações pela Controladoria-Geral da União

Dos doze acordos de leniência que se submetem ao monitoramento pela Controladoria-Geral da União, em onze³⁸ deles há cláusula específica para identificação dos meios que a Controladoria-Geral da União dispõe para a realização do monitoramento, os quais diferem significativamente entre si.

Em um³⁹ acordo, o monitoramento ocorre unicamente por meio da análise de relatórios periódicos enviados, enquanto em todos os demais⁴⁰ há, ao menos, a previsão de análise de relatórios periódicos enviados, ações de supervisão, verificações *in loco* e solicitações de informações adicionais por parte da Controladoria-Geral da União.

Além das disposições acima, é possível notar que em alguns acordos há previsões mais abrangentes acerca das metodologias de monitoramento por parte da Controladoria-Geral da União. Por exemplo, em quatro⁴¹ acordos, há também previsão expressa da possibilidade de realização de entrevistas com colaboradores, aplicação de testes de percepção e/ou retenção,

³⁵ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Odebrecht; (iii) pela Andrade Gutierrez; (iv) pela Braskem; (v) pela Technip e Flexibras; (vi) pela Camargo Corrêa; (vii) pela Nova Participações; e (viii) pela OAS.

³⁶ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Bilfinger; e (ii) pela MullenLowe e FCB Brasil.

³⁷ Acordo de Leniência celebrado pela Car Rental.

³⁸ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela Andrade Gutierrez; (vi) pela Braskem; (vii) pela Technip e Flexibras; (viii) pela Camargo Corrêa; (ix) pela Nova Participações; (x) pela OAS; e (xi) pela Car Rental.

³⁹ Acordo de Leniência celebrado pela Car Rental.

⁴⁰ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela Andrade Gutierrez; (vi) pela Braskem; (vii) pela Technip e Flexibras; (viii) pela Camargo Corrêa; (ix) pela Nova Participações; e (x) pela OAS.

⁴¹ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) pela Andrade Gutierrez; (iii) pela Braskem; e (iv) pela Camargo Corrêa.

bem como que a Controladoria-Geral da União adote quaisquer demais ações que considerar necessárias.

Por sua vez, em outros dois⁴² acordos, as previsões são ainda mais abrangentes: além da análise de relatórios periódicos, ações de supervisão, verificações *in loco* e solicitações de informações adicionais, há também a previsão expressa de que a Controladoria-Geral da União realize solicitações de relatórios adicionais, realize inspeções nos documentos e lançamentos contábeis, entrevistas com colaboradores, aplicação de testes de retenção e percepção e que adote quaisquer demais ações que considerar necessárias.

Por fim, em um⁴³ acordo, além da análise de relatórios periódicos, ações de supervisão, verificações *in loco* e solicitações de informações adicionais, há a previsão da possibilidade de a Controladoria-Geral da União realizar testes das estruturas do programa de integridade, sem disposições mais abrangentes como nos acordos apontados acima.

2.4.3. Sujeição às ações da Controladoria-Geral da União

Em que pese as disposições acima, nos doze⁴⁴ acordos de leniência que se submetem ao monitoramento pela Controladoria-Geral da União, em todos há cláusula específica para reconhecimento por parte das responsáveis colaboradoras de ações da Controladoria-Geral da União a que estas estão sujeitas. Apesar da existência da cláusula que trata da metodologia de monitoramento – dispostas acima –, as ações que a Controladoria-Geral da União pode tomar não necessariamente se restringem àquelas previstas na metodologia de monitoramento.

Quanto a este ponto, em um⁴⁵ acordo, a responsável colaboradora reconhece a possibilidade de a Controladoria-Geral da União realizar visitas técnicas *in loco* caso existam suspeitas robustas e suficientes de envolvimento em atos lesivos previstos nas Leis nº 2.846/2013, nº 8.666/1993 e nº 8.429/1992.

⁴² Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Nova Participações; e (ii) pela OAS.

⁴³ Acordo de Leniência celebrado pela Technip e Flexibras.

⁴⁴ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela SBM Offshore; (vi) pela Andrade Gutierrez; (vii) pela Braskem; (viii) pela Technip e Flexibras; (ix) pela Camargo Corrêa; (x) pela Nova Participações; (xi) pela OAS; e (xii) pela Car Rental.

⁴⁵ Acordo de Leniência celebrado pela Car Rental.

Em outro⁴⁶ acordo, a responsável colaboradora reconhece a possibilidade de a Controladoria-Geral da União visitar as instalações das empresas no Brasil, realizar entrevistas com empregados localizados no Brasil e testar o canal de denúncias da empresa. Tais ações serão realizadas apenas na medida do que for razoavelmente necessário para a verificação do cumprimento dos compromissos de integridade, mediante prévia notificação e consulta à responsável colaboradora e em intervalos razoáveis.

Por sua vez, em todos os demais⁴⁷ acordos analisados há, ao menos, a autorização expressa de que a Controladoria-Geral da União realize ações de supervisão e verificações *in loco*. Entretanto, assim como tratado na seção de metodologia de monitoramento, é possível notar que em alguns acordos há previsões mais abrangentes acerca das ações que podem ser tomadas pela Controladoria-Geral da União.

Por exemplo, em três⁴⁸ acordos, há também previsão expressa da possibilidade de realização de entrevistas com funcionários e terceiros. Em outro⁴⁹ acordo, a Controladoria-Geral da União pode realizar entrevistas com colaboradores, aplicar testes de percepção e quaisquer demais ações que considerar necessárias para acompanhamento da implementação e aperfeiçoamento do programa de integridade.

Por sua vez, em dois⁵⁰ acordos, as responsáveis colaboradoras reconhecem que também estão sujeitas a entrevistas com colaboradores e terceiros, aplicação de testes de percepção e demais ações que a Controladoria-Geral da União considerar necessárias.

Em um⁵¹ acordo, a responsável colaboradora reconhece que também está sujeita a entrevistas com colaboradores e terceiros, aplicação de testes de retenção e percepção e simulações de denúncias por parte da Controladoria-Geral da União. Em outro⁵² acordo, há a possibilidade adicional de a Controladoria-Geral da União realizar entrevistas com funcionários e terceiros e testes das estruturas do programa de integridade.

Por fim, em dois⁵³ acordos de leniência, há também previsão expressa da possibilidade de realização de entrevistas com colaboradores e terceiros, inspeções nos documentos e

⁴⁶ Acordo de Leniência celebrado pela SBM Offshore.

⁴⁷ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela Andrade Gutierrez; (vi) pela Braskem; (vii) pela Technip e Flexibras; (viii) pela Camargo Corrêa; (ix) pela Nova Participações; e (x) pela OAS.

⁴⁸ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; e (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil.

⁴⁹ Acordo de Leniência celebrado pela Odebrecht.

⁵⁰ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Andrade Gutierrez; e (ii) pela Camargo Corrêa.

⁵¹ Acordo de Leniência celebrado pela Braskem.

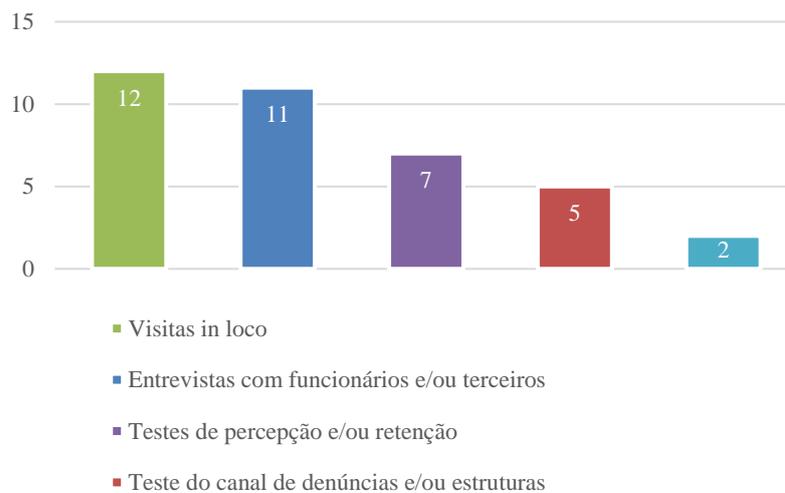
⁵² Acordo de Leniência celebrado pela Technip e Flexibras.

⁵³ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Nova Participações; e (ii) pela OAS.

lançamentos contábeis, verificação de sistemas, aplicação de testes de retenção e percepção e simulações de denúncias por parte da Controladoria-Geral da União para acompanhamento da adoção, aplicação e aperfeiçoamento dos programas de integridade.

Em uma comparação geral dos acordos de leniência analisados, pode-se resumir as ações que as responsáveis colaboradoras estão sujeitas conforme tabela abaixo:

Gráfico 5 – Sujeição às ações da Controladoria-Geral da União



Fonte: Da autora, 2021.

2.4.4. Relatórios periódicos

Dos doze⁵⁴ acordos de leniência que se submetem ao monitoramento pela Controladoria-Geral da União, em todos eles há a previsão de submissão de relatórios periódicos à Controladoria-Geral da União para análise.

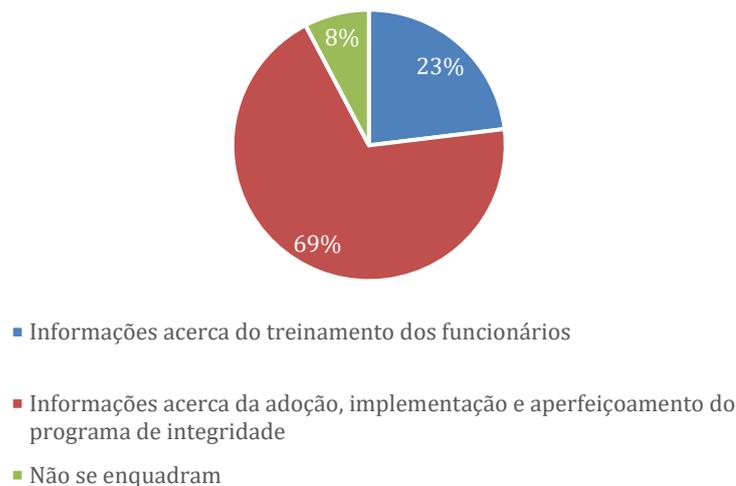
Entretanto, o conteúdo dos relatórios periódicos não é unânime. Em três⁵⁵ acordos, os relatórios periódicos apenas precisam fornecer informações sobre os treinamentos de seus

⁵⁴ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela SBM Offshore; (vi) pela Andrade Gutierrez; (vii) pela Braskem; (viii) pela Technip e Flexibras; (ix) pela Camargo Corrêa; (x) pela Nova Participações; (xi) pela OAS; e (xii) pela Car Rental.

⁵⁵ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; e (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil.

funcionários; por sua vez, os outros nove⁵⁶ acordos dispõem que os relatórios periódicos devem fornecer informações sobre a adoção, implementação e aperfeiçoamento do programa de integridade, com base nas disposições do Plano de Implementação e/ou nos artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015.

Gráfico 6 – Conteúdo dos relatórios periódicos



Fonte: Da autora, 2021.

Quanto à periodicidade de encaminhamento dos relatórios, foi possível identificar que em um⁵⁷ acordo, o relatório tem a periodicidade anual, enquanto nos outros onze⁵⁸ acordos os relatórios devem ser encaminhados à Controladoria-Geral da União semestralmente.

Além disso, o período em que as responsáveis colaboradoras estão sujeitas ao encaminhamento dos relatórios periódicos também se distingue. Em um⁵⁹ acordo, a responsável colaboradora está sujeita ao envio de tais relatórios durante todo o período de cumprimento do Acordo de Leniência; em outro⁶⁰ acordo, o período de submissão é de dezoito meses; em três⁶¹

⁵⁶ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) SBM Offshore; (iii) pela Andrade Gutierrez; (iv) pela Braskem; (v) pela Technip e Flexibras; (vi) pela Camargo Corrêa; (vii) pela Nova Participações; (viii) pela OAS; e (ix) pela Car Rental.

⁵⁷ Acordo de Leniência celebrado pela SBM Offshore.

⁵⁸ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela Andrade Gutierrez; (vi) pela Braskem; (vii) pela Technip e Flexibras; (viii) pela Camargo Corrêa; (ix) pela Nova Participações; (x) pela OAS; e (xi) pela Car Rental.

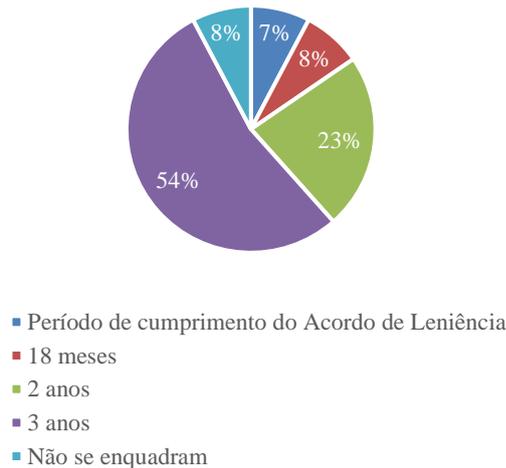
⁵⁹ Acordo de Leniência celebrado pela UTC Participações.

⁶⁰ Acordo de Leniência celebrado pela Car Rental.

⁶¹ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Bilfinger; (ii) pela MullenLowe e FCB Brasil; e (iii) pela Technip e Flexibras.

acordos, o período de submissão de é dois anos; e em sete⁶² acordos, o período de submissão é de três anos. O momento de início da contagem do prazo acima estabelecido não é unânime entre os acordos analisados.

Gráfico 7 – Período de encaminhamento dos relatórios periódicos à Controladoria-Geral da União



Fonte: Da autora, 2021.

Em dez⁶³ acordos de leniência, foi possível identificar ações específicas que podem ser tomadas pela Controladoria-Geral da União após o recebimento de cada relatório periódico. Em todos os acordos, há menções expressas à possibilidade de solicitação de esclarecimentos adicionais, documentação comprobatória e complementações aos trabalhos. Entretanto, alguns destes acordos adicionam outras ações específicas que podem ser adotadas pela entidade.

Em três⁶⁴ acordos, há a possibilidade de a Controladoria-Geral da União realizar comentários e agendar entrevistas; em outros três⁶⁵, a Controladoria-Geral da União também pode realizar comentários e praticar quaisquer demais ações que considerar necessárias; e, por fim, em outros três⁶⁶, há menção expressa à possibilidade de a Controladoria-Geral da União realizar comentários, agendar entrevistas e praticar demais ações que considerar necessárias.

⁶² Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) pela SBM Offshore; (iii) pela Andrade Gutierrez; (iv) pela Braskem; (v) pela Camargo Corrêa; (vi) pela Nova Participações; e (vii) pela OAS.

⁶³ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela Odebrecht; (iv) pela Andrade Gutierrez; (v) pela Braskem; (vi) pela Technip e Flexibras; (vii) pela Camargo Corrêa; (viii) pela Nova Participações; (ix) pela OAS; e (x) pela Car Rental.

⁶⁴ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; e (iii) pela Technip e Flexibras.

⁶⁵ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) pela Andrade Gutierrez; e (iii) pela Camargo Corrêa.

⁶⁶ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Braskem; (ii) pela Nova Participações; e (iii) pela OAS.

Por fim, percebeu-se que, em quatro⁶⁷ acordos de leniência, há previsões acerca da possibilidade de prorrogação de prazos para o encaminhamento dos relatórios periódicos e eventuais relatórios adicionais. Tais cláusulas dispõem que, para que a prorrogação seja viável, as responsáveis colaboradoras precisam encaminhar pedido formal em momento anterior ao término do prazo inicialmente estabelecido; com o pedido, a Controladoria-Geral da União realiza a análise e pode deferi-lo, a seu critério.

2.4.5. Supervisões e verificações *in loco*

Nos doze⁶⁸ acordos de leniência em que as responsáveis colaboradoras estão sujeitas às ações de supervisão e verificação *in loco* por parte da Controladoria-Geral da União, em todos há disposições específicas que tratam com mais profundidade acerca do contexto para a realização de tais ações.

Em onze⁶⁹ destes acordos, cláusula específica define que as datas para a realização das supervisões e verificações *in loco* – e demais ações, quando aplicável – serão previamente acordadas entre a Controladoria-Geral da União e as responsáveis colaboradoras.

Em outro⁷⁰ acordo, por sua vez, apesar de não haver acordo para a realização de tais ações, estas somente podem ser realizadas caso existam suspeitas robustas e suficientes de envolvimento em atos lesivos previstos nas Leis nº 2.846/2013, nº 8.666/1993 e nº 8.429/1992, conforme retratado previamente. Nos termos do referido Acordo, “suspeita robusta e suficiente de envolvimento” significa a existência de investigação ou procedimento conduzido por autoridades públicas brasileiras e estrangeiras competentes que incluam a responsável colaboradora ou as intervenientes como beneficiárias da prática do ato lesivo.

⁶⁷ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Braskem; (ii) pela Nova Participações; (iii) pela OAS; e (iv) pela Car Rental.

⁶⁸ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela SBM Offshore; (vi) pela Andrade Gutierrez; (vii) pela Braskem; (viii) pela Technip e Flexibras; (ix) pela Camargo Corrêa; (x) pela Nova Participações; (xi) pela OAS; e (xii) pela Car Rental.

⁶⁹ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela SBM Offshore; (vi) pela Andrade Gutierrez; (vii) pela Braskem; (viii) pela Technip e Flexibras; (ix) pela Camargo Corrêa; (x) pela Nova Participações; e (xi) pela OAS.

⁷⁰ Acordo de Leniência celebrado pela Car Rental.

Por fim, em onze⁷¹ acordos de leniência há disposições específicas sobre o pagamento de eventuais custos de deslocamento da equipe da Controladoria-Geral da União necessários para o monitoramento do programa de integridade. Em todos estes, eventuais custos correrão às expensas das responsáveis colaboradoras, considerando os padrões de transporte e hospedagem utilizados por servidores públicos do Poder Executivo Federal.

2.4.6. Disponibilização de documentos relacionados ao programa de integridade

Em onze⁷² acordos de leniência, há disposição expressa acerca da disponibilização, sempre que solicitado pela Controladoria-Geral da União, da documentação relevante relacionada aos programas de integridade das responsáveis colaboradoras.

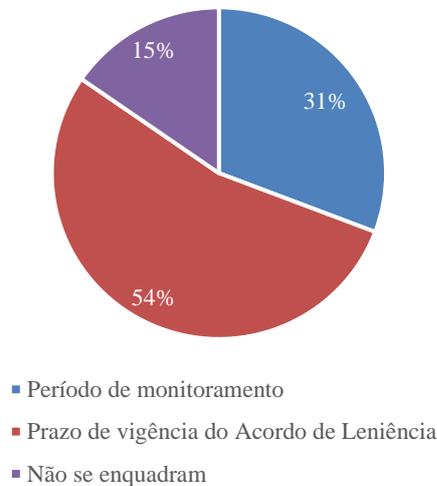
Entretanto, quanto ao período de disponibilização, o prazo não é unânime. Em quatro⁷³ acordos, os documentos devem ser disponibilizados durante o prazo de vigência do período de monitoramento pela Controladoria-Geral da União; em sete⁷⁴ acordos, por sua vez, os documentos devem ser disponibilizados durante todo o prazo de vigência do Acordo de Leniência.

⁷¹ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela Andrade Gutierrez; (vi) pela Braskem; (vii) pela Technip e Flexibras; (viii) pela Camargo Corrêa; (ix) pela Nova Participações; (x) pela OAS; e (xi) pela Car Rental.

⁷² Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela Andrade Gutierrez; (vi) pela Braskem; (vii) pela Technip e Flexibras; (viii) pela Camargo Corrêa; (ix) pela Nova Participações; (x) pela OAS; e (xi) pela Car Rental.

⁷³ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; e (iv) pela Car Rental.

⁷⁴ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela Odebrecht; (ii) pela Andrade Gutierrez; (iii) pela Braskem; (iv) pela Technip e Flexibras; (v) pela Camargo Corrêa; (vi) pela Nova Participações; e (vii) pela OAS.

Gráfico 8 – Período de disponibilização de documentos

Fonte: Da autora, 2021.

Além das disposições acerca da disponibilização de documentos, em todos os onze⁷⁵ acordos de leniência acima mencionados, a Controladoria-Geral da União possui a prerrogativa de convocar representantes das responsáveis colaboradoras para esclarecer, pessoalmente, pontos de interesse dos programas de integridade. Caso isso ocorra, os acordos de leniência também mencionam expressamente que as responsáveis colaboradoras deverão arcar com suas despesas de deslocamento.

2.4.7. Liberdade para aperfeiçoar ou incrementar o programa de integridade durante o monitoramento

Em seis⁷⁶ acordos de leniência, há disposições acerca da liberdade concedida às responsáveis colaboradoras para aperfeiçoar ou incrementar seu programa de integridade durante o período de monitoramento previsto nos acordos de leniência.

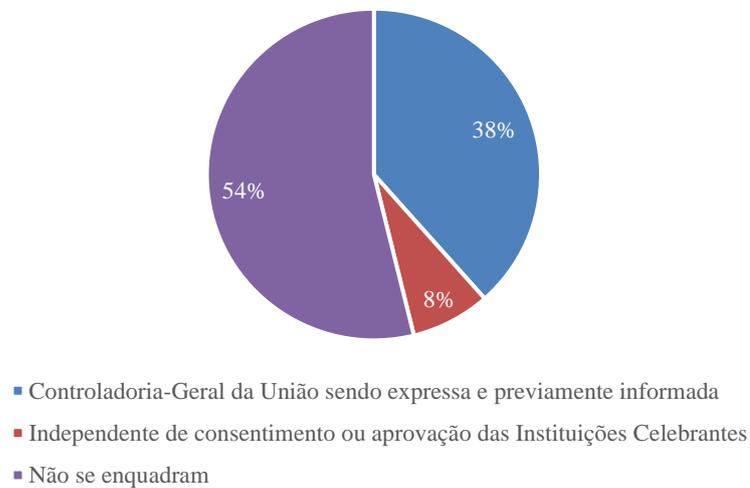
⁷⁵ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela Andrade Gutierrez; (vi) pela Braskem; (vii) pela Technip e Flexibras; (viii) pela Camargo Corrêa; (ix) pela Nova Participações; (x) pela OAS; e (xi) pela Car Rental.

⁷⁶ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Technip e Flexibras; (v) pela Camargo Corrêa; e (vi) pela Car Rental.

Em cinco⁷⁷ desses acordos, o aperfeiçoamento ou incrementação apenas pode ser realizado desde que a Controladoria-Geral da União seja informada expressa e previamente sobre esta modificação ou alteração.

No outro⁷⁸ acordo, o programa de integridade poderá ser aprimorado durante o período de monitoramento previsto no Acordo de Leniência, independentemente de consentimento ou aprovação pela Controladoria-Geral da União ou Advocacia-Geral da União.

Gráfico 9 – Liberdade para aperfeiçoar ou incrementar o programa de integridade durante o monitoramento



Fonte: Da autora, 2021.

⁷⁷ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Technip e Flexibras; e (v) pela Camargo Corrêa.

⁷⁸ Acordo de Leniência celebrado pela Car Rental.

3. ANÁLISE DO PROCEDIMENTO DE MONITORAMENTO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE EM ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Tendo sido analisada a existência de disposições acerca do monitoramento dos programas de integridade nos acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União, este capítulo tem como objetivo apresentar o procedimento de monitoramento dos programas de integridade realizado pela Controladoria-Geral da União.

Inicialmente, será indicada a metodologia adotada para identificação das informações dispostas no capítulo, para posteriormente ser apresentado o procedimento identificado, desde a avaliação do programa de integridade nos acordos de leniência até o procedimento de monitoramento propriamente dito, após a celebração dos acordos de leniência.

3.1. METODOLOGIA DE IDENTIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

O objetivo final deste capítulo é a apresentação do procedimento de monitoramento de programas de integridade utilizado pela Controladoria-Geral da União em acordos de leniência celebrados por esta entidade e que possuam a previsão de monitoramento.

Primeiramente, buscou-se identificar previsões sólidas em fontes públicas, nas orientações fornecidas pela Controladoria-Geral da União quanto ao tema, bem como nas disposições das cláusulas dos próprios acordos de leniência para a elaboração do presente capítulo. Entretanto, percebeu-se que os documentos disponíveis em fontes públicas não forneciam segurança jurídica e orientações suficientes para o desenvolvimento deste capítulo de forma sólida.

Portanto, solicitou-se a realização de entrevista com representante da Coordenação-Geral de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União, o qual participa diretamente do processo de negociação e monitoramento dos programas de integridade no escopo dos acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União. O intuito da entrevista realizada foi de solidificar o entendimento acerca do processo de monitoramento de programas de integridade realizado pela Controladoria-Geral da União.

A entrevista foi individualizada e realizada em 1º de outubro de 2021. A entrevista teve como base roteiro amplo para guiar as discussões e sanar eventuais dúvidas quanto ao processo, mas com abertura para que o entrevistado fornecesse o seu ponto de vista e consideração acerca do procedimento de monitoramento ora analisado. A pedido, o nome do entrevistado não será divulgado.

Além da entrevista realizada, utilizou-se como norte para redação do presente capítulo o documento utilizado pela Controladoria-Geral da União para apresentação do Monitoramento de Programa de Integridade em Acordo de Leniência no Fórum “O Controle no Combate à Corrupção”, ocorrido em 2020, bem como artigo elaborado por Pedro Ruske Freitas e Thiago Braga Smarzaro, ambos servidores da Controladoria-Geral da União, acerca do procedimento de monitoramento.

Não é esperado que a análise realizada represente fielmente o procedimento adotado pela Controladoria-Geral da União, uma vez que as informações não foram completamente obtidas por meio de fontes bibliográficas, e a análise também leva em consideração visão pessoal apresentada pelo entrevistado.

O levantamento realizado restringe-se à apresentação das informações identificadas ao longo da pesquisa. Este trabalho não pretende realizar qualquer juízo de valor sobre a qualidade do procedimento de monitoramento realizado pela Controladoria-Geral da União ou acerca da melhor metodologia a ser utilizada no caso.

3.2. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E DEFINIÇÃO DOS APRIMORAMENTOS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO EM ACORDOS DE LENIÊNCIA

Nos termos do artigo 37, inciso IV, do Decreto nº 8.420/2015, o acordo de leniência deverá conter, entre outras disposições, cláusulas que versem sobre a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV do referido Decreto.

Assim, no escopo de acordos de leniência, o programa de integridade possui caráter dúplice: de um lado, pode ser utilizado para a aplicabilidade do percentual redutor de 1% a 4% da multa a ser paga no Acordo – disposta no artigo 6º, inciso I da Lei Anticorrupção –, a

depender da qualidade do programa; e, de outro, apresenta cláusulas acerca de sua adoção, aplicação ou aperfeiçoamento no escopo do próprio Acordo de Leniência.

Entretanto, como se sabe, tanto para a definição do percentual redutor quanto para a definição dos pontos a serem adotados ou aprimorados no programa de integridade, é necessário que este seja devidamente conhecido e analisado pela Controladoria-Geral da União. Assim, nos termos do artigo 37, § 4º, do Decreto nº 8.420/2015, é de responsabilidade da Controladoria-Geral da União a expedição de orientações, normas e procedimentos complementares referentes à avaliação do programa de integridade.

Conforme fontes públicas, a Controladoria-Geral da União vem expedindo portarias, manuais e orientações quanto à avaliação do programa de integridade de empresas privadas, tanto no escopo de Processos Administrativos de Responsabilização quanto para Acordos de Leniência.

Nesse sentido, para análise do procedimento para avaliação de programas de integridade e definição dos aprimoramentos pela Controladoria-Geral da União em acordos de leniência, utilizar-se-á sobretudo as disposições do “Manual de Avaliação de Programas de Integridade em Acordos de Leniência: Orientações Gerais às Empresas”⁷⁹ (BRASIL, 2020c), elaborado Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União, em conjunto com a Portaria nº 909/2015 da Controladoria-Geral da União.

Nos termos da Portaria nº 909/2015 da Controladoria-Geral da União, a avaliação do programa de integridade de pessoas jurídicas, para fins de análise do percentual redutor da multa e para definição dos compromissos de integridade, será realizada por meio do encaminhamento de dois documentos à Controladoria-Geral da União, a saber: (i) Relatório de Perfil; (ii) Relatório de Conformidade. A referida Portaria também apresenta o conteúdo que deve constar em cada um dos relatórios, conforme abaixo:

Art. 3º No relatório de perfil, a pessoa jurídica deverá: I - indicar os setores do mercado em que atua em território nacional e, se for o caso, no exterior; II - apresentar sua estrutura organizacional, descrevendo a hierarquia interna, o processo decisório e as principais competências de conselhos, diretorias, departamentos ou setores; III - informar o quantitativo de empregados, funcionários e colaboradores; IV - especificar e contextualizar as interações estabelecidas com a administração pública nacional ou estrangeira, destacando: a) a importância da obtenção de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas atividades; b) o quantitativo e os valores de contratos celebrados ou vigentes com entidades e órgãos públicos nos últimos três anos e a participação destes no faturamento anual da pessoa jurídica; c) a frequência e a relevância da utilização de agentes intermediários, como procuradores, despachantes, consultores ou representantes comerciais, nas interações com o setor público; V - descrever as participações societárias que envolvam a pessoa jurídica na

⁷⁹ Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46350>. Acesso em: 1 set. 2021.

condição de controladora, controlada, coligada ou consorciada; e VI - informar sua qualificação, se for o caso, como microempresa ou empresa de pequeno porte.

Art. 4º No relatório de conformidade do programa, a pessoa jurídica deverá: I - informar a estrutura do programa de integridade, com: a) indicação de quais parâmetros previstos nos incisos do caput do art. 42 do Decreto nº 8.420, de 2015, foram implementados; b) descrição de como os parâmetros previstos na alínea “a” deste inciso foram implementados; c) explicação da importância da implementação de cada um dos parâmetros previstos na alínea a deste inciso, frente às especificidades da pessoa jurídica, para a mitigação de risco de ocorrência de atos lesivos constantes do art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; II - demonstrar o funcionamento do programa de integridade na rotina da pessoa jurídica, com histórico de dados, estatísticas e casos concretos; e III - demonstrar a atuação do programa de integridade na prevenção, detecção e remediação do ato lesivo objeto da apuração.

Além dos documentos referidos na Portaria, o Manual de Avaliação de Programas de Integridade em Acordos de Leniência (2020c, p. 10) informa que a pessoa jurídica também deverá preencher uma planilha de informações de pessoas físicas caso tenha mantido em seus quadros funcionais pessoas físicas que tiveram algum envolvimento nos atos lesivos objeto do Acordo em questão.

Todos os documentos acima mencionados devem ser apresentados à Comissão de Negociação em conjunto com a documentação comprobatória. O Manual da Controladoria-Geral da União (2020c, p. 8) dispõe que cabe à Comissão de Negociação “definir o momento oportuno de solicitar à empresa a apresentação dos documentos relacionados a seu programa de integridade”.

Nos termos do Manual (2020c, p. 8), a Comissão de Negociação deverá encaminhar as informações recebidas à Coordenação-Geral de Integridade Privada, a qual integra a estrutura da Diretoria de Promoção da Integridade da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União. A Coordenação-Geral de Integridade Privada possui a função de realizar a avaliação dos programas de integridade das pessoas jurídicas que negociem o acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção, nos termos do artigo 67, inciso VI, do Regimento Interno da Controladoria-Geral da União (Portaria nº 3.553/2019).

Em artigo, Ricardo Wagner de Araújo (2020, p. 12) apresenta seu ponto de vista acerca da realização da avaliação por departamento específico na Controladoria-Geral da União, e não pela Comissão de Negociação:

[N]o Brasil, a Comissão de Negociação não é responsável pela avaliação dos programas de integridade, mas sim uma área específica denominada Diretoria de Promoção da Integridade (DPI). Assim, o objetivo é que a avaliação dos programas de integridade seja realizada por funcionários públicos treinados com expertise para dar suporte à Comissão de Negociação. Além disso, em vez de uma ampla discricção de cada Comissão de Negociação e potencial falta de uniformidade, as avaliações são conduzidas pela DIP, que deve enviar um sinal claro de que as avaliações serão imparciais e, embora cada caso tenha sua própria especificidade, questões semelhantes tendem a ser tratadas igualmente.⁸⁰

Além disso, Pedro Ruske Freitas e Thiago Braga Smarzarzo (2020, p. 171) apresentam seu entendimento acerca da atuação da Coordenação-Geral de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União:

O conhecimento e a expertise obtidos por referida área ao longo dos anos de atuação no tema, principalmente em decorrência de avaliações e monitoramentos de programas de integridade de pessoas jurídicas com perfis diversos, com atuação em mercados distintos e estruturas organizacionais diferentes, têm-se mostrado como basilar para a atuação razoável e proporcional do Estado na definição dos compromissos de integridade. É tal visão sistêmica e comparativa entre pessoas jurídicas que garante que a atividade de monitoramento será adaptada às características do caso concreto.

Recebidas as informações dos Relatórios de Perfil e de Conformidade e eventualmente da Planilha de Informações de Pessoas Físicas, a Coordenação-Geral de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União realizará a análise das informações e documentações comprobatórias apresentadas.

Conforme dispõe o Manual da Controladoria-Geral da União (2020c, p. 8) a avaliação “busca verificar se a empresa possui e aplica um programa de integridade; se ele está adequado às suas especificidades; qual foi sua reação diante do ato lesivo, caso o programa tenha sido implementado antes da ocorrência do ato; e se existem medidas para evitar que atos semelhantes ocorram novamente”. Além disso, Pedro Ruske Freitas e Thiago Braga Smarzarzo (2020, p. 170) informam que, durante a avaliação, é considerado não somente o programa de integridade propriamente dito, “mas também as medidas de remediação adotadas pela pessoa jurídica em relação ao ato lesivo praticado e o fato de a pessoa jurídica ter se auto denunciado ou não para a administração pública”.

⁸⁰ Tradução livre: “[I]n Brazil, the negotiation committee is not in charge of the evaluation of compliance programs, but a specific area called Directorate for Integrity Promotion (DIG). So, the goal is that the evaluation of compliance programs is performed by trained public officials with expertise to give support to the negotiation committee. In addition, instead of a broad discretion by each negotiation committee and potential lack of uniformity, evaluations are conducted by DIG, which shall send a clear signal that evaluations will be unbiased and even though each case has its own specificity, similar issues tend to be treated equally”.

Portanto, a Controladoria-Geral da União reconhece de forma expressa (BRASIL, 2020c, p. 8) e seus servidores reforçam a ideia de que as características do ato lesivo e as especificidades da empresa influenciam diretamente na avaliação do programa de integridade, de modo a serem consideradas as particularidades de cada caso.

Quanto à metodologia de avaliação, a Controladoria-Geral da União faz a seguinte consideração no Manual (2020c, p. 8/9):

A avaliação segue a metodologia prevista no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade do PAR, que está sintetizada em uma planilha de avaliação em que estão detalhados e pré-definidos os parâmetros estabelecidos pelo artigo 42 do Decreto 8.420/2015, bem como as ponderações para se obter os percentuais de redução da multa. A referida metodologia foi elaborada inicialmente para ser aplicada nas avaliações de programa de integridade em Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica – PAR, porém, dada sua pertinência, também está sendo aplicada nas avaliações de programas em Acordo de Leniência. Recomenda-se que a empresas consultem o referido manual para que possam compreender a metodologia de avaliação.

Percebe-se que a metodologia de avaliação segue as orientações elaboradas pela Controladoria-Geral da União no “Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR”⁸¹ (BRASIL, 2018) que, apesar de ser direcionado ao Processo Administrativo de Responsabilização, tem sido aplicado às avaliações no escopo de acordos de leniência.

Nos termos do Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR (2018, p. 24), a Controladoria-Geral da União elaborou uma metodologia de avaliação tomando por “referência legislativa os artigos 41 e 42 do Decreto n. 8.420/2015 e a Portaria CGU n. 909/2015”. A metodologia é sintetizada em uma Planilha de Avaliação⁸² (“Planilha”), “em que estão detalhados e pré-definidos os parâmetros estabelecidos pelo Decreto e as ponderações para se obter os percentuais de redução da multa” (BRASIL, 2018, p. 23).

Apesar de a utilização da Planilha não ser vinculante, percebe-se pelo Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR que a Controladoria-Geral da União possui a expectativa de que a metodologia possa “ser utilizada na maior parte dos casos de avaliação de Programa de Integridade” (BRASIL, 2018, p. 24), de modo que o avaliador pode optar, justificadamente, por não utilizar a planilha “nas hipóteses em que a pessoa jurídica e/ou o Programa de Integridade forem muito peculiares” (BRASIL, 2018, p. 25).

⁸¹ Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46645>. Acesso em: 1 set. 2021.

⁸² Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes/integridade/arquivos/anexo-iv-planilha-de-avaliacao-integridade-em-par.xls/view>. Acesso em: 1 set. 2021.

A Planilha é, em resumo, composta por três blocos de avaliação: (i) Cultura Organizacional de Integridade; (ii) Mecanismos, políticas e procedimentos de integridade; e (iii) Atuação da pessoa jurídica em relação ao ato lesivo. Os blocos possuem questões com pesos distintos que devem ser preenchidas pelo avaliador com base na análise dos documentos fornecidos pela pessoa jurídica.

Quanto ao bloco (i), a Controladoria-Geral da União dispõe que “pretende-se avaliar se o ambiente organizacional da PJ tem condições de fomentar e manter uma cultura de integridade entre os administradores, empregados e terceiros com quem se relaciona” (BRASIL, 2018, p. 26), sobretudo com base nos incisos I, II, III, IV e IX do artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015. Conforme a Planilha, pontuação máxima do bloco é de 1,8%, e a mínima é de 0%.

Por sua vez, no bloco (ii), a Controladoria-Geral da União pretende “avaliar se a PJ possui e aplica em sua rotina instrumentos que possibilitam a prevenção, detecção e remediação de atos lesivos previstos na Lei n. 12.846/2013” (BRASIL, 2018, p. 26), com base nos incisos V, VI, VII, VIII, X, XI, XIII, XIV e XV do artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015. Conforme a Planilha, pontuação máxima do bloco é de 1,5%, e a mínima é de 0%.

Por fim, no bloco (iii), a Controladoria-Geral da União busca “(i) verificar a atuação do Programa de Integridade na prevenção, detecção ou remediação do ato lesivo objeto do PAR; e (ii) verificar se a pessoa jurídica implementou medidas para evitar que atos semelhantes ocorram novamente” (BRASIL, 2018, p. 27), tomando por base o parâmetro do inciso XII do artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015. Neste bloco, a pontuação máxima é de (i) 1,3%, para os programas de integridades anteriores à ocorrência do ato lesivo; e (ii) de 0,3%, para os programas de integridades posteriores à ocorrência do ato lesivo, enquanto a pontuação mínima é de -0,6%.

Nos termos do Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR (2018, p. 28), o cálculo para identificação do percentual de redução que será considerado na dosimetria da multa seguirá a seguinte fórmula: “Percentual de redução = [(bloco (i) x bloco (ii)) + bloco (iii)]”. Para maiores detalhes acerca do método de cálculo, sugere-se consultar os termos do próprio Manual.

O Manual de Avaliação de Programas de Integridade em Acordos de Leniência (BRASIL, 2020c, p. 11) dispõe acerca da possibilidade de solicitação de informações adicionais ou agendamento de reuniões por parte da Controladoria-Geral da União no decorrer da avaliação para esclarecimento de algum documento apresentado pela empresa ou de alguma resposta inserida nos formulários por ela preenchidos. O Manual elenca alguns exemplos de

circunstâncias que possibilitam a solicitação de informações adicionais (BRASIL, 2020c, p. 11):

O avaliador considera a documentação previamente fornecida pela empresa insuficiente ou não adequada para a comprovação do item questionado, ou então necessita que a empresa esclareça a localização exata de determinada informação indicada nos relatórios;
 Há necessidade de esclarecimentos complementares acerca do ato lesivo e/ou das pessoas envolvidas no ato lesivo;
 Há necessidade de atualização da documentação apresentada inicialmente, em razão do prolongamento das negociações, para garantir que a avaliação considere o estágio real de implementação do programa de integridade da empresa.

Concluída a avaliação do programa de integridade por parte da Coordenação-Geral de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União no escopo de acordos de leniência, o Manual de Avaliação de Programas de Integridade em Acordos de Leniência (BRASIL, 2020c, p. 9) dispõe que a Coordenação elaborará um relatório e um extrato, a serem remetidos à Comissão de Negociação.

O relatório e o extrato devem apresentar as principais conclusões da avaliação realizada pela Coordenação e a sugestão dos compromissos de aprimoramento do programa de integridade para compor o Acordo de Leniência, “formulados a fim de assegurar a adequação e a efetividade das práticas de integridade da empresa, prevenindo a ocorrência de novos ilícitos e estimulando a criação de um[a] cultura de integridade na condução de seus negócios” (BRASIL, 2020c, p. 9). No entendimento de Pedro Ruske Freitas e Thiago Smarzarro (2020, p. 171), os compromissos de aprimoramento:

[S]ão formulados de acordo com as falhas e omissões verificadas durante a avaliação e visam nortear a pessoa jurídica na adoção de medidas voltadas à prevenção de novas irregularidades e à correção das irregularidades já praticadas. Tais compromissos podem ser divididos em: (i) obrigações de adoção, aplicação ou aperfeiçoamento do programa de integridade; (ii) obrigações de remediação; e (iii) obrigações relacionadas à governança corporativa da pessoa jurídica signatária.

Em resumo, os autores definem que as obrigações de adoção, aplicação ou aperfeiçoamento “decorrem diretamente das falhas identificadas no momento da avaliação e têm como fim precípuo aprimorar o programa de integridade fortalecendo ainda mais seu viés preventivo” (FREITAS, SMARZARO, 2020, p. 172). As obrigações de adoção decorrem da constatação da total inexistência de um determinado parâmetro do programa de integridade; as de aprimoramento decorrem da verificação da ausência de utilização dos controles e procedimentos adotados pela pessoa jurídica; e, por fim, as de aperfeiçoamento “visam a

adaptar as medidas já adotadas à realidade e aos riscos da pessoa jurídica, bem como a corrigir falhas pontuais em parâmetros que já existem e que já são aplicados” (FREITAS, SMARZARO, 2020, p. 172).

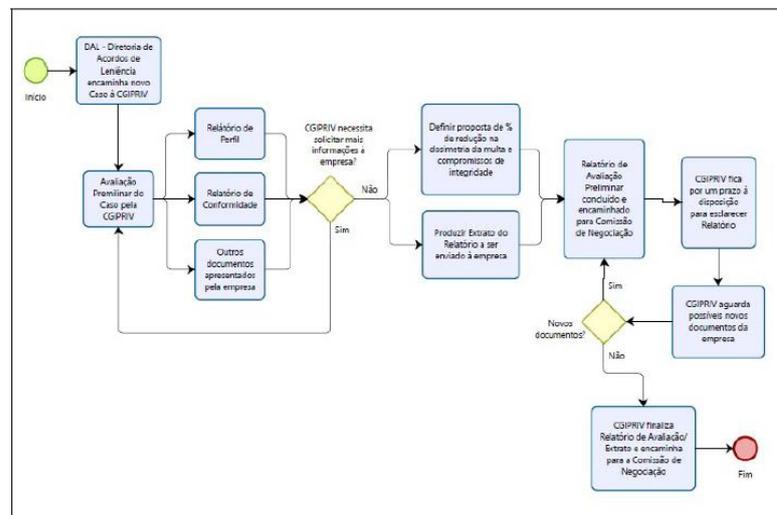
Por sua vez, as obrigações de remediação são definidas por de Pedro Ruske Freitas e Thiago Smarzaro (2020, p. 173) como aquelas que “decorrem da constatação da ausência da adoção de medidas saneadoras da irregularidade praticada”, enquanto as obrigações relacionadas à governança corporativa “visam a atingir aqueles pontos que possuem relação direta com o funcionamento do programa de integridade, não sendo contemplados outros elementos de governança” (FREITAS, SMARZARO, 2020, p. 174).

Conforme Manual da Controladoria-Geral da União (2020c, p. 9), o extrato deve ser encaminhado pela Comissão de Negociação à pessoa jurídica, a qual “poderá solicitar esclarecimentos ou ajustes em relação aos compromissos formulados, caso entenda necessário, antes da celebração do Acordo”. No mesmo sentido, o Manual informa a possibilidade de a pessoa jurídica solicitar reuniões para esclarecimento de dúvidas a respeito da avaliação e dos compromissos de integridade inseridos no extrato do relatório.

Portanto, conforme confirmado pelo entrevistado, a pessoa jurídica possui a possibilidade de participar das discussões acerca dos compromissos de aprimoramento, ainda que estes sejam elaborados, em tese, primeiramente pela própria Controladoria-Geral da União.

A Controladoria-Geral da União sumariza o procedimento para avaliação de programas de integridade e definição dos aprimoramentos em acordos de leniência da seguinte forma (BRASIL, 2020c, p. 12):

Imagem 1 - Fluxograma da avaliação de Programas de Integridade em Acordos de Leniência



Fonte: Controladoria-Geral da União, 2020.

Ressalta-se, nesta oportunidade, que o procedimento de avaliação dos programas de integridade e definição dos aprimoramentos ocorre de maneira prévia à celebração dos acordos de leniência, isto é, ainda durante o período de negociações dos termos do Acordo de Leniência entre a pessoa jurídica e a Comissão de Negociação.

Tal entendimento é reforçado pelo fato de que, conforme cláusulas dos acordos de leniência analisadas para a elaboração do mapeamento, os acordos possuem Anexos específicos que tratam da adoção, aplicação e/ou aperfeiçoamento do programa de integridade, os quais contêm recomendações das Instituições Celebrantes relativas ao programa de integridade da pessoa jurídica.

Em que pese tal afirmação, deve-se considerar que é plenamente possível que a pessoa jurídica adquira novas obrigações durante o período de monitoramento, as quais, segundo Pedro Ruske Freitas e Thiago Smarzaró (2020, p. 176), em sua maioria, “resultam de falhas na aplicação dos controles e procedimentos adotados pela própria organização e, ainda, da insuficiência da atuação da pessoa responsável pelo programa”.

3.3. PROCEDIMENTO DE MONITORAMENTO PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Uma vez celebrado o Acordo de Leniência, a pessoa jurídica fica vinculada aos seus termos. Como informado no capítulo anterior, com base no mapeamento realizado foi possível identificar que, dos treze acordos de leniência analisados, em doze⁸³ deles as responsáveis colaboradoras expressamente se submetem ao monitoramento da adoção, aplicação e/ou aperfeiçoamento de seus programas de integridade, sendo que em todos estes acordos o monitoramento é realizado pela própria Controladoria-Geral da União.

Nos termos de documento utilizado pela Controladoria-Geral da União para apresentação do Monitoramento de Programa de Integridade em Acordo de Leniência no Fórum “O Controle no Combate à Corrupção”, ocorrido em 2020, o objeto do monitoramento é, em resumo (BRASIL, 2020e, slide 10): “(i) Compromissos de integridade estipulados no Acordo:

⁸³ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela SBM Offshore; (vi) pela Andrade Gutierrez; (vii) pela Braskem; (viii) pela Technip e Flexibras; (ix) pela Camargo Corrêa; (x) pela Nova Participações; (xi) pela OAS; e (xii) pela Car Rental.

Implementação e aplicação do programa; Ações de remediação - afastamentos de pessoas física[s]; Mudanças na estrutura de governança corporativa ; e (ii) Novas obrigações”.

Por sua vez, Pedro Ruske Freitas e Thiago Braga Smarzarro (2020, p. 170) apontam que o monitoramento administrativo do programa de integridade visa “a verificar o cumprimento dos compromissos de integridade por parte da(s) pessoa(s) jurídica(s) signatária(s) do acordo de leniência”, entendendo-se por compromisso de integridade “todo aquele que possui relação direta, ou indireta, com o programa de integridade, o que inclui elementos da governança corporativa da pessoa jurídica signatária” (FREITAS, SMARZARO, 2020, p. 171).

Considerando a tendência da realização do monitoramento por parte da Controladoria-Geral da União, julga-se imprescindível a existência de diretrizes claras sobre o tema, de modo que a pessoa jurídica possua previsibilidade acerca do procedimento a ser adotado pela Controladoria-Geral da União e dos esforços que deverão ser realizados para atingir as expectativas da entidade.

Em que pese a tentativa de objetivação do procedimento de monitoramento, reconhece-se, assim como apontado por Pedro Ruske Freitas e Thiago Braga Smarzarro (2020, p. 170), que a qualidade do programa de integridade pré-existente e submetido à avaliação da Controladoria-Geral da União, a tempestividade e assertividade da reação da pessoa jurídica em relação ao ato lesivo praticado e a autodenúncia, por influenciarem na definição dos compromissos de integridade, naturalmente impactam a metodologia do monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União.

Entende-se que o procedimento de monitoramento pode variar a depender das circunstâncias do acordo de leniência celebrado e das especificidades da pessoa jurídica. Entretanto, em prol da transparência e segurança jurídica, serão abaixo apresentados os pontos principais relacionados ao monitoramento do programa de integridade das pessoas jurídicas, com base nas informações identificadas e na entrevista realizada.

Segundo Pedro Ruske Freitas e Thiago Braga Smarzarro (2020, p. 177), considerando os acordos celebrados até julho de 2020, seria possível afirmar que o processo de monitoramento pela Controladoria-Geral da União seguiria as seguintes etapas: “(i) apresentação do plano de aperfeiçoamento; (ii) aprovação do plano pela CGU; (iii) envio de relatórios semestrais pela pessoa jurídica; (iv) reuniões; e, (v) realização de visita técnica às instalações da pessoa jurídica”.

3.3.1. Plano de Aperfeiçoamento

Conforme registros da Controladoria-Geral da União, após a celebração dos acordos de leniência, a Diretoria de Acordos de Leniência encaminha o caso à Coordenação-Geral de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União, a qual possui a função de realizar o monitoramento dos programas de integridade das pessoas jurídicas que celebrem com a Controladoria-Geral da União o acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção, nos termos do artigo 67, inciso VI, do Regimento Interno da Controladoria-Geral da União (Portaria nº 3.553/2019).

Assim, a Controladoria-Geral da União (2020e, slide 13) entende que a remissão do caso à Coordenação-Geral de Integridade Privada dá início à “fase sinérgica entre a CGU e Empresa”. Em um momento inicial, há reunião de abertura entre a equipe de monitoramento e a empresa com o objetivo de “explicar sobre o monitoramento e o que se espera do Plano de Aperfeiçoamento e relatórios semestrais” (BRASIL, 2020e, slide 24).

Em artigo, Ricardo Wagner de Araújo (2020, p. 15), Coordenador-Geral de Monitoramento dos Acordos de Leniência da Controladoria-Geral da União, informa que o monitoramento é realizado “pelos mesmos funcionários públicos que avaliaram a eficácia do programa de conformidade durante as negociações”⁸⁴. O entrevistado afirmou que tal previsão não é absoluta, uma vez que o monitoramento pode não ser realizado pelo mesmo servidor público que participou da avaliação do programa de integridade, especialmente dadas as limitações de pessoal da entidade, mas que o monitoramento é realizado, de fato, pela Coordenação-Geral de Integridade Privada, a qual também é responsável pela avaliação dos programas de integridade.

Como reportado em capítulo anterior, nos acordos de leniência analisados foi possível identificar que alguns destes preveem a apresentação de um documento à Controladoria-Geral da União que apresente detalhadamente o meio pelo qual as empresas pretendem aperfeiçoar ou adotar seu programa de integridade, bem como viabilizar a implementação de todas as recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União e discutidas com a responsável colaboradora. Tal documento é denominado pela Controladoria-Geral da União como Plano de Implementação ou Plano de Aperfeiçoamento.

⁸⁴ Tradução livre: “the monitorship is executed by the same government officials that evaluated the effectiveness of the compliance program over negotiations”.

Como é possível notar nos termos dos Acordos de Leniência analisados, o Plano de Aperfeiçoamento é elaborado de forma unilateral pelas responsáveis colaboradoras, com o objetivo de fornecer à Controladoria-Geral da União o “planejamento estratégico do modo [pelo qual] a empresa cumprirá os compromissos” (BRASIL, 2020e, slide 14).

A Controladoria Geral da União (2020e, slide 13) considera o momento da elaboração do Plano de Aperfeiçoamento como a “etapa intermediária entre a assinatura do Acordo e o Monitoramento”.

Após a primeira reunião com a equipe de monitoramento, espera-se que as pessoas jurídicas apresentem à Controladoria-Geral da União a primeira minuta do Plano de Aperfeiçoamento. Conforme diretrizes fornecidas pela Controladoria-Geral da União no Fórum “O Controle no Combate à Corrupção”, o Plano de Aperfeiçoamento deve conter (2020e, slides 15 e 16):

- (i) Razão social e CNPJ da empresa;
- (ii) Indicação do(a) responsável pela execução do Plano, com seus respectivos contatos;
- (iii) Compromissos de Integridade assumidos com a CGU no Acordo de Leniência;
- (iv) Detalhamento das etapas e/ou dos requisitos necessários para a implementação integral de cada compromisso;
- (v) Indicação da área/pessoa responsável e/ou que prestará apoio para implementação de cada compromisso;
- (vi) Orçamento estimado para execução do Plano.

Por sua vez, Pedro Ruske Freitas e Thiago Smarzarzo (2020, p. 178) reforçam o conteúdo do Plano de Aperfeiçoamento acima mencionado, com a afirmação de que este “deve conter informações sobre o responsável pela implementação do plano, o cronograma de execução, incluindo os prazos intermediários para execução de cada ação, as metas, os recursos financeiros necessários e os departamentos envolvidos”.

Recebido o Plano de Aperfeiçoamento, a equipe de monitoramento verificará, especialmente, os seguintes pontos (BRASIL, 2020e, slides 17 e 18):

- (i) Se o Plano foi apresentado no prazo estipulado no Acordo;
- (ii) Se cada compromisso foi abordado no Plano;
- (iii) Se foram atendidos os requisitos de forma e conteúdo;
- (iv) Se existe razoabilidade nos prazos expostos pela empresa;
- (v) Se as iniciativas sugeridas são adequadas para o cumprimento dos compromissos;
- (vi) Se a Alta Direção está ciente e também aprova o Plano.

Além disso, Pedro Ruske Freitas e Thiago Smarzaro (2020, p. 178) ressaltam que o trabalho de análise do Plano de Aperfeiçoamento possui três objetivos principais:

[V]erificar se: (i) a pessoa jurídica contemplou todas os compromissos de integridade definidos no acordo; (ii) o plano apresenta priorizações, prazos finais e intermediários, metas, pessoas e departamentos envolvidos, previsão de recursos financeiros, entre outros elementos necessários para a execução de um planejamento; e, (iii) as priorizações e prazos são razoáveis considerando as obrigações assumidas.

Desse modo, após a avaliação do conteúdo do Plano de Aperfeiçoamento por parte da equipe de monitoramento será produzida Nota Técnica preliminar, a qual deve apresentar “análise do Plano e das falhas eventualmente encontradas” (BRASIL, 2020e, slide 19).

Conforme pôde ser identificado na análise dos treze acordos de leniência, bem como confirmado pelo entrevistado, a Controladoria-Geral da União possui a prerrogativa de propor alterações ou complementações, bem como solicitar esclarecimentos adicionais ao Plano de Aperfeiçoamento apresentado de forma preliminar. Tal entendimento é inclusive corroborado pelo documento utilizado pela Controladoria-Geral da União para apresentação do Monitoramento de Programa de Integridade em Acordo de Leniência no Fórum “O Controle no Combate à Corrupção”, uma vez que este afirma que a Controladoria-Geral da União poderá encaminhar Ofício à empresa “solicitando as informações e os ajustes necessários para a aprovação do Plano” (BRASIL, 2020e, slide 19), ressaltando expressamente que a Controladoria-Geral da União poderá solicitar ajustes tanto nos prazos quanto no conteúdo do Plano de Aperfeiçoamento.

No caso de haver necessidade de esclarecimentos ou alterações por parte da empresa, a Controladoria-Geral da União reconhece a possibilidade de eventualmente serem realizadas reuniões entre a empresa e os representantes da entidade pública (BRASIL, 2020e, slide 20), informação esta que foi confirmada pelo entrevistado, especialmente considerando a declaração de que a Nota Técnica definitiva apenas é finalizada após a realização das tratativas com a pessoa jurídica, caso estas sejam necessárias.

O entrevistado indicou que, em especial, a Coordenação-Geral de Integridade Privada avalia a forma pela qual a pessoa jurídica pretende implementar os aprimoramentos e os prazos indicados no Plano de Implementação, para analisar a viabilidade dos atos sugeridos e do prazo para cumprimento.

Conforme apresentação da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2020e, slide 22), uma vez que o conteúdo do Plano de Aperfeiçoamento seja considerado satisfatório pela

Controladoria-Geral da União, “será produzida uma Nota Técnica definitiva, com análise exaustiva do Plano”.

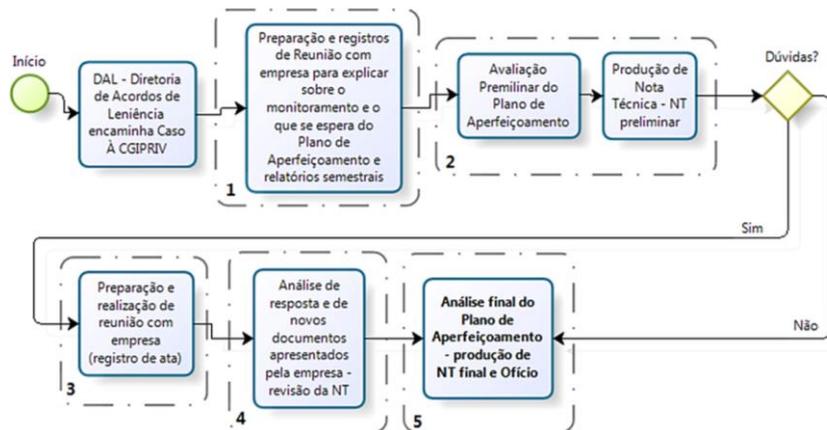
Após a elaboração da Nota Técnica definitiva, a Controladoria-Geral da União emitirá ofício à pessoa jurídica, de modo a informar, ao menos: “(i) a aprovação do Plano; (ii) os prazos para o envio dos relatórios semestrais; e (iii) eventuais pendências a serem apresentadas já no 1º Relatório Semestral de Monitoramento” (BRASIL, 2020e, slide 22).

O entendimento da Controladoria-Geral da União é de que “a partir da aprovação, a empresa está vinculada a seu Plano” (BRASIL, 2020e, slide 23), de modo que justifica a previsão expressa em alguns acordos de leniência analisados de que todas as alterações propostas pelas responsáveis colaboradoras ao Plano de Aperfeiçoamento deverão ser comunicadas à Controladoria-Geral da União, mediante justificativa e considerações sobre o impacto das alterações nos prazos de implementação de cada determinação.

Assim, após a aprovação do Plano de Aperfeiçoamento e o encaminhamento do ofício à empresa, “dá-se início efetivamente à fase de Monitoramento do Programa de Integridade, cujos prazos deverão ser rigorosamente seguidos” (BRASIL, 2020e, slide 23). Portanto, conforme informado pelo entrevistado, a partir do momento em que o Plano de Aperfeiçoamento é aprovado, dá-se início ao prazo de monitoramento disposto nas cláusulas dos acordos de leniência.

A Controladoria-Geral da União sumariza o procedimento de análise do Plano de Aperfeiçoamento da seguinte forma (BRASIL, 2020e, slide 24):

Imagem 2 - Fluxograma da avaliação de Programas de Integridade em Acordos de Leniência



Fonte: Controladoria-Geral da União, 2020.

3.3.2. Relatórios de Monitoramento

Como reportado em capítulo anterior, dos doze acordos de leniência que se submetem ao monitoramento pela Controladoria-Geral da União, em todos eles há a previsão de submissão de relatórios periódicos à Controladoria-Geral da União para análise. Os relatórios periódicos são denominados pela Controladoria-Geral da União no documento utilizado para apresentação do Monitoramento de Programa de Integridade em Acordo de Leniência no Fórum “O Controle no Combate à Corrupção” como Relatórios de Monitoramento.

Neste documento, a Controladoria-Geral da União conceitua o Relatório de Monitoramento como (BRASIL, 2020e, slide 26):

Documento encaminhado pela empresa monitorada a cada 6 meses com informações sobre:

- (i) Avanços no Programa de Integridade em virtude da implementação de compromissos, conforme plano aprovado;
- (ii) Existência e aplicação de todos os parâmetros de seu programa de integridade, conforme Artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/15

Por sua vez, Pedro Ruske Freitas e Thiago Smarzaró (2020, p. 179) apontam que os Relatórios de Monitoramento “são documentos elaborados pela pessoa jurídica em que esta discorre sobre a existência e aplicação de todos os parâmetros de seu programa de integridade, conforme artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015”.

Em que pese a indicação da Controladoria-Geral da União de que os Relatórios de Monitoramento são encaminhados de forma semestral, ressalta-se que tal afirmação não é absoluta, uma vez que, durante o mapeamento dos treze acordos de leniência analisados, foi possível identificar que, em um⁸⁵ acordo, o relatório tem a periodicidade anual, enquanto nos outros onze⁸⁶ acordos os relatórios devem, de fato, ser encaminhados à Controladoria-Geral da União semestralmente.

Além disso, o entrevistado destacou que a Controladoria-Geral da União decidiu, internamente, que os monitoramentos de programas de integridade terão um prazo mínimo de dezoito meses, considerado o prazo mínimo viável para que haja a recomendação e posterior avaliação de seu resultado fático no programa de integridade.

⁸⁵ Acordo de Leniência celebrado pela SBM Offshore.

⁸⁶ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela Andrade Gutierrez; (vi) pela Braskem; (vii) pela Technip e Flexibras; (viii) pela Camargo Corrêa; (ix) pela Nova Participações; (x) pela OAS; e (xi) pela Car Rental.

De todo modo, conclui-se que os Relatórios de Monitoramento devem ser elaborados e encaminhados pela empresa monitorada, de modo a apresentar informações acerca de seu programa de integridade e, em especial, acerca da aplicação dos compromissos firmados durante a celebração do Acordo de Leniência. Pedro Ruske Freitas e Thiago Smarzaró (2020, p. 179) reforçam tal entendimento:

[O]s relatórios devem conter informações não somente sobre os avanços no programa em decorrência da implementação dos compromissos firmados no acordo, conforme definido no plano aprovado, como também sobre a existência, aplicação e adaptação dos demais parâmetros que porventura não tenham sido identificados como falhos quando da avaliação do programa durante a negociação do acordo.

Além disso, a Controladoria-Geral da União indica que os Relatórios de Monitoramento devem ser “acompanhados de evidências documentais que comprovem todas as declarações da empresa” (BRASIL, 2020e, slide 27). Conforme declarado pelo entrevistado, é extremamente relevante que a pessoa jurídica apresente documentos comprobatórios que evidenciem a efetiva aplicação das informações fornecidas no Relatório de Monitoramento.

Conforme diretrizes fornecidas pela Controladoria-Geral da União no Fórum “O Controle no Combate à Corrupção”, espera-se que a estrutura do Relatório de Monitoramento elaborado pela empresa contenha (2020e, slide 28):

- (i) Introdução;
- (ii) Atualização do Perfil;
- (iii) Sumário Executivo do Cumprimento dos Compromissos de integridade;
- (iv) Execução do Plano de Aperfeiçoamento;
- (v) Pendências (se houver);
- (vi) Relato do Estágio Atual do Programa de Integridade.

Quanto à atualização do perfil da empresa, a Controladoria-Geral da União, utiliza como parâmetro o artigo 3º da Portaria nº 909/2015 da Controladoria-Geral da União, “para fins de verificação da adequação do Programa de Integridade às especificidades da empresa” (BRASIL, 2020e, slide 29). A referida Portaria apresenta o conteúdo que deve ser apresentado quanto ao perfil da empresa:

Art. 3º No relatório de perfil, a pessoa jurídica deverá: I - indicar os setores do mercado em que atua em território nacional e, se for o caso, no exterior; II - apresentar sua estrutura organizacional, descrevendo a hierarquia interna, o processo decisório e as principais competências de conselhos, diretorias, departamentos ou setores; III - informar o quantitativo de empregados, funcionários e colaboradores; IV - especificar e contextualizar as interações estabelecidas com a administração pública nacional ou estrangeira, destacando: a) a importância da obtenção de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas atividades; b) o quantitativo e os valores de contratos celebrados ou vigentes com entidades e órgãos públicos nos últimos três anos e a participação destes no faturamento anual da pessoa jurídica; c) a frequência e a relevância da utilização de agentes intermediários, como procuradores, despachantes, consultores ou representantes comerciais, nas interações com o setor público; V - descrever as participações societárias que envolvam a pessoa jurídica na condição de controladora, controlada, coligada ou consorciada; e VI - informar sua qualificação, se for o caso, como microempresa ou empresa de pequeno porte.

Portanto, entende-se que, caso haja alterações em quaisquer informações fornecidas previamente à Coordenação-Geral de Integridade Privada quando da avaliação do programa de integridade em momento prévio à celebração do Acordo de Leniência, a pessoa jurídica deverá evidenciar tais alterações no Relatório de Monitoramento a ser encaminhado à Controladoria-Geral da União.

Conforme relatado pelo entrevistado, é extremamente importante que a Coordenação-Geral de Integridade Privada tenha conhecimento acerca do perfil atualizado da pessoa jurídica, uma vez que este fato altera o conteúdo do monitoramento realizado pela entidade.

No Sumário Executivo, a Controladoria-Geral da União espera que a empresa apresente “informações sobre o cumprimento dos compromissos e documentação comprobatória” (BRASIL, 2020e, slide 29). Como característica intrínseca de um Sumário Executivo, infere-se que tais informações seriam apresentadas de forma sumarizada neste capítulo.

No geral, entende-se da apresentação da Controladoria-Geral da União que, no capítulo de Execução do Plano de Aperfeiçoamento, a pessoa jurídica deverá apresentar o “detalhamento das ações para o cumprimento dos compromissos no período do relatório e documentação comprobatória” (BRASIL, 2020e, slide 29).

Além disso, a Controladoria-Geral da União entende ser relevante a apresentação, no Relatório de Monitoramento, de informações acerca do atendimento a eventuais novos compromissos advindos das análises de Relatórios de Monitoramento anteriores, de visitas técnicas ou entrevistas (BRASIL, 2020e, slide 30), bem como a apresentação das pendências, se houver.

Por fim, quanto ao Relato do Estágio Atual do Programa de Integridade, o entrevistado apontou que se espera que a pessoa jurídica apresente, neste capítulo, o estágio do programa de integridade com relação ao Plano de Aperfeiçoamento firmado.

Cumpra destacar que a Controladoria-Geral da União espera que as empresas também apresentem nos Relatórios de Monitoramento registros do cumprimento dos parâmetros do artigo 42 do Decreto nº 8.420/15, “mesmo que não tenham sido objeto de compromisso” (BRASIL, 2020e, slide 30). Conforme afirmado pelo entrevistado, o objeto do monitoramento realizado pela Coordenação-Geral de Integridade Privada é o programa de integridade como um todo, e não apenas os compromissos firmados pela pessoa jurídica.

Quando do recebimento do Relatório de Monitoramento, a equipe de monitoramento é responsável pela análise do Relatório, de modo a destacar “os pontos que necessitam de atenção e devem ser respondidos no próximo Relatório” (BRASIL, 2020e, slide 30). Nesta oportunidade, são verificadas as evidências “acerca do cumprimento ou não de cada compromisso e adequação ao prazo estabelecido no Plano” (BRASIL, 2020e, slide 30).

Além disso, como ressaltado pela Controladoria-Geral da União no documento utilizado para apresentação do Monitoramento de Programa de Integridade em Acordo de Leniência no Fórum “O Controle no Combate à Corrupção” (2020e, slide 31), cada Relatório de Monitoramento apresentado deve ser compreendido dentro do processo de monitoramento como um todo e não como um documento apartado, o que possibilita a inferência de que o conteúdo do relatório deve ser analisado dentro do contexto dos compromissos de integridade e das implementações realizadas pela empresa durante todo o monitoramento do programa de integridade, de modo a não haver discriminação ou julgamento pelo conteúdo de apenas um módulo de análise.

Após o recebimento e análise preliminar do conteúdo do Relatório de Monitoramento, os termos dos acordos de leniência analisados deixam claro a possibilidade de a Controladoria-Geral da União solicitar esclarecimentos adicionais, documentação comprobatória e complementações aos trabalhos. Nesses casos, a Controladoria-Geral da União aponta que a solicitação de informações adicionais ocorre especialmente: “(i) em casos em que a documentação encaminhada não foi apresentada ou foi insuficiente; e (ii) para demandar o cumprimento de pendências de relatório(s) anterior(es)” (BRASIL, 2020e, slide 30). Espera-se que a solicitação de informações ou esclarecimentos adicionais seja realizada por meio de ofícios encaminhados à pessoa jurídica.

Além disso, a Controladoria-Geral da União aponta (2020e, slide 34) que é comum a realização de reuniões entre a equipe de monitoramento e os responsáveis pela implementação do programa de integridade da empresa monitorada após o recebimento e análise de cada Relatório de Monitoramento. Em geral, as reuniões são convocadas pela própria Controladoria-

Geral da União, mas “também é possível que sejam solicitadas pela própria empresa monitorada” (BRASIL, 2020e, slide 34).

Em tais reuniões, é esperado que a empresa apresente: “(i) panorama geral de seu programa de integridade, tal qual ele se encontra no momento do relatório; e (ii) próximas ações que serão adotadas” (BRASIL, 2020e, slide 34).

A realização das reuniões também possibilita à Controladoria-Geral da União aprofundar a análise de tópicos apresentados no Relatório de Monitoramento, inclusive para esclarecimentos de dúvidas que surgiram na avaliação, bem como para realizar discussões técnicas, apresentação de requerimentos e buscar soluções, de modo a garantir a implementação dos compromissos firmados pela pessoa jurídica (BRASIL, 2020e, slide 34).

Conforme relatado pelo entrevistado, tais reuniões são relevantes e costumam ser realizadas após o envio de cada Relatório de Monitoramento, de modo a possibilitar que a própria pessoa jurídica apresente sua visão acerca da elaboração do Relatório, do estágio do programa de integridade e que sane eventuais dúvidas apresentadas pela Controladoria-Geral da União.

O entrevistado também destacou que a Coordenação-Geral de Integridade Privada realiza uma nota técnica interna para cada Relatório de Monitoramento, além de comumente encaminhar um ofício à pessoa jurídica acerca da avaliação realizada pela Coordenação-Geral de Integridade Privada quanto ao Relatório de Monitoramento encaminhado.

3.3.3. Visitas técnicas

Conforme relatado no capítulo anterior, dos treze acordos de leniência analisados, em doze⁸⁷ deles as responsáveis colaboradoras estão sujeitas às ações de supervisão e verificação *in loco* por parte da Controladoria-Geral da União. As visitas técnicas podem ser realizadas por servidores da Controladoria-Geral da União durante o período de monitoramento do acordo de leniência.

Conforme pôde ser identificado quando do mapeamento dos acordos de leniência, é esperado que as datas para a realização das supervisões e verificações *in loco* sejam previamente

⁸⁷ Acordos de Leniência celebrados: (i) pela UTC Participações; (ii) pela Bilfinger; (iii) pela MullenLowe e FCB Brasil; (iv) pela Odebrecht; (v) pela SBM Offshore; (vi) pela Andrade Gutierrez; (vii) pela Braskem; (viii) pela Technip e Flexibras; (ix) pela Camargo Corrêa; (x) pela Nova Participações; (xi) pela OAS; e (xii) pela Car Rental.

acordadas entre a Controladoria-Geral da União e as responsáveis colaboradoras., bem como que eventuais custos de deslocamento da equipe da Controladoria-Geral da União necessários para o monitoramento do programa de integridade correrão às expensas das responsáveis colaboradoras, considerando os padrões de transporte e hospedagem utilizados por servidores públicos do Poder Executivo Federal.

Nos termos do documento utilizado pela Controladoria-Geral da União para apresentação do Monitoramento de Programa de Integridade em Acordo de Leniência no Fórum “O Controle no Combate à Corrupção”, ocorrido em 2020 (BRASIL, 2020e, slides 37 a 39), bem como do artigo publicado por Pedro Ruske Freitas e Thiago Braga Smarzarzo (2020, p. 180), a visita técnica realizada pela Controladoria-Geral da União visa a verificar, dentre outros:

- (i) o ambiente físico onde atuam os funcionários, principalmente daqueles que atuam no departamento responsável pelo programa de integridade;
- (ii) sinais, cartazes e comunicados físicos relacionados ao programa;
- (iii) o funcionamento dos sistemas informatizados adotados pela pessoa jurídica para a gestão de seu programa de integridade;
- (iv) a gestão de processos decorrentes da aplicação de controles e procedimentos do programa;
- (v) o comprometimento dos membros da alta administração;
- (vi) o conhecimento dos que atuam em departamentos específicos (a exemplo do departamento responsável pelo programa, da área de auditoria interna, do setor de compras, entre outros);
- (vii) a percepção dos funcionários sobre o funcionamento e efetividade do programa adotado.

Desse modo, é possível identificar que a visita técnica realizada pelos servidores da Controladoria-Geral da União tem como objetivo compreender a dinâmica empresarial da responsável colaboradora, bem como angariar as percepções internas de seus colaboradores, de modo a analisar o âmbito prático do programa de integridade, indo além do conteúdo teórico apresentado nos Relatórios de Monitoramento.

Além disso, o entrevistado destacou que a visita técnica possibilita que a Controladoria-Geral da União tenha uma percepção acerca do clima organizacional da empresa, de modo que é comum a realização, durante a visita técnica, de entrevistas presenciais com funcionários dos mais variados graus hierárquicos, com a utilização de perguntas-chave relacionadas ao programa de integridade e ao seu funcionamento.

Pedro Ruske Freitas e Thiago Braga Smarzarzo (2020, p. 181) pontuam que durante a visita técnica são utilizadas diferentes técnicas pela Controladoria-Geral da União, sendo realizado, no geral:

(i) a verificação do ambiente de trabalho e na identificação da existência de sinais, cartazes e comunicados físicos relacionados ao programa; (ii) a realização de testes nos sistemas adotados pelas empresas; (iii) a realização de entrevistas com membros da alta administração, com funcionários da área responsável pelo programa, com os que atuam em áreas de maior risco e com funcionários escolhidos de forma aleatória.

3.3.4. Relatório Final de Monitoramento

Ao final do período de monitoramento disposto nos termos dos acordos de leniência celebrados, os representantes da equipe de monitoramento devem elaborar um Relatório Final de Monitoramento.

Conforme documento utilizado pela Controladoria-Geral da União para apresentação do Monitoramento de Programa de Integridade em Acordo de Leniência no Fórum “O Controle no Combate à Corrupção”, ocorrido em 2020, o Relatório Final de Monitoramento deve apresentar, ao menos, o seguinte conteúdo (BRASIL, 2020e, slides 40 a 42):

- (i) os compromissos de integridade assumidos pela empresa;
- (ii) Informações sobre o plano de aperfeiçoamento (data de apresentação, homologação, ações e metas estabelecidas);
- (iii) envio de relatórios semestrais e evidências pela pessoa jurídica;
- (iv) informações adicionais solicitadas e fornecidas pela empresa;
- (v) síntese das conclusões da equipe acerca de cada relatório semestral;
- (vi) reuniões realizadas com a empresa; e
- (vii) visitas técnicas às instalações da pessoa jurídica ou, na sua impossibilidade, reuniões setoriais realizadas por meio de plataforma eletrônica.

Conforme confirmado pelo entrevistado, o Relatório Final de Monitoramento apresenta todas as informações principais acerca do programa de integridade da responsável colaboradora e de todo o processo de monitoramento realizado pela Controladoria-Geral da União, inclusive no que se refere às reuniões e visitas técnicas realizadas.

Entende-se, então, que o Relatório Final de Monitoramento representa a visão da equipe de monitoramento acerca do procedimento de monitoramento realizado e os aprimoramentos e alterações ao programa de integridade que foram implementados pela pessoa jurídica durante este período.

No Relatório Final de Monitoramento, a equipe deve apresentar sua opinião final, podendo sugerir: (i) o encerramento do monitoramento do programa de integridade, quando há o cumprimento integral dos compromissos firmados no Acordo de Leniência e aqueles adquiridos posteriormente durante o período de monitoramento; (ii) prorrogação do período de

monitoramento ostensivo; ou (iii) rescisão do acordo de leniência por descumprimento dos compromissos de integridade (BRASIL, 2020e, slide 44).

Como destacado pelo entrevistado, o Relatório Final de Monitoramento é encaminhado à Diretoria de Acordos de Leniência da Controladoria-Geral da União, que realiza as tratativas diretamente com a pessoa jurídica.

Na hipótese de todos os compromissos terem sido cumpridos, o monitoramento do programa de integridade tem seu encerramento declarado, de modo que a empresa é comunicada oficialmente de tal ação e finaliza o cumprimento de uma das obrigações estipuladas pelo Acordo de Leniência celebrado.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou mapear e apresentar um estudo comparativo entre as cláusulas de aperfeiçoamento e monitoramento dos programas de integridade dispostas nos treze acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União, bem como demonstrar o processo de monitoramento de programas de integridade realizado pela Controladoria-Geral da União no escopo da celebração dos acordos de leniência.

Para tanto, em um primeiro momento, expôs-se o panorama geral das disposições da Lei Anticorrupção, especialmente no que se refere à instituição do Acordo de Leniência no escopo da referida lei. Assim, foi possível identificar pontos gerais acerca do contexto de elaboração e promulgação da Lei Anticorrupção, bem como os pontos principais de tal lei e de seu decreto regulamentador, em especial os atos lesivos por ela tipificados e o processo administrativo de responsabilização. Além disso, tratou-se com maior detalhamento o instituto do Acordo de Leniência, de modo a apresentar as disposições gerais, os requisitos para a celebração, os respectivos benefícios e o procedimento de negociação e celebração do Acordo de Leniência com a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.

Ainda, apresentou-se uma visão geral do instituto de *compliance* e dos programas de integridade aplicáveis às pessoas jurídicas, bem como a relevância dos programas de integridade no escopo dos acordos de leniência celebrados no âmbito da Lei Anticorrupção. Como indicado ao longo do texto, tais definições são importantes para a compreensão completa da relevância dos programas de integridade no escopo de acordos de leniência referentes à Lei Anticorrupção.

Após o estabelecimento do referencial teórico para a elaboração do presente estudo, apresentou-se a análise e mapeamento realizados nas cláusulas de aperfeiçoamento e monitoramento de programas de integridade nos acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União.

Em resumo, por meio das análises comparativas realizadas, foi possível identificar que, à exceção do Acordo de Leniência da SBM Offshore e da Samsung Heavy Industries, os demais acordos analisados durante o trabalho seguem um padrão de redação das cláusulas bem definido quanto às cláusulas relativas ao aperfeiçoamento e monitoramento dos programas de integridade, de modo que se subentende que ao menos tais cláusulas seguem parâmetros mínimos de informações estabelecidos pelos entes públicos, mas que distinguem-se em

questões relevantes, cujo racional não pôde ser identificado devido à confidencialidade das negociações de acordos de leniência.

A partir do estudo realizado, identificou-se que em todos os treze acordos de leniência analisados as pessoas jurídicas reconhecem, em maior ou menor grau, nas cláusulas de aperfeiçoamento do programa de integridade, a necessidade de aperfeiçoar, adotar e/ou manter em pleno funcionamento seus programas de integridade. Assim, no que se refere às cláusulas de aperfeiçoamento do programa de integridade, o trabalho tratou de temas específicos identificados ao longo do mapeamento, tais como a elaboração do Plano de Implementação, a certificação ISO 37.001 e a submissão à auditoria externa contábil.

Além disso, quanto ao monitoramento da adoção, aplicação e/ou aperfeiçoamento do programa de integridade, o estudo identificou que na maioria dos acordos de leniência analisados, as responsáveis colaboradoras expressamente se submetem ao monitoramento do programa de integridade, realizado pela própria Controladoria-Geral da União. Assim, o trabalho também expôs as cláusulas que estabelecem as premissas para a realização do monitoramento por parte da Controladoria-Geral da União, bem como das obrigações que as empresas estão sujeitas para a consecução do monitoramento.

Por fim, após a análise das disposições das cláusulas de aperfeiçoamento e monitoramento dos programas de integridade dispostas nos acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União, este trabalho buscou apresentar o procedimento de monitoramento dos programas de integridade realizado pela Controladoria-Geral da União, tomando por base a entrevista realizada e as informações disponíveis em fontes públicas.

Assim, o trabalho apresentou a metodologia utilizada pela Controladoria-Geral da União desde a avaliação do programa de integridade nos acordos de leniência até o procedimento de monitoramento propriamente dito, após a celebração dos acordos de leniência. Em que pese a limitação de acesso a informações referentes a acordos de leniência e ao andamento dos monitoramentos atualmente realizados pela Coordenação-Geral de Integridade Privada, percebe-se que o programa de integridade representa ponto relevante do cumprimento dos acordos de leniência após a sua celebração.

Pela pesquisa realizada, foi possível identificar que a avaliação de programas de integridade realizada pela Coordenação-Geral de Integridade Privada segue metodologia específica e positivada em guias orientativos às pessoas jurídicas – em que pese a metodologia utilizada em tese ter sido elaborada para análise durante processos administrativos de responsabilização –, de modo a conferir maior previsibilidade e segurança jurídica às pessoas

jurídicas tanto no momento de elaboração dos documentos relevantes solicitados pela Comissão de Negociação – Relatórios de Perfil e de Conformidade – quanto no momento de obter o extrato e as conclusões da Coordenação-Geral de Integridade Privada.

Quanto ao procedimento de monitoramento dos programas de integridade, identificou-se, após levantamento em fontes públicas e entrevista com membro da Controladoria-Geral da União, que a Controladoria-Geral da União possui um procedimento de monitoramento bem consolidado e com metodologia própria para a identificação dos avanços e potenciais retrocessos nos programas de integridade das pessoas jurídicas após a celebração dos acordos de leniência no escopo da Lei Anticorrupção.

Entretanto, a identificação de tal procedimento não é trivial e não consta em guias orientativos elaborados pela Controladoria-Geral da União, como outros temas acima destacados. Por esse motivo, apesar de o procedimento identificado para elaboração da presente pesquisa aparentar ser bem consolidado, entende-se que a ausência de disposições concretas sobre o tema pode gerar insegurança jurídica e desorientação das pessoas jurídicas acerca do procedimento e das expectativas da Controladoria-Geral da União para cumprimento das obrigações.

Por esse motivo, em que pese o presente trabalho ter sido elaborado na tentativa de compilar um conjunto de informações relacionadas ao tema – tornando-se um instrumento de referência aos profissionais que atuam na área, bem como às pessoas jurídicas que se sujeitam ao procedimento --, sem a presunção de se esgotar todas as fontes, entende-se que seria relevante a elaboração, por parte da própria Controladoria-Geral da União, de manuais ou guias orientativos para descrição do procedimento de monitoramento de programas de integridade, de modo a publicizar a metodologia já aplicada e possibilitar maior previsibilidade por parte da pessoa jurídica acerca dos passos que serão seguidos para a consecução do monitoramento.

Além disso, apesar de compreender as limitações intrínsecas ao processo de monitoramento, seria relevante que a Controladoria-Geral da União conferisse maior transparência ativa à população acerca dos procedimentos de monitoramento realizados pela entidade após a celebração de acordos de leniência, de modo que o público tenha acesso a informações mínimas de cumprimento e observação das disposições dos termos dos acordos de leniência, que são públicos, e que possa participar ativamente do processo de análise dos acordos de leniência celebrados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Arnaldo Quirino de. **Programa de integridade (compliance program) na Lei Anticorrupção e culpabilidade empresarial**. Revista Síntese de Direito Empresarial: São Paulo, set-out/2017, n° 58, pp. 36-85.

ARAÚJO, Ricardo Wagner de. Compliance, **Monitors, and the Odebrecht Case: A Comparison Between the FCPA and the Clean Company Act**. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3622101>>. Acesso em. 21 set. 2021.

ATHAYDE, Amanda. **Manual dos Acordos de Leniência no Brasil: teoria e prática – CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 37.001: Sistemas de gestão antissuborno - Requisitos com orientações para uso**. Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL, República Federativa do. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas**, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Convenção Interamericana Contra a Corrupção**, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea-2016.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR**, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-pratico-integridade-par.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de Cálculo de Multa** [versão atual, atualizada até maio de 2020], 2020 [BRASIL, 2020a]. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46350>>. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Manual de Responsabilização de Entes Privados** [versão atual, atualizada até maio de 2020], 2020 [BRASIL, 2020b]. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45545>>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Avaliação de Programas de Integridade em Acordos de Leniência: Orientações Gerais às Empresas**, 2020 [BRASIL, 2020c]. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46350>>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção: Cálculo e Dosimetria** [versão atualizada até setembro de 2020], 2020 [BRASIL, 2020d]. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46569>>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Monitoramento de Programa de Integridade em Acordo de Leniência**, 2020 [BRASIL, 2020e]. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64484>>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Acordo de Leniência: Vantagens**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/vantagens>>. Acesso em: 2 mai. 2021.

CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio. A. **Lei Anticorrupção - Comentários à Lei 12.846/2013**. Portugal: Grupo Almedina, 2014.

CARVALHO, André Castro. **Manual de Compliance**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640898/>>. Acesso em: 06 out. 2021.

CARVALHO, Paulo Roberto Galvão de. **Legislação anticorrupção no mundo: análise comparativa entre a lei anticorrupção brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act norte-americano e o Bribery Act do Reino Unido**. In: SOUZA, Jorge Munhoz; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Org.) *Lei Anticorrupção*. Salvador: JusPodivm, 2015.

DAL POZZO, Antonio Araldo et al. **Lei Anticorrupção: apontamentos sobre a Lei n. 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERREIRA, Fábila Duarte. **A prática do compliance como um instrumento empresarial anticorrupção para preservação das empresas**. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, vol. 81/2018, jul-set/2018, p. 161-178.

FREITAS, Pedro Ruske; SMARZARO, Thiago Braga. **O Monitoramento de Programas de Integridade em Acordos de Leniência**. In: Escola da AGU. *Acordos de Leniência da Lei nº 12.846, de 2013: A Experiência da CGU e da AGU (Aspectos Práticos, Teóricos e Perspectivas)*. volume 12 - n. 03 - Brasília-DF, set./dez. 2020, p. 165-183.

GANDARA, Leonardo André. **A influência estrangeira no direito brasileiro: caso da Lei Anticorrupção**. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 183-211, out./dez. 2015.

LEAL, Rogério Gesta. **A nova lei anticorrupção empresarial no Brasil: novo marco regulatório às responsabilidades das pessoas jurídicas por atos atentatórios aos bens públicos.** Revista de Direito Empresarial – RDEmp, Belo Horizonte, ano 13, n. 2, p. 63-88, mai./ago, 2016.

MAEDA, Bruno Carneiro. **Programas de Compliance Anticorrupção: importância e elementos essenciais.** In: DEBIBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Org.). Temas de Anticorrupção & Compliance. São Paulo: Elsevier, 2012.

MARIN, Tâmera Padoin Marques. **A Lei Anticorrupção e o Acordo de Leniência: uma análise do regime geral para a celebração desse instrumento.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARRARA, Thiago. **Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro. modalidades, regime jurídico e problemas emergentes.** Revista Digital de Direito Administrativo, v. 2, n. 2, p. 509- 527, 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/99195/98582>>. Acesso em: 5 mai. 2021.

PAGOTTO, Leopoldo. **Esforços Globais Anticorrupção e seus reflexos no Brasil.** In: DEBBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Coord.) Temas de Anticorrupção e Compliance. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PIMENTA, Raquel de Mattos. **A Construção dos Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção.** 1a Ed [livro eletrônico]. São Paulo: Blucher, 2020.

SALES, Marlon Roberth; BANNWART JUNIOR, Clodomiro José. **O Acordo de Leniência: uma análise de sua compatibilidade constitucional e legitimidade.** Revista do Direito Público. Londrina, v. 10, n. 3, p. 31-50, set/dez. 2015.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **O Acordo de Leniência na Lei Anticorrupção.** In: Revista dos Tribunais, vol. 947/2014, p. 157 – 177.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e Lei Anticorrupção.** São Paulo: Saraiva, 2015. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502622098/cfi/0>>. Acesso em: 26 set. 2021.

SIMÃO, Valdir Moisés; VIANNA, Marcelo Pontes. **O Acordo de Leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas**. São Paulo: Trevisan, 2017.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547224011/>>. Acesso em: 08 out. 2021.

APÊNDICE A – LISTA DE ACORDOS DE LENIÊNCIA ANALISADOS

Data da assinatura do Acordo	Instituições Celebrantes	Interveniente Anuente	Responsáveis Colaboradoras	Íntegra do acordo analisado	Denominação utilizada
10/07/2017	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União	N/A	UTC Engenharia S.A., Constran S.A. - Construções e Comércio e UTC Participações S.A.	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordos-lemeniencia/acordos-firmados/utc.pdf	UTC Participações
14/08/2017	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União	N/A	Bilfinger Maschinenbau GmbH & Co KG.	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordos-lemeniencia/acordos-firmados/bilfinger.pdf	Bilfinger
13/04/2018	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União	Ministério Público Federal	Mullen Lowe Brasil Publicidade Ltda. e FCB Brasil Publicidade e Comunicação Ltda.	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordos-lemeniencia/acordos-firmados/mullenlowe.pdf	MullenLowe e FCB Brasil
09/07/2018	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União	Interveniente-Garantidor e pessoas físicas relacionadas no Anexo VII	Odebrecht S.A. e demais empresas do grupo econômico Odebrecht relacionadas no Anexo I	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordos-lemeniencia/acordos-firmados/odebrecht.pdf	Odebrecht
26/07/2018	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União	Petróleo Brasileiro S.A.	SBM Offshore N.V. e SBM Holding Inc. S.A.	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordos-lemeniencia/acordos-firmados/sbm.pdf	SBM Offshore
18/12/2018	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e	Andrade Gutierrez S.A.	Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S.A. e Andrade Guitierrez Engenharia S.A.	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-	Andrade Gutierrez

Data da assinatura do Acordo	Instituições Celebrantes	Interveniente Anuente	Responsáveis Colaboradoras	Íntegra do acordo analisado	Denominação utilizada
	Advocacia-Geral da União			anticorruptao/acordoleniencia/acordos-firmados/andrade-gutierrez.pdf	
31/05/2019	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União	N/A	Braskem S.A.	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordoleniencia/acordos-firmados/braskem.pdf	Braskem
25/06/2019	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União	N/A	Technip Brasil – Engenharia, Instalações e Apoio Marítimo Ltda. e Flexibrás Tubos Flexíveis Ltda.	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordoleniencia/acordos-firmados/TechnipBrasil.pdf	Technip e Flexibras
31/07/2019	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União	N/A	Camargo Corrêa Construções e Participações S.A., Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e MOVER Participações S.A.	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordoleniencia/acordos-firmados/camargo-correa.pdf	Camargo Corrêa
12/11/2019	Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União	N/A	Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A., Nova Engevix Construções e Montagens S.A., Infravix Participações S.A., Ecovix Construções Oceânicas S.A., Nova Participações S.A.	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordoleniencia/acordos-firmados/acordo-engevix.pdf	Nova Participações
14/11/2019	Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União	N/A	Construtora OAS S.A. – Em Recuperação Judicial, Coesa Engenharia Ltda., OAD Logística e Comércio Exterior S.A., OAS Óleo e Gás S.A., OAS Empreendimentos S.A. – Em Recuperação Judicial, OAS Defesa S.A., OAS Energy GmbH, OAS African Investments Ltd., OAS	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordoleniencia/acordos-firmados/acordo-caso-02-para-publicacao-21fev2020.pdf	OAS

Data da assinatura do Acordo	Instituições Celebrantes	Interveniente Anuente	Responsáveis Colaboradoras	Íntegra do acordo analisado	Denominação utilizada
			Central America Investing Limited (BVI) e OAS S.A. – Em Recuperação Judicial		
25/08/2020	Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União	Hertz France S.A.S., Localiza Fleet S.A. e Localiza Rent a Car S.A.	Car Rental Systems do Brasil Locação de Veículos Ltda.	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordo-leniencia/acordos-firmados/CarRental.pdf	Car Rental
22/02/2021	Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União		Samsung Heavy Industries Co. Ltd.	https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordo-leniencia/arquivos/AcordodeLeniencia_com_tarja_samsung.pdf	Samsung Heavy Industries