

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

Dielson Claudio dos Santos

**A responsabilização de pessoas jurídicas
por atos de corrupção: análise da
(in)efetividade da Lei Anticorrupção (Lei nº
12.846/2013).**

Vitória
2017

Dielson Claudio dos Santos

**A responsabilização de pessoas jurídicas
por atos de corrupção: análise da
(in)efetividade Lei Anticorrupção (Lei nº
12.846/2013).**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública, na área de Aspectos Legais no Setor Público.

Orientadora:

Professora Doutora Margareth Vetis Zaganelli.

Vitória

2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

S237r Santos, Dielson Claudio dos, 1968-
A responsabilização de pessoas jurídicas por atos de
corrupção : análise da (in)efetividade da Lei Anticorrupção (Lei nº
12.846/2013) / Dielson Claudio dos Santos. – 2017.
113 f. : il.

Orientador: Margareth Vetis Zaganelli.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. Brasil. [Lei n. 12.846, de 1 de agosto de 2013]. 2.
Corrupção - Legislação. 3. Responsabilidade administrativa. 4.
Pessoa jurídica. I. Zaganelli, Margareth Vetis. II. Universidade
Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas. III. Título.

CDU: 35

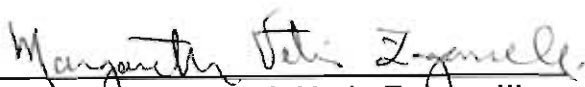
DIELSON CLAUDIO DOS SANTOS

**A RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS POR
ATOS DE CORRUPÇÃO: ANÁLISE DA (IN)EFETIVIDADE DA
LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI Nº 12.846/2013)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

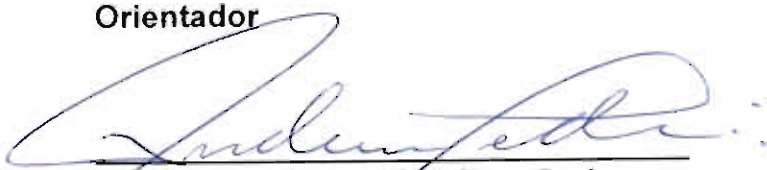
Aprovada em 28 de setembro de 2017.

COMISSÃO EXAMINADORA

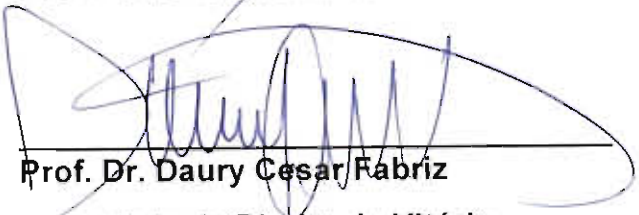

Prof.^a Dr.^a Margareth Vetis Zaganelli

Universidade Federal do Espírito Santo

Orientador


Prof. Dr. Anderson Sant'Ana Pedra

Faculdade de Direito de Vitória


Prof. Dr. Dauray Cesar Fabriz

Faculdade de Direito de Vitória

*Dedico este trabalho à minha família.
Amo vocês!*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus.

À minha esposa Glauce pelo amor, paciência, apoio e compreensão às horas de minha presença que lhe foram sonegadas por mais uma “invenção de moda”;

Aos meus filhos, Leonardo e Gabriela, pelo mesmo motivo;

À minha orientadora, professora Margareth Vetis Zaganelli, pela disponibilidade, prontidão e estímulo incessante em suas observações; pelo espírito humilde e paciente em ensinar e compartilhar conhecimento;

Aos professores componentes da banca, Anderson Sant’Ana Pedra e Daury César Fabríz. Obrigado pelas observações e ensino.

Aos professores com os quais tive o privilégio de ser discente: Margareth Vetis Zaganelli, Thalmó de Paiva Coelho Júnior, Rubens de Araújo Amaro, Dário de Azevedo Nogueira Júnior, Duarte de Souza Rosa Filho, Maria Alice Veiga Ferreira de Souza e Sônia Maria Dalcomuni,

Às coordenadoras do curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública, professoras Doutoras Teresa Cristina Janes Carneiro e Marilene Olivier Ferreira de Oliveira, pelo apoio, atenção e palavras de encorajamento;

À Mayara e Luciano, da secretária do Mestrado Profissional, pela prontidão, profissionalismo e ótimo bom humor no atendimento às demandas;

Aos colegas de turma pelos bons momentos vividos juntos nesse desafio de crescimento pessoal e profissional;

Aos colegas de turma da CGU pelo apoio e incentivo mútuo;

Aos dirigentes do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e da Universidade Federal do Espírito Santo, pela visão em proporcionar ao corpo técnico a possibilidade de realizar o curso de mestrado;

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram, em algum momento, para ultrapassar esta meta.

*Bem-aventurado o homem que acha sabedoria,
e o homem que adquire conhecimento.
Provérbios 3:13.*

RESUMO

O presente estudo não tem como objeto a corrupção em si. O foco da pesquisa é estudar a aplicação da Lei Anticorrupção (LAC) e seus reflexos nos principais atores envolvidos, pessoas jurídicas e Administração Pública, em decorrência dos resultados materializados na condução de Processos Administrativos de Responsabilização (PAR), instituto previsto nos artigos 8º a 15 da LAC. A responsabilização objetiva, administrativa e civil, de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção é uma inovação no cenário jurídico brasileiro. Objetiva-se identificar uma amostra do universo de processos administrativos de responsabilização instaurados no período compreendido entre 29 de janeiro de 2014 a 28 de fevereiro de 2017 com base na LAC utilizando-se de metodologia de estudo de campo, de caráter exploratório, mediante análise de pesquisa bibliográfica e documental. Objetiva-se o conhecimento do estágio atual da efetiva aplicação da LAC e contribuir para proporcionar uma melhoria na prestação dos serviços públicos. O conhecimento de dados decorrentes de decisões de Processos Administrativos de Responsabilização (ou tão somente da instauração dos referidos PAR) trará subsídios para formulação de políticas públicas e estratégias no aperfeiçoamento das ações de defesa do patrimônio público. A análise dos dados encontrados indica uma baixa adesão de órgãos competentes em âmbito nacional na instauração de processos administrativos de responsabilização, bem como baixa tempestividade na apresentação de decisão de mérito nos processos instaurados. Verifica-se também baixo registro de informações no Cadastro Nacional de Empresas Punidas acerca das sanções aplicadas, prejudicando a transparência ativa e dificultando o controle social.

Palavras Chaves - Corrupção, responsabilização de pessoas jurídicas, lei anticorrupção, movimento global anticorrupção.

ABSTRACT

The present study does not deal with corruption itself. The focus of the research is to study the application of the Anti-Corruption Law (ACL) and its reflexes in the main actors involved, legal entities and Public Administration, as a result of the results of conducting Administrative Responsibility Processes (ARP), instituted in Articles 8 to 15 of the ACL. The strict liability, administrative and civil, of legal entities for the practice of acts of corruption is an innovation in the Brazilian legal scenario after the publication of Law 12.846/2013. The objective of this study was to identify a sample of the universe of Administrative Responsibility Processes established between January 29, 2014 and February 28, 2017, based on the ACL, using an exploratory field study methodology, bibliographic and documentary research. The objective is to know the current stage of the effective application of ACL and to contribute to improve the delivery of public services. Knowledge of data arising from Administrative Responsibility Process decisions (or only from the opening of ARP) will provide subsidies for the formulation of public policies and strategies for the improvement of actions to defend public patrimony. The analysis of the data found indicates a low adhesion of national public entities in the establishment of Administrative Responsibility Processes, as well as low timeliness in the submission of a decision on merits in the proceedings instituted. There is also a low registration of information in the National Register of Punished Companies on the sanctions applied, damaging an active transparency and making social control difficult.

Keywords - Corruption, liability of legal entities, anti-corruption law, global anti-corruption movement.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico nº 1 – Despesa prevista orçamento da União para exercício 2016.....	70
Gráfico nº 2 - Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) por esfera de governo.....	82
Gráfico nº 3 - Processos Administrativos de Responsabilização por “status” de tramitação.....	83
Gráfico nº 4 - Prazo médio de tramitação de Processos Administrativos de Responsabilização conclusos.....	86
Gráfico nº 5 - Sanções aplicadas em Processos Administrativos de Responsabilização.....	91
Gráfico nº 6 - Receita operacional bruta por ano.....	93
Gráfico nº 7 - Lucro (ou prejuízo) líquido.....	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema geral da dissertação.....	65
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro nº 1 - Detalhamento de sanção registrada no Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP.....	20
Quadro nº 2 – Comparativo entre legislações anticorrupção: Brasil, Estados Unidos da América e Reino Unido.....	28
Quadro nº 3 - Comparativo de algumas alterações introduzidas pela MP nº 703.....	55
Quadro nº 4 - Normativos regulamentadores relacionados à Lei Anticorrupção.....	58
Quadro nº 5 – Matriz de projeto de pesquisa.....	66
Quadro nº 6 – Despesa prevista para orçamento da União exercício 2016.....	69
Quadro nº 7 - Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.....	74
Quadro nº 8 – Prazo médio de conclusão de Processos Administrativos de Responsabilização.....	85
Quadro nº 9 - Decisões de Processos Administrativos de Responsabilização.....	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Processos Administrativos de Responsabilização – Poder Executivo – Governos Federal, Estaduais e Municipais. Período da amostra: 29/01/2014 a 28/02/2017.....	77
--	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAPES/MEC – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação
CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CPAR – Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização
CPI – *Corruption Perceptions Index*
FCPA – *Foreign Corruption Practices Act*
IPC – Índice de Percepção da Corrupção
LAC – Lei anticorrupção
LAI – Lei de Acesso à Informação
LEL – Lei da Empresa Limpa
MP – Medida Provisória
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OECD – *Organisation for Economic Co-Operation and Development*
PAR – Processo Administrativo de Responsabilização
PPS – Partido Popular Socialista
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.
RISTF – Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
SECONT – Secretaria de Estado de Controle e Transparência
SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
TI – Transparência Internacional
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

SUMÁRIO RESUMIDO

AGRADECIMENTOS.....	5
RESUMO.....	7
ABSTRACT.....	8
LISTA DE GRÁFICOS.....	9
LISTA DE FIGURAS.....	10
LISTA DE QUADROS.....	11
LISTA DE TABELAS.....	12
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES.....	13
SUMÁRIO RESUMIDO.....	14
SUMÁRIO EXPANDIDO.....	15
1. INTRODUÇÃO.....	18
2. COMBATE À CORRUPÇÃO: iniciativas internacionais e nacional.....	24
3. METODOLOGIA.....	63
4. DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO: análise dos dados.....	73
5. CONCLUSÕES.....	98
6. REFERÊNCIAS.....	104
7. APÊNDICES.....	112

SUMÁRIO EXPANDIDO

AGRADECIMENTOS.....	5
RESUMO.....	7
ABSTRACT.....	8
LISTA DE GRÁFICOS.....	9
LISTA DE FIGURAS.....	10
LISTA DE QUADROS.....	11
LISTA DE TABELAS.....	12
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES.....	13
SUMÁRIO RESUMIDO.....	14
SUMÁRIO EXPANDIDO.....	15
1. INTRODUÇÃO.....	18
1.1. Contextualização e justificativa da pesquisa.....	18
1.2. Pergunta de pesquisa.....	22
1.3. Objetivos.....	22
1.3.1. Objetivo Geral.....	22
1.3.2. Objetivos Específicos.....	22
1.4. Organização do trabalho.....	23
2. COMBATE À CORRUPÇÃO: iniciativas internacionais e nacional.....	24
2.1. Iniciativas internacionais de combate à corrupção.....	24
2.1.1. Movimento global anticorrupção.....	24
2.1.2. Convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre corrupção.....	26
2.1.3. Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.....	26
2.1.4. Foreign Corrupt Practices Act e United Kingdom Bribery Act.....	27
2.1.5. Corrupção e “jeitinho brasileiro”.....	29
2.2. A Lei Anticorrupção brasileira.....	31
2.2.1. Natureza jurídica da Lei Anticorrupção.....	33
2.2.2. Responsabilização objetiva.....	35
2.2.3. Condutas tipificadas como lesivas à administração pública.....	37

2.2.4. Sanções administrativas previstas na Lei Anticorrupção.....	40
2.2.5. Sanções judiciais previstas na Lei Anticorrupção.....	42
2.2.6. Programa de integridade na Lei Anticorrupção.....	43
2.2.7. Acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção.....	45
2.2.8. Do Cadastro Nacional de Empresas Punidas.....	49
2.2.9. Aspectos do Processo Administrativo de Responsabilização na Lei Anticorrupção.....	51
2.3. Alteração legislativa: a Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015.....	54
2.4. Normativos relacionados à Lei Anticorrupção.....	58
2.5. Lei Anticorrupção nos tribunais superiores.....	59
2.6. Lei anticorrupção no Tribunal de Contas da União.....	62
3. METODOLOGIA.....	63
3.1 O método.....	67
3.2 O universo e amostra da pesquisa.....	67
3.3 Identificação da amostra.....	70
3.4 Limitações da identificação da amostra da pesquisa.....	72
4. DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO: análise dos dados.....	73
4.1. Resultados práticos da aplicação da Lei Anticorrupção brasileira.....	73
4.2. Dos Processos Administrativos de Responsabilização de Pessoas Jurídicas.....	76
4.3. Dos Processos Administrativos de Responsabilização conclusos.....	85
4.4. Do registro de sanções aplicadas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.....	86
4.5. Das sanções administrativas de natureza pecuniária.....	91
4.6. Do risco de a pessoa jurídica “não ser” e “não estar” em compliance.....	92
4.7. Dos acordos de leniência.....	94
4.8. Análises finais.....	95
5. CONCLUSÕES.....	98
6. REFERÊNCIAS.....	104
7. APÊNDICES.....	112
5.1. Apêndice A: Carta modelo nº 1 solicitando informações a órgãos e entidades.....	112

5.2. Apêndice B: Carta modelo nº 2 solicitando informações a órgãos e entidades.....	113
--	-----

1. INTRODUÇÃO.

1.1. Contextualização e justificativa da pesquisa.

A corrupção é um dos grandes males do nosso tempo (VERDENICCI; HOUGH, 2015). Ela afeta tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento (TANTARDINI; GARCIA-ZAMOR, 2015). Os atos de corrupção proporcionam prejuízo ao livre comércio e à boa governança, corroem o estado de direito, limitam os avanços econômicos e políticos e produzem efeitos devastadores sobre as várias partes interessadas (SMITH; GRUBEN; JOHNSON; SMITH Jr., 2013). A partir da década de 1990, surgiu o movimento global anticorrupção, o qual se torna um dos temas da agenda global, em virtude de um cenário de transformação mundial e de uma conjuntura favorável (FARIA, 2012). No Brasil e em algumas partes do mundo, inúmeras pessoas saíram às ruas para protestar contra a corrupção. No Brasil, a população descontente com a qualidade dos serviços de transporte público, e aumento de tarifas no ano de 2013, saiu às ruas para protestar contra o governo e contra a corrupção (ARRIETA, 2014). Em meio às turbulências, surge então, a partir de março de 2014, desenvolvido pela Justiça Federal em Curitiba, a denominada Operação Lava Jato¹, que tem sido o escândalo de corrupção mais divulgado na história recente brasileira (CASTRO; ANSARI, 2017), o qual traz à tona o “Escândalo da Petrobras”.

Em 2015, a Transparência Internacional² (TI), organização privada que atua no combate à corrupção, divulga o *Corruption Perceptions Index 2015* (CPI), índice que mede os níveis percebidos de corrupção no setor público. O índice do Brasil se deteriora, caindo 5 pontos na escala de percepção da corrupção, de 43 para 38, sendo que a escala possui um intervalo de zero a cem (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2015), onde o valor 0 (zero) é considerado altamente corrupto e o valor 100 (cem) altamente íntegro. No ano de 2016, quando da divulgação do *Corruption Perceptions Index 2016* (CPI), o índice apresenta uma melhora na escala

¹ Ministério Público Federal. Disponível em <www.lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em: 15 dez. 2016.

² Transparency International is a global movement with one vision: a world which government, business, civil society and the daily lives of people are free of corruption (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2015).

de percepção da corrupção, indo de 38 para 40 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2016), embora a classificação no ranking entre países se deteriore (vai de 76 para 79).

Em meio a todo esse contexto, o governo do Brasil sanciona a Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013a), em 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A referida norma foi denominada de Lei Anticorrupção (LAC). A referida lei é também conhecida no cenário nacional e internacional, em particular, como Lei da Empresa Limpa (*Clean Company Act*).

A LAC inovou no cenário brasileiro ao prever a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

A abordagem do estudo terá como foco a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção considerando o arcabouço legal existente no Brasil. Para tanto, será analisada a aplicação da Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013. Pretende-se analisar a utilização do instituto do “Processo Administrativo de Responsabilização” (PAR), definido nos artigos 8º a 15, bem como a utilização de outros institutos previstos na LAC que influenciam na apresentação de resultados na condução do PAR.

Embora a LAC tenha entrado em vigor a partir de 29 de janeiro de 2014, a primeira penalidade aplicada, dentre as previstas no artigo 6º da Lei Anticorrupção³ (multa e publicação extraordinária de decisão condenatória), ocorreu em 11 de fevereiro de 2016 (Quadro 1), conforme Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO e CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017). A sanção foi imposta pelo Governo do Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado de Controle e Transparência – SECONT (SECRETARIA DE ESTADO DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA, 2016). O CNEP é o banco de informações mantido pelo Ministério da Transparência e

³ O artigo 6º da Lei Anticorrupção informa o seguinte: *“Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções: I – multa no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e II – publicação extraordinária da decisão condenatória.”*

Controladoria-Geral da União⁴ (CGU) que tem como objetivo consolidar a relação de empresas que sofreram qualquer das punições previstas na Lei nº 12.846/2013. Considerando a relativa e aparente baixa ocorrência de registro de sanções a pessoas jurídicas que cometem atos de corrupção contra a Administração Pública, questiona-se quanto à efetividade da aplicação da Lei Anticorrupção por entidades da Administração Pública brasileira.

Quadro nº 1 - Detalhamento de sanção registrada no Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP.

Detalhamento de sanção aplicada	
Nome/CNPJ	William de Andrade Bullerjanh – ME – 18.165.087/0001-12
Tipo da sanção	Multa – Lei da Empresa Limpa
Fundamentação Legal	Artigo 6º, Inciso I, Lei 12.846/2013
Descrição da fundamentação legal	Multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimativa
Data de início da sanção	27/01/2016
Data de fim da sanção	-
Valor da multa	R\$ 6.000,00
Data de publicação da sanção	11/02/2016 ⁵
Órgão sancionador	Governo do Estado do Espírito Santo (SECONT – Secretaria de Estado do Controle e Transparência).

Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP. Disponível em <www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 17 abr. 2017.

⁴ A CGU passou por algumas alterações em sua denominação em decorrência de reorganizações ministeriais que foram realizadas no âmbito do governo federal:

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Com a edição da Lei nº 13.341, de 30 de setembro de 2016, passou a denominar-se Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Em 31 de maio de 2017, o governo federal edita a Medida Provisória nº 782 que define a atual nomenclatura como **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU** (artigo 21, inciso XXII) (BRASIL, 2017a). A MP nº 782 foi prorrogada por 60 (sessenta) dias mediante Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 40, de 7 de agosto de 2017 (publicado no DOU de 8 de agosto de 2017) (BRASIL, 2017b).

⁵ Embora conste do registro no CNEP a “data de publicação da sanção” como 11 de fevereiro de 2016, a data correta é 11 de janeiro de 2016, conforme consta do Diário Oficial dos Poderes do Estado do Governo do Espírito Santo, p. 3. Disponível em <http://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario_oficial>. Acesso em: 15 mai. 2016.

A população, de forma geral, anseia por respostas do poder público no tocante ao enfrentamento da corrupção e também a considera um problema grave para o país. Tal afirmação encontra amparo nos dados que expressam resultado de pesquisa divulgada pelo Instituto Futura, em 08 de maio de 2016, no qual, para 31,7% da população capixaba, a corrupção é o principal problema do país, estando à frente de temas como desemprego, saúde, políticos e violência (GONÇALVES, 2016).

Afinal, pergunta-se: Por que o aparente baixo índice de Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) em desfavor de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública no cenário nacional? Qual a efetividade do PAR de pessoas jurídicas previsto na Lei nº 12.846/2013? Que indicadores existem para mensurar a efetividade da aplicação da Lei nº 12.846/2013?

O presente estudo não tem como objeto a corrupção em si. O foco da pesquisa é estudar a aplicação da LAC e seus reflexos nos principais atores envolvidos, pessoas jurídicas e Administração Pública, em decorrência dos resultados materializados na condução de Processos Administrativos de Responsabilização, instituto previsto nos artigos 8º a 15 da LAC.

Enfim, considerando que este o estudo é efetuado em um Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, em particular, Mestrado Profissional, entende-se pertinente e oportuna a pesquisa para averiguar possíveis respostas a essas questões consideradas relevantes e assim, proporcionar também uma melhoria na prestação dos serviços públicos em atendimento aos princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Ressalte-se, ainda, que o conhecimento de dados decorrentes de decisões de Processos Administrativos de Responsabilização (ou tão somente da instauração dos referidos PAR) trará subsídios para o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, o qual é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Sistema de Correição e das unidades de Ouvidoria do Poder Executivo federal, que poderá formular políticas públicas e estratégias no aperfeiçoamento das ações de corregedoria.

1.2. Pergunta de pesquisa.

Quais os resultados efetivos da aplicação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)?

1.3. Objetivos.

1.3.1. Objetivo Geral.

Analisar a aplicação da Lei Anticorrupção, em particular os primeiros resultados obtidos na condução dos Processos Administrativos de Responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

1.3.2. Objetivos Específicos.

- a) Identificar uma amostra do universo de Processos Administrativos de Responsabilização instaurados no Brasil, considerando período de tempo compreendido entre de 29 de janeiro de 2014 e 28 de fevereiro de 2017;
- b) Identificar o quantitativo de Processos Administrativos de Responsabilização conclusos (da amostra);
- c) Identificar os primeiros resultados decorrentes dos Processos Administrativos de Responsabilização;
- d) Verificar o cumprimento dos prazos – tempestividade - na condução dos Processos Administrativos de Responsabilização; e
- e) Proposição de sugestões e/ou melhorias em aspectos relacionados à aplicação da Lei Anticorrupção no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

1.4. Organização do trabalho.

A organização estrutural do trabalho é composta pelos seguintes capítulos: introdução; combate à corrupção: iniciativas internacionais e nacional; metodologia; dos processos administrativos de responsabilização: análise dos dados; conclusões; referências e apêndice.

No capítulo de introdução são abordados os aspectos relativos à contextualização e justificativa da pesquisa, pergunta de pesquisa, objetivo geral e objetivos específicos.

No referencial teórico, capítulo denominado “combate à corrupção”, encontram-se preliminarmente conceitos e aspectos gerais relativos às iniciativas internacionais de combate à corrupção, abrangendo tópico denominado pelos estudiosos do tema como movimento global anticorrupção, convenções internacionais, normativos legais do direito estrangeiro firmados para o combate, controle e prevenção da corrupção. A seguir, a Lei Anticorrupção é analisada em seus institutos considerados mais relevantes para fins de conhecimento das inovações trazidas à legislação nacional de acordo com a doutrina jurídica mais recente. Enfim, é trazido ao trabalho as alterações legislativas que influenciaram a LAC, rol de normas regulamentadoras e a jurisprudência pátria externada pelos tribunais superiores acerca de temas relacionados à Lei Anticorrupção.

No capítulo metodologia são apresentados os passos para obtenção do cumprimento dos objetivos perseguidos por essa pesquisa: detalhamento do método e procedimentos adotados, o universo e amostra da pesquisa, identificação da amostra e limitações na identificação da referida amostra.

No capítulo “dos processos administrativos de responsabilização: análise dos dados” são apresentados os resultados obtidos na pesquisa de campo, onde é constatada a existência de pouco mais de 100 Processos Administrativos de Responsabilização.

No capítulo conclusões, confirma-se a ocorrência de baixa adesão pelos órgãos competentes (em toda as esferas de governo), na aplicação da Lei Anticorrupção e por consequência, na utilização do instituto do Processo Administrativo de Responsabilização, bem como a existência de prazos longos para a apresentação de primeira decisão de mérito nos processos instaurados. Constata-se também a ocorrência de percentual alto de ausência de registros no Cadastro

Nacional de Empresas Punidas, além de outras conclusões relatadas no capítulo em comento.

Por fim, apresentam-se sugestões acerca do tema em estudo bem como sobre o delineamento de outros estudos e pesquisas que podem ser adotados por estudiosos e pesquisadores.

2. COMBATE À CORRUPÇÃO: iniciativas internacionais e nacional.

2.1. Iniciativas internacionais de combate à corrupção

2.1.1. Movimento global anticorrupção.

O controle da corrupção é um importante elemento de governança e uma meta declarada de muitos governos (STAPENHURST; JACOBS; PELIZZO, 2014). A boa governança no setor público permite, além de outros fatores, garantia de transparência, onde os cidadãos são informados sobre as decisões tomadas e riscos envolvidos, bem como a utilização de controles internos eficazes para manutenção de riscos em níveis aceitáveis (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 14). O movimento global anticorrupção possui sua origem mais difundida em decorrência do escândalo “Watergate” e à promulgação do *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, ambos ocorridos nos Estados Unidos da América na década de 1970. Os Estados Unidos da América, que possuíam uma imagem íntegra no tocante ao sistema político e ao ambiente de negócios, após a evidenciação do escândalo de corrupção denominado “Watergate”, teve essa referida imagem abalada. (FARIA, 2012). Embora os primeiros passos tenham sido dados nos exemplos citados acima, a comunidade internacional tornou-se sensível ao tema combate à corrupção durante a década de 1990 (DEMATTÉ, 2015). Convenções internacionais multilaterais regionais foram firmadas, dentre as quais podemos citar⁶:

- Convenção Interamericana contra a Corrupção. Firmada em 29 de março de 1996, por países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) com o intuito, dentre outros, de promover e fortalecer o desenvolvimento dos mecanismos necessários para prevenir, detectar punir e erradicar a corrupção (ORGANIZAÇÃO

⁶ Convenções citadas por Flávio Rezende Dematté (DEMATTÉ, 2015) a respeito de iniciativas internacionais de combate à corrupção.

DOS ESTADOS AMERICANOS, 1996). A convenção foi inserida no ordenamento brasileiro em 08 de outubro de 2002, após promulgação pelo Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002).

- Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia. Assinado em 26 de maio de 1997 por países membros da União Europeia (UNIÃO EUROPÉIA, 1997).

- Convenção da União Africana sobre a Prevenção e o Controle à Corrupção. Firmada 11 de julho de 2003, na cidade de Maputo, em Moçambique (UNIÃO AFRICANA, 2003).

No âmbito global, dois diplomas legais de grande importância foram editados: A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, firmada por países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico –(OCDE)⁷, firmado em 17 de dezembro de 1997, em Paris, França (*ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT*, 2011), e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC)⁸, firmada em 9 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, México (NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Além das iniciativas internacionais acima referenciadas, outras aconteceram no mundo, em países como, por exemplo, Áustria, Bélgica, Bulgária, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Espanha, Suíça e Reino Unido (ZESKE; AKERS, 2012).

⁷ Em inglês, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Disponível em <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 15 mai. 2016. Ressalte-se que países não membros, como o Brasil, adotaram a referida convenção em sua legislação pátria em decorrência de previsão expressa no artigo 13 da referida Convenção que admite a possibilidade de adesão de países não signatários.

⁸ Sigla em inglês UNCAC significa United Nations Convention Against Corruption..

2.1.2. Convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre corrupção.

Os esforços da OCDE no tocante ao desenvolvimento de ações anticorrupção são considerados bastante significativos em decorrência de dois motivos: Primeiro, porque a entidade atua como força motriz por trás de ferramentas internacionais anticorrupção, em segundo, porque vários dos maiores “*players*” do mercado internacional são de países membros da OCDE. Eles são “o lar” de algumas das maiores empresas multinacionais (WOUTERS; RYNGAERT; CLOOTS, 2013).

A convenção da OCDE sobre corrupção estipula em seu artigo primeiro que os entes signatários deverão

tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.

E mais adiante, em seu artigo segundo, informa ainda que também deverão ser adotadas “*as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos*”.

O Brasil aderiu aos termos da Convenção da OCDE em 01 de dezembro de 2000, por intermédio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (BRASIL, 2000).

2.1.3. Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC)⁹ é considerada o primeiro tratado verdadeiramente global anticorrupção, trazendo uma “linguagem

⁹ United Nation Convention Against Corruption – UNCAC.

comum” para o movimento global anticorrupção. O alto número de adesões e ratificações reflete o consenso internacional sobre a necessidade do combate à corrupção, sendo que este referido consenso abrange inclusive o setor privado internacional e a sociedade civil (WOUTERS; RYNGAERT; CLOOTS, 2013).

A UNCAC é composta por 71 artigos, dividida em oito capítulos. O escopo principal e mais relevante da convenção se encontra distribuída em quatro capítulos que tratam dos temas acerca da corrupção: medidas preventivas; penalização e aplicação da lei; cooperação internacional; e recuperação de ativos. A responsabilização de pessoas jurídicas é prevista no artigo 26 que prescreve o seguinte:

Art. 26

Responsabilidade das pessoas jurídicas

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.
2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa.
3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.
4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo.

Como se depreende da leitura do artigo, a busca pela responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção é matéria de destaque do normativo em questão, sendo tema relevante o incremento da punição por intermédio do direito penal (ou por outro meio não penal, para aqueles países que não adotam a responsabilização penal em sua doutrina pátria) a fim de dar uma resposta efetiva e adequada ao combate desse tipo de ilícito (DEMATTE, 2015).

O governo do Brasil aderiu à UNCAC em 01 de fevereiro de 2006, por intermédio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006).

2.1.4. *Foreign Corrupt Practices Act e United Kingdom Bribery Act.*

No âmbito do direito comparado, e considerando a abrangência do tema do presente trabalho de pesquisa, optou-se por apresentar apenas algumas características das seguintes legislações estrangeiras no tocante à responsabilização

de pessoas jurídicas: (a) *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, 1977, legislação dos Estados Unidos da América; e (b) *United Kingdom Bribery Act*, 2010, legislação do Reino Unido. São consideradas legislações influentes e severas no tocante à responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção. Vejamos então algumas características sintetizadas no Quadro 2 discriminado abaixo:

Quadro nº 2 – Comparativo entre legislações anticorrupção: Brasil, Estados Unidos da América e Reino Unido.

Previsão	Brasil (Lei 12.846/2013)	FCPA	UK Bribery Act
Corrupção	Existência de corrupção pública, inclusive entre funcionários públicos nacionais e estrangeiros.	Existência de corrupção pública, apenas no âmbito de funcionários públicos estrangeiros.	Existência de corrupção pública e privada.
Tipo de responsabilidade	Objetiva administrativa e civil.	Objetiva para atos relacionados à contabilidade e subjetiva civil e penalmente.	Objetiva penalmente (<i>strict liability</i>)
Multa	0,1% - 20% do faturamento bruto R\$ 6 mil a R\$ 6 milhões (elevadas sanções)	US\$ 2 milhões (2x o benefício) / US\$ 25 milhões	Multa ilimitada
Outras penalidades	Criação do Cadastro Nacional das Empresas Punidas; publicação da decisão condenatória; dissolução compulsória e proibição de receber incentivos, subsídios ou empréstimos de entidades públicas.	Suspensão ou proibição de contratar com o Poder Público	Não há previsão de outras penalidades.
Programas de Compliance	Identificação e avaliação do risco, medidas de mitigação, aplicação do programa e revisão periódica.	Consideração aplicável	Consideração aplicável
Leniência	Possível a celebração de acordos.	Possível a celebração de acordos.	Possível a celebração de acordos.

Fonte: (SILVEIRA; CASTRO, 2014).

Uma das características importantes que o legislador brasileiro acrescentou na LAC, fortemente influenciado pelos normativos estrangeiros citados são os

comportamentos preventivos para o mundo empresarial: a preocupação com aspectos de governança corporativa (ABDO, 2016, p. 66).

No âmbito dos Estados Unidos confere-se o nome de *compliance*, e no âmbito do Reino Unido, *due diligence*. No Brasil, a Lei nº 12.846/2013 adotou a denominação de *programa de integridade*. Em quaisquer dos casos – seja *compliance*, *due diligence* ou *programa de integridade* -, são métodos semelhantes de prevenção de corrupção os quais podem atingir grande complexidade para sua implementação, uma vez que a efetividade de um bom programa de integridade envolve uma pesquisa científica em torno da atividade e do porte da empresa, dentre outras inúmeras medidas de gestão e boas práticas de governança implementadas na empresa privada (ABDO, 2016, p. 66).

A FCPA e a UK Bribery Act são marcos internacionais no que tange à legislação de combate à corrupção. Como já dito, muito do que há de conteúdo na LAC foi inspirada por esses dois dispositivos legais internacionais. Como exemplo, podemos citar que a UK Bribery Act consagra a *strict liability* das pessoas jurídicas envolvidas em corrupção, ou seja, impõe que sejam sancionadas todas as companhias que não detenham programas de combate à corrupção, claro dispositivo de responsabilização objetiva (HEINEN, 2015).

2.1.5. Corrupção e “jeitinho brasileiro”.

Embora a existência de iniciativas de combate à corrupção no âmbito internacional e nacional, percebe-se a ocorrência de atos corruptos promovidos por países, especialmente os desenvolvidos, em detrimento de economias e democracias mais fragilizadas, segundo apontamento de Lilian Rose Rocha Rocha (2017). E a autora continua esclarecendo que

As análises do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) de 2015 revelam que países considerados ‘limpos’, com baixos índices de percepção de corrupção interna, contribuem de forma perversa para a manutenção e até para o aumento da corrupção em âmbito mundial. A Suíça é apontada como exemplo disso pela TI, o país “aparece na terceira posição no ranking, e a empresa sueco-finlandesa TeliaSonera, com 37% do seu capital controlado pelo Estado Suíço, está enfrentando acusações de que teria pago milhões de dólares em subornos para assegurar negócios no Uzbequistão, país que ocupa a 153ª posição no ranking”.

Esta situação não se revela somente na Suíça, segundo a TI “metade de todos os países da OCDE violam suas obrigações internacionais para combater a corrupção por suas empresas no exterior”.

No Brasil, as iniciativas de combate à corrupção esbarram no fenômeno denominado impunidade. A impunidade é, sem dúvida, o mal dos males. É a principal avalista da corrupção. Se corruptores e corruptos fossem alcançados pelos ditames expressos da lei, a realidade brasileira seria outra (SIMON, 2010, p. 10). Aliado a isso, encontra-se no aspecto comportamental antropológico do brasileiro, a existência do que o economista Eduardo Gianetti (2001) chama de paradoxo do brasileiro.

O paradoxo do brasileiro é o seguinte. Cada um de nós isoladamente tem o sentimento e a crença sincera de estar muito acima de tudo isso que aí está. Ninguém aceita, ninguém aguenta mais: nenhum de nós pactua com o mar de lama, o deboche e a vergonha da nossa vida pública e comunitária. O problema é que, ao mesmo tempo, o resultado final de todos nós juntos é precisamente tudo isso que aí está! A autoimagem de cada uma das partes – a ideia que cada brasileiro gosta de nutrir de si mesmo – não bate com a realidade do todo melancólico e exasperador chamado Brasil.

Aos seus próprios olhos, cada indivíduo é bom, progressista e até gostaria de poder “dar um jeito” no país. Mas enquanto clamamos pela justiça e eficiência, enquanto sonhamos, cada um em sua ilha, com um lugar no Primeiro Mundo, vamos tropeçando coletivamente, como sonâmbulos embriagadas, rumo ao Haiti.

[...]

O brasileiro é sempre o outro, não eu.

Enfim, se todos individualmente não concordam(os) com a corrupção, por quê tantos casos de corrupção em nosso país? Por quê aceita-se o “jeitinho”¹⁰ brasileiro que dribla a lei? (DaMatta, 1986).

Não se almeja aqui discutir o alcance e as características inerentes ao comportamento do brasileiro, por não ser este o objetivo deste trabalho de pesquisa, mas tão somente lembrar da existência desse conflito que mostra a contradição entre o desejo de combater a corrupção e a situação fática encontrada em nossa sociedade.

De todo modo, observa-se que

a percepção da corrupção aumenta à medida em que as instituições de controle são capazes de encontrar possíveis irregularidades nas ações dos agentes públicos. A corrupção na política, ou qualquer outro tipo de corrupção (os tais “jeitinhos” do dia-a-dia), está longe de ser um fenômeno brasileiro e acontece no vácuo que existe entre as instituições e os indivíduos (com seus desejos), em qualquer país onde regras a serem cumpridas não são devidamente fiscalizadas em sua aplicação. (SANDES; SILVA, 2016).

¹⁰ No dizer de Livia Barbosa “[...] o jeitinho é sempre uma forma “especial” de resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma emergência, seja sob a forma de conciliação, esperteza ou habilidade. Portanto, para que uma determinada situação seja considerada jeito, necessita-se de um acontecimento imprevisto e adverso aos objetivos do indivíduo. Para resolvê-la, é necessário uma maneira especial, isto é, eficiente e rápida para tratar do ‘problema’.”. (BARBOSA, 2005).

Enfim, ainda nas palavras de Sandes e Silva (2016), “a corrupção é um fenômeno a ser debatido e combatido no Brasil”.

2.2. A Lei Anticorrupção brasileira.

A Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013, segundo informa em seu preâmbulo, 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. Ela tem sido denominada em nosso ordenamento jurídico como “Lei Anticorrupção Empresarial”, ou simplesmente, Lei Anticorrupção. No âmbito internacional a Lei Anticorrupção tem sido citada como *The Clean Company Act* (CCA), ou, Lei da Empresa Limpa (ARRIETA, 2014).

A Lei Anticorrupção foi fruto de compromissos assumidos pelo governo do Brasil para enfrentamento da corrupção, em particular a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, e também a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção que influenciaram grandemente a criação do projeto de lei para promulgação da Lei Anticorrupção brasileira (CAPANEMA, 2014).

A inovação trazida pela LAC veio suprir uma lacuna legislativa no ordenamento jurídico brasileiro ao prever a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção. Dentre alguns aspectos característicos inovadores da lei, podemos citar¹¹:

- a) **Responsabilidade objetiva:** as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas em casos de corrupção independentemente da comprovação de culpa (artigo 1º da Lei nº 12.846/2013);
- b) **Rigidez nas penalidades aplicáveis:** na esfera administrativa o valor das multas pode chegar até a 20% do faturamento bruto anual da empresa, ou até 60 milhões de reais, quando não for possível calcular o faturamento

¹¹ Inovações elencadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

bruto (artigo 6º da Lei nº 12.846/2013). Na esfera judicial, as sanções podem ser: i) perdimento de bens; ii) suspensão ou interdição parcial das atividades; iii) dissolução compulsória da pessoa jurídica; e, iv) proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano e máximo de 5 (cinco) anos (artigo 19 da Lei nº 12.846/2013);

- c) **Acordo de Leniência:** Caso uma pessoa jurídica coopere efetivamente com as investigações e o desenvolvimento do processo administrativo, poderá obter uma redução na aplicação das penalidades (artigo 16 da Lei nº 12.846/2013); e
- d) **Abrangência:** a lei pode ser aplicada pela União, estados e municípios e o Distrito Federal e tem competência inclusive sobre as empresas brasileiras atuando no exterior (artigo 8º da Lei nº 12.846/2013).

O artigo 22 da LAC promoveu a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas, que tem por objetivo reunir e dar publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo.

A LAC foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, publicado na Imprensa Nacional em 19 de março de 2015 (BRASIL, 2015a). A regulamentação do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) foi detalhada no referido Decreto nº 8.420/2015.

O texto da LAC esclarece em seu artigo 10º, parágrafo terceiro que a comissão processante deverá concluir o processo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data de publicação do ato que a instituir. O parágrafo quarto prevê que o prazo poderá ser prorrogado mediante ato fundamentado da autoridade instauradora. Tal previsão foi ratificada no decreto regulamentador.

Em complementação à legislação supracitada, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (então Controladoria-Geral da União à época) publicou: (i) a Instrução Normativa nº 2, de 07 de abril de 2015, a qual “*regula o registro de informações no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.*” (BRASIL, 2015b); (ii) a Portaria nº 909, de 07 de abril de 2015, que “*dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas*” (BRASIL, 2015c); e a Portaria nº 910, de 07 de abril

de 2015, que “define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa e para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.”. (BRASIL, 2015d).

Outro normativo importante que adentrou no cenário nacional foi a Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, publicada na Imprensa Nacional em 21 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015e).

Terminada essa breve introdução sobre a Lei Anticorrupção, teceremos a seguir algumas características contidas no corpo do texto da lei, sem o aprofundamento demasiado em seus institutos, os quais por si só, já demandam um estudo próprio o qual, considerando o objetivo dessa dissertação, não seria adequado neste trabalho. Por outro lado, torna-se importante o conhecimento sobre as orientações trazidas pelo legislador, no tocante a institutos gerais, para logo após então, detalharmos aspectos relativos ao Processo Administrativo de Responsabilização.

O texto da LAC é dividido em sete capítulos, dispostos da seguinte forma: Capítulo I – Disposições gerais; capítulo II – Dos atos lesivos à administração pública nacional e estrangeira; capítulo III – Da responsabilização administrativa; capítulo IV – Do processo administrativo de responsabilização; capítulo V – Do acordo de leniência; capítulo VI – Da responsabilização Judicial; e capítulo VII – Disposições finais.

2.2.1. Natureza jurídica da Lei Anticorrupção.

A Lei Anticorrupção possui notadamente natureza administrativa, encontrando-se situada no âmbito do Direito Administrativo Sancionador (ABDO, 2016, p.37).

O Direito Administrativo Sancionador dedica-se ao estudo dos ilícitos administrativos e é a vertente sancionadora da administração pública, embora haja controvérsias entre doutrinadores no tocante à relação entre o direito penal e o direito administrativo. Alguns doutrinadores defendem a transposição das construções garantistas penais, enquanto que outros, a adaptação de institutos penais ao âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Outros, ainda, consideram impossível tais adaptações, sugerindo a elaboração de uma construção própria tendo por base o

direito público de natureza eminentemente administrativa (KRUSSEWSKI, 2010, p. 48).

O regime jurídico administrativo da LAC é caracterizado pelo conjunto de traços, conotações que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública em uma posição privilegiada na relação jurídico-administrativa. Tal posição, tem, entre suas características, a possibilidade de Administração Pública utilizar-se da prerrogativa de aplicar sanções administrativas (DI PIETRO, 2010, p. 60-61). Claro que sempre se observando o direito do contraditório e da ampla defesa.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2016, p. 16), define o conceito de processo administrativo sancionador da seguinte maneira:

[...] pode-se conceituar o processo administrativo sancionador como a sequência de atos processuais, ordenada na forma de rito procedimental, com a necessária observância do contraditório e da ampla defesa, cujo objeto volta-se à apuração de supostos ilícitos administrativos e à recondução da normalidade administrativa, com a eventual possibilidade da cominação de ato administrativo sancionador, previamente estabelecido em lei.

Percebe-se, então, que sempre que for possível a aplicação de sanção administrativa, ainda que de forma eventual, por expresse mandamento constitucional, faz-se necessária a instauração do devido processo administrativo, mormente nos casos em que se esteja diante de uma relação de sujeição especial.

Enfim, considerando o contido no preâmbulo e artigo 1º da LAC¹², o legislador optou no estabelecimento de procedimento administrativo sancionatório para reprimir atos considerados corruptos e, também, procedimento judicial para repressão de tais condutas. Em ambos os casos, respeitando-se o regime jurídico-administrativo e não o regime penal (ABDO, 2016).

Em aditamento, podemos ainda apresentar o pensamento do jurista Juliano Heinen, o qual ensina:

A Lei nº 12.846/2013 disciplina típicos **ilícitos administrativos**, os quais podem ser resumidos como sendo o **descumprimento voluntário de uma regra**, prevendo-se para tanto, uma sanção a ser aplicada por determinada autoridade no exercício de função administrativa. Logo, a referida legislação **não tem natureza penal**. E essa afirmação não demanda maior complexidade.

¹² Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Aliás, a opção do legislador foi bastante evidente: quis enfrentar a questão a partir do prisma do *direito administrativo sancionador*, deixando de lado o “braço armado do Estado”, ou seja, o aparato que persegue certas condutas a partir do viés criminal. De mais a mais, as condutas tipificadas no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 já são tuteladas, em suma, pelo direito criminal, porque definidas como delitos. Seria aquilo que já está posto, o que é inconcebível, de modo que reforçamos a ideia de que a *Lei Anticorrupção* não possui natureza penal.

Então, não se pode, de modo algum, dar contornos de direito criminal à Lei nº 12.846/2013, justamente porque sua estrutura punitiva de longe se assemelha à estrutura penal. Sem contar que, no caso, o caráter das penas, não se afigura compatível com o direito criminal, especialmente quanto à sua estrutura, bem como se distancia das premissas básicas do regime jurídico penal. (HEINEN, 2015, p. 36).

De certo que o tema ainda não é consenso no meio jurídico, havendo doutrinadores que defendem a natureza jurídica penal da LAC. Dentre eles podemos citar Modesto Carvalhosa (2014, p. 33) o qual afirma que

A presente lei tem nítida natureza penal. Com efeito, as condutas ilícitas típicas e os seus efeitos delituosos têm substância penal, na medida em que se justapõem na esfera propriamente penal. Assim, os crimes contra a administração pública cometidos pelos agentes públicos do Estado (agentes políticos e administrativos) constantes da legislação penal, esparsa e codificada, correspondem aos tipos enumerados no artigo 5º da presente Lei.

Entretanto, apesar das discussões, deve-se levar em conta a vontade do legislador quando da edição da lei, no exercício de suas atribuições e competências, que optou por estabelecer qual regime jurídico e modelo de formas de controle e punição será adotada, perseguindo o que entender por mais adequado ao bem jurídico tutelado em conformidade com a Constituição da República. (ABDO, 2016, p. 74).

Por derradeiro, a lei 12.846/2013 insere-se declaradamente no âmbito do direito administrativo sancionador (SOUZA, 2015, p. 37).

2.2.2. Responsabilização objetiva.

O artigo 1º da LAC diz que o regime de responsabilidade adotado é o da responsabilização objetiva.

O texto da lei é explícito no aspecto da responsabilização objetiva pois estabelece de imediato em sua abertura, como dispositivo geral, que as pessoas

jurídicas, independentemente de sua forma (inclusive as não personificadas), serão responsabilizadas objetivamente, administrativa e civilmente. E esclarece ainda, em seu artigo 3º, que os dirigentes ou administradores serão responsabilizados na medida da sua culpabilidade (MOREIRA; BAGATIN, 2014).

Ressalte-se, entretanto, nas palavras do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, citado por Dal Pozzo e outros (2014), que a “pessoa jurídica” é uma ficção jurídica, um ente que existe apenas no mundo do direito, mas que não tem vontade própria e nem age por si mesma. A externalização de sua vontade é realizada por pessoas devidamente qualificadas em seus estatutos e contratos. Em suma, o seu “agir” são os atos materializados de seus órgãos, administradores e prepostos.

Dessa forma, considerando o contido na LAC, tendo como parâmetro a responsabilização objetiva, aquele que agir ou se manifestar em nome da pessoa jurídica e cometer um dos atos lesivos à Administração Pública “estará atribuindo esse ato diretamente à própria pessoa jurídica, como se ela própria agisse, independentemente do ânimo ou do elemento subjetivo que o animou a agir (dolo ou culpa em sentido estrito [...]).” (DAL POZZO et al., 2014, p. 25).

O regime de responsabilidade objetiva da LAC afasta a necessidade da comprovação de dolo ou culpa da pessoa jurídica nos atos praticados por seus administradores, empregados, prepostos, representantes, consultores e afins (ABDO, 2016).

Claro que em cada caso concreto observar-se-á a existência de elementos dogmáticos relativos à responsabilidade objetiva, quais sejam: (i) existência de uma conduta; (ii) nexos de causalidade; e (iii) resultado.

Por fim, ressalte-se o veto presidencial ao texto do §2º, do artigo 19 da Lei nº 12.846/2013, que estabelecia o seguinte: “§2º - *Dependerá da comprovação de culpa ou dolo a aplicação das sanções previstas nos incisos II a IV do caput deste artigo.*”. A mensagem nº 314, de 1º de agosto de 2013, da Presidência da República, informa as razões do veto:

Tal como previsto, o dispositivo contraria a lógica norteadora do projeto de lei, centrado na responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas que cometam atos contra a administração pública. A introdução da responsabilidade subjetiva anularia todos os avanços apresentados pela nova lei, uma vez que não há que se falar na mensuração da culpabilidade de uma pessoa jurídica. (BRASIL, 2013b).

2.2.3. Condutas tipificadas como lesivas à administração pública.

O artigo 5º da LAC dá início ao capítulo II que trata “Dos atos lesivos à administração pública nacional e estrangeira”. No caput do artigo são definidos três bens jurídicos que são tutelados pela norma, quais sejam: (i) patrimônio público nacional e estrangeiro; (ii) princípios da administração pública; e (iii) compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A definição de patrimônio público abrange todos os bens públicos, os quais, na definição do Código Civil¹³, artigo 99, são:

- I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

A denominada Lei da Ação Popular¹⁴, também traz em seu artigo 1º, §1º, definição para a expressão ao informar que “*consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.*”. Dessa forma, a proteção ao patrimônio público, nos termos da LAC, não comporta uma interpretação estrita, considerando que a proteção ao patrimônio público é um direito difuso, de natureza indivisível, cujos titulares são sujeitos indeterminados (HEINEN, 2015, p.114).

O segundo bem tutelado são os princípios da administração pública. No dizer de José Cretella Júnior (1988) “*princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes.*”. Os princípios da administração pública se encontram descritos no artigo 37 da Constituição Federal e em outras leis nacionais¹⁵ (DI PIETRO, 2010). A violação aos princípios da administração pública traz sério prejuízo ao Estado pois afasta a credibilidade necessária na condução dos assuntos públicos, causando insegurança jurídica e violação a garantias constitucionais de administrados.

¹³ Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002).

¹⁴ Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (BRASIL, 1965).

¹⁵ Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei do processo administrativo federal) (BRASIL, 1999); Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de licitações e contratos) (BRASIL, 1993); e Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de concessão e permissão de serviço público) (BRASIL, 1995).

Por último, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil são tutelados no sentido de se proteger o pactuado entre nações e garantir a segurança jurídica a todos os que sejam alcançados pelos referidos pactos. A escalada da globalização propiciou a proliferação de acordos comerciais entre países, de sorte que o legislador da Lei nº 12.846/2013, em decorrência de acordos internacionais, previu a necessidade de tutelar esse bem jurídico.

O texto da LAC informa ainda a tipificação dos atos considerados lesivos à administração pública, quais sejam: (i) prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; (ii) comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei; e (iii) comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

A enumeração de atos considerados lesivos à administração pública continua no inciso IV, do artigo 5º, onde são discriminados aqueles que dizem respeito às licitações e contratos. São eles:

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
- g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

Por fim, o artigo 5º, inciso V, da Lei nº 12.846/2013, informa que criar dificuldades nas atividades de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, também configura ato lesivo à administração pública para fins de responsabilização da pessoa jurídica.

Pela leitura do texto da lei, percebe-se que os atos que tipificam condutas consideradas ilícitas pela Lei nº 12.846/2013 estão ligados a dois temas: o combate à

corrupção e o combate às fraudes cometidas em processos licitatórios (HEINEN, 2015, p. 113).

Observe-se que algumas das condutas tipificadas na LAC já se encontram previstas em outras legislações, dentre as quais a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e a Lei nº 8.429/92 (Lei de combate à improbidade administrativa), sendo necessário uma compatibilização dessas leis por alterações legislativas futuras e pela prática e atuação na aplicação das mesmas em casos concretos (ABDO, 2016, p. 72-73).

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em seu “Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas”, esclarece que os atos tipificados na LAC podem ser agrupados em quatro categorias: (i) atos lesivos de corrupção em sentido estrito, composto por aqueles tipificados no inciso I; (ii) atos lesivos de instrumentalização da corrupção; compreendendo os tipificados nos incisos II e III; atos lesivos de fraudes a licitações e contratos públicos, tipificados pelos atos descritos nas alíneas do inciso IV; e atos lesivos por obstrução ao controle exercido pelo Poder Público; abrangendo os atos tipificados no Inciso V (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 73-74).

Juliano Heinen classifica os atos tipificados no artigo 5º em três grupos: (i) grupo 1 – práticas gerais de corrupção (incisos I, II e III da LAC); (ii) grupo 2 – atos praticados em licitações e contratos (inciso IV da LAC); e grupo 3 – atos praticados para dificultar as investigações (inciso V da LAC) (HEINEN, 2015, p. 116).

Dematté, citando Petreluzzi e Rizek Júnior, acrescenta que:

[...] os atos tipificados no artigo 5º da Lei Anticorrupção não exigem a efetiva demonstração de prejuízo para sua caracterização, pois há, “por força de presunção legal, prejuízo jurídico decorrente da violação dos princípios norteadores da administração pública”. O que não quer dizer que a comprovação de eventual prejuízo material ao erário seja irrelevante para fins de quantificação da sanção [...] (DEMATTE, 2014, p. 118-119).

Finalizando, é primordial estar atento ao fato de que os incisos do artigo 5º da LAC não disciplinam condutas exemplificativas, mas sim, hipóteses taxativas. Não se trata de um rol aberto de tipos administrativos, mas, no dizer do texto legal, atos “assim definidos”, em concordância com os princípios da legalidade e da especificidade (HEINEN, 2015, p. 117).

2.2.4. Sanções administrativas previstas na Lei Anticorrupção.

No âmbito administrativo, as sanções aplicáveis às pessoas jurídicas que pratiquem atos lesivos à administração pública nacional e estrangeira são disciplinadas no artigo 6º da LAC, incisos I e II. As sanções podem ser:

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

A multa aplicável apurada no trâmite do Processo Administrativo de Responsabilização é relativamente alta e visa à inibição e desestimulação da ocorrência de prática de atos lesivos à administração pública por pessoas jurídicas.

De certo, o forte impacto pecuniário que a sanção administrativa prevista no inciso I, do artigo 6º da LAC (multa) provocará nas finanças de pessoas jurídicas deixa claro o objetivo do legislador em desestimular atos de corrupção a partir do atingimento de seu patrimônio (DEMATTE, 2014, p.116).

Embora a margem para aplicação da multa apresente-se demasiadamente ampla (0,1% a 20% do faturamento bruto¹⁶ do último exercício anterior ao da instauração do PAR), capaz de “decretar” a pena de morte de uma empresa, o Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a LAC, estabeleceu critérios de cálculo para definição da multa em seu artigo 17 e seguintes, medida salutar pois atenua o grau de discricionariedade da autoridade julgadora competente na aplicação da penalidade.

Assim, o ordenamento jurídico promoveu a redução da margem de atuação do agente estatal, tratando-se de verdadeira autolimitação administrativa (HEINEN, 2015, p. 159).

A pena de publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória possui natureza dissuasória e pedagógica, dado seu caráter de estigmatização do corruptor (HEINEN, 2015, p.165). De fato, a segunda modalidade sancionatória se amolda à técnica denominada como *“name and shame”*¹⁷, o que significa que a

¹⁶ O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União editou a Instrução Normativa nº 1, de 7 de abril de 2015, que estabelece metodologia para a apuração do faturamento bruto e dos tributos a serem excluídos para fins de cálculo da multa a que se refere o artigo 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2015f).

¹⁷ Em tradução livre, *“name and shame”* significa *“designar e envergonhar”*. Nota do autor.

referida sanção surte efeitos repressivos sobre a esfera reputacional da pessoa jurídica. Vale ressaltar, que em determinadas circunstâncias a publicação extraordinária de decisão condenatória pode ter efeito mais grave que a própria multa, pois o alcance de tal publicação pode gerar danos substanciais, de modo que a imagem da empresa permaneça manchada por um longo período de tempo no mercado¹⁸.

A publicação extraordinária da decisão condenatória, segundo orientação do parágrafo 5º do artigo 6º da LAC,

ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

As penalidades podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, devidamente fundamentadas, de acordo com o caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações (§ 1º do artigo 6º da LAC).

O parágrafo 3º do artigo 6º da LAC acrescenta ainda que a aplicação das sanções não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado. Isto porque o ressarcimento do prejuízo não pode ser considerado uma pena, mas consequência civil de eventual dano causado pela pessoa jurídica ao patrimônio público (HEINEN, 2015, p. 149).

Encerrando o capítulo III, que trata da responsabilização administrativa no âmbito da LAC, o legislador informa no artigo 7º que na aplicação das sanções serão levados em consideração os seguintes aspectos: (i) a gravidade da infração; (ii) a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; (iii) a consumação ou não da infração; (iv) o grau de lesão ou perigo de lesão; (v) o efeito negativo produzido pela infração; (vi) a situação econômica do infrator; (vii) a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; (viii) a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivos à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; e (ix) o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com órgão ou entidade pública lesados.

¹⁸ MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Lei Anticorrupção: Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica, nov.2016. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2017.

A norma faz correlação direta entre a gravidade das condutas verificadas e a dosimetria da pena a ser aplicada. Verdadeiro poder-dever do administrador que, seguindo o princípio constitucional da individualização da pena, deve buscar a adequação entre a gravidade da conduta e o quantum da pena a ser imposta. A análise de cada caso concreto indicará a necessidade de aplicação de cada sanção e a sua dosimetria (ZYMLER; DIOS, 2016, p. 81).

2.2.5. Sanções judiciais previstas na Lei Anticorrupção.

O capítulo VI da Lei Anticorrupção trata do tema “Da responsabilização judicial”. A LAC informa em seu artigo 18 que a possibilidade de responsabilização judicial não é afastada por eventual responsabilização administrativa.

A legitimação ativa para interposição de ação judicial cível para aplicação de sanções judiciais previstas na LAC pertence à (i) União, estados, Distrito Federal e municípios, por intermédio de suas respectivas Advocacias Públicas, ou órgãos de representação judicial, e (ii) ao Ministério Público (artigo 19).

As sanções previstas na LAC que podem ser aplicadas às pessoas jurídicas que praticarem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, são (artigo 19 da LAC):

- (i) perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;
- (ii) suspensão ou interdição parcial de suas atividades;
- (iii) dissolução compulsória da pessoa jurídica; e
- (iv) proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovar-se (i) ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou (ii) ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados (Incisos I e II, artigo 19 da LAC).

As sanções poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa (parágrafo 3º) e, nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, também poderão ser aplicadas as sanções previstas no artigo 6º da LAC, desde que constatada a omissão das

autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa (artigo 20 da LAC).

O rito adotado para as ações de responsabilização judicial é o previsto na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências (BRASIL, 1985).

2.2.6. Programa de integridade na Lei Anticorrupção.

Programa de integridade é um instituto previsto expressamente no inciso VIII, do artigo 7º da Lei nº 12.846/2013. Também é descrito no Decreto nº 8.420/2015, que expressa em seu artigo 41 a definição legal do referido instituto:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, 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.

O programa de integridade não é uma inovação da legislação brasileira. No texto da LAC utilizou-se a expressão “programa de integridade” a qual é decorrente do termo *compliance* utilizado no contexto internacional. No dizer de Flávio Rezende Dematté:

A implementação de normas mais sólidas de governança corporativa, de *compliance* e responsabilização das empresas e seus administradores por riscos provocados por fraudes, corrupção e falta de transparência ganhou maior relevância jurídica nos Estados Unidos – e daí para o restante do globo – com a edição da lei conhecida como “Sarbanes-Oxley Act”, em 23 de janeiro de 2002. Tal norma foi uma resposta legislativa do governo norte-americano aos escândalos envolvendo o uso indevido de técnicas contábeis e o emprego de auditorias fraudulentas com o fim de aumentar a lucratividade e o valor de mercado das empresas, [...] (DEMATTÉ, 2014, p. 129)¹⁹.

Compliance significa adesão ou conformidade a regras, leis, normas e políticas. Implica também em um senso de responsabilidade e na obrigação de

¹⁹ Sarbanes Oxley Act. Disponível em <<https://www.sec.gov/about/laws/soa2002.pdf>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2017.

defender pertinentes códigos de conduta. Considerando uma perspectiva mais legalista, a conformidade corporativa prevê a aplicação de um sistema interno formal de políticas, procedimentos, controles e ações para detecção e prevenção de eventuais violações das referidas leis, regulamentos, regras, normas e políticas (SINGH; BUSSEN, 2015).

O *compliance* não é um ativo fixo. Não é possível verificar se é um bem que ainda existe, se está em condições de uso ou se está sendo utilizado conforme suas características. O *compliance* se encontra relacionado com o investimento em pessoas, processos e conscientização. Daí a importância de as pessoas estarem conscientes em “ser e estar em *compliance*”. Onde “ser em *compliance*” é conhecer as normas e, “estar em *compliance*” é estar em conformidade com leis e regulamentos internos e externos (PRICE AND WATERHOUSE COOPERS, 2009).

Os programas de integridade, ou *compliance*, de uma empresa devem apresentar características onde haja um comprometimento total da alta direção com a ética e a integridade e com as estratégias de promoção de tais princípios, tanto em suas regras e seus procedimentos como nas tomadas de decisão por parte de todos os funcionários da empresa, independentemente do cargo ou escala hierárquica em que estejam (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2009).

No contexto da LAC, os programas de *compliance* ou programas de integridade possuem dois objetivos: (i) evitar ao máximo a prática de atos corruptos no âmbito da pessoa jurídica; (ii) caso ocorra ato lesivo definido na lei, o programa ajudará a reduzir as penas eventualmente aplicadas a pessoas jurídicas (HEINEN, 2015, p. 177).

Embora as medidas de *compliance* não sejam obrigatórias na lei brasileira, apenas estimuladas como forma de evitar uma maior responsabilização das pessoas jurídicas punidas, o “estar em *compliance*” tornou-se tão importante, no dizer de Juliano Heinen (2016, p.177), que

as empresas que não o implementam perdem atratividade no mercado, dado que os investidores (*stakeholders*) contabilizam este tipo de ferramenta como uma oportunidade ou não de investimento seguro, principalmente em termos de cenário financeiro. Assim, a *compliance* tornou-se uma verdadeira exigência do mundo capitalista.

Por fim, com o intuito de introduzir parâmetros objetivos para declaração de existência e aplicação de um programa de integridade no âmbito de uma pessoa

jurídica, o legislador pátrio, no artigo 42²⁰ do Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a LAC, apresenta critérios para avaliação de referidos programas.

Dessa forma, para a atenuação de sanções da LAC, a pessoa jurídica que promover a implementação efetiva de programas de integridade, poderá, mediante comprovação da real existência e eficácia do programa, obter uma avaliação favorável da administração pública quando da aplicação da dosimetria de penalidade.

No âmbito do governo federal, ressalta-se também a expedição da Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015, que dispõe sobre os critérios para realização de avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. Destaca-se no referido normativo a prescrição contida no parágrafo segundo do artigo 5º a qual informa que programas de integridade meramente formais e absolutamente ineficazes para mitigação do risco de ocorrência de atos lesivos da Lei nº 12.846/2013 não serão considerados para fins de atenuação de multa condenatória.

2.2.7. Acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção.

O acordo de leniência é um instituto tratado no artigo 16 da Lei Anticorrupção. Segundo o texto legal a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos à administração pública previstos na Lei Anticorrupção. Para celebração do acordo é necessário que as pessoas jurídicas colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte: (i) a identificação dos demais envolvidos na infração, quando houver; e (ii) a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

Podemos encontrar algumas definições acerca do conceito de acordo de leniência:

O acordo de leniência é um negócio jurídico celebrado pelo Poder Público com o particular que foi autor de infração à lei regente, cujo objeto se traduz na pretensão de fornecer elementos para auxiliar ou para desvendar o ilícito, para a recuperação do prejuízo, etc. O acusado recebe, em contrapartida, a

²⁰ Segundo o artigo 42, do Decreto nº 8.420/2015, o programa de integridade das pessoas jurídicas será avaliado de acordo com vários parâmetros, dentre os quais podemos citar: comprometimento da alta direção da empresa; padrões de conduta código de ética, políticas e procedimentos de integridade, estendidos a empregados e terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviços e outros; treinamentos; análise periódica de riscos; controles internos confiáveis; procedimentos antifraudes; monitoramento; transparência no que diz respeito a doações para candidatos e partidos políticos. Também o porte da empresa e suas peculiaridades são objeto de exame.

redução da pena a ser aplicada – trata-se, então, de verdadeiro “direito premial”. (HEINEN, 2015, p. 233).

[...] acordo de leniência é o ajuste que permite ao infrator, participar da investigação e colaborar com a apuração engendrada pelo Estado, com o fim de identificar eventuais outros envolvidos no ato lesivo investigado e de obter, de forma célere, informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. Em troca, o colaborador receberá determinados benefícios do Estado, em geral relacionados a atenuações ou exclusões de penas. Eis o porquê da expressão “leniência” pra caracterizar tais acordos, cuja raiz latina é o termo *lenitate* e que significa “brandura”, “suavidade”. (DEMATTÉ, 2014, p. 126)

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2016, p. 92), em sua publicação “Lei anticorrupção: Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas”, define que, no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização, acordo de leniência é:

O ato administrativo consensual por meio do qual a Administração processante concede isenções ou atenuações de sanções administrativas imputáveis a determinado infrator em troca de uma efetiva colaboração processual, consistente na apresentação de informações relevantes e provas diretas relacionadas à prática de ilícitos administrativos, que permitam inferir, de forma substancial, a existência de elementos notórios de autoria e materialidade.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União disciplina afirmando que o acordo de leniência desponta como um acordo administrativo que tem por objeto a ampla apuração de ilícitos administrativo e o exercício eficaz da pretensão punitiva do Estado, em particular nas situações onde há ocorrência de discrepância entre o poder investigativo da Administração Pública e o poder (imponente) econômico e fático de grandes corporações.

O acordo de leniência é um instituto criado no contexto internacional, não sendo criação da legislação brasileira. Sua origem ocorreu na década de 1970 nos Estados Unidos da América (PETRELLUZI; RIZEK JUNIOR, 2014, p.91). Denominado de *Leniency Program*, a primeira norma a tratar do tema foi editada em 1978 (HAMMOND, 2004), sendo que à época tinha por escopo a repreensão de atos ilícitos anticoncorrenciais, sobretudo cartéis em virtude da difícil apuração de referidos atos (SALES; BANNWART JUNIOR, 2015).

Por oportuno, vale ressaltar que a possibilidade de acordo negociado entre o Poder Público e administrados não é também inédito na legislação nacional, havendo outros tipos jurídicos, quais sejam: (i) Termo de ajustamento de Conduta (TAC), previsto no artigo 5º, § 6º da Lei nº 7.437/85; (ii) Termo de Compromisso (TC) que

pode ser feito com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), previsto no artigo 11, § 5º da Lei nº 6.835/76; (iii) acordos que põe fim a processos administrativos; (iv) transação penal ou da suspensão condicional do processo, que surgiram a partir da edição da Lei dos Juizados Especiais Criminais, previsto no artigo 76 e 89 da Lei nº 9.099/95; (v) Termo de compromisso de cessação de prática lesiva à concorrência ou do próprio acordo de leniência feitos na seara da ordem econômica, previsto nos artigos 85 e 86 da Lei nº 12.529/2011; e (vi) colaboração premiada realizada no âmbito dos crimes praticados por organizações criminosas, previsto nos artigos 4º e seguintes da Lei nº 12.850/2013 (HEINEN, 2015, p. 234).

A competência para firmar acordo de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal é do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União²¹, conforme descreve o § 10, do Artigo 16 da LAC, bem como nos casos de atos lesivos praticados contra a Administração Pública estrangeira. Nas demais esferas de governo, tal competência será definida em seus respectivos normativos regulamentadores.

Para firmar acordo de leniência é necessário também o atendimento aos seguintes requisitos (artigo 16, §1º, incisos I, II e III):

- (i) a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;
- (ii) a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; e
- (iii) a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do artigo 6º (publicação extraordinária da decisão condenatória) e no inciso IV do artigo 19 (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 1(um) ano e máximo de 5 (cinco) anos). Também possibilitará a redução da multa aplicável em até 2/3 (dois terços), segundo prescrição do § 2º, do artigo 16 da LAC.

De qualquer forma, o acordo de leniência não eximirá em hipótese alguma a pessoa jurídica da obrigação de reparação integral do dano causado (§ 3º, artigo 16 da LAC).

²¹ Juliano Heinen entende que a CGU não pode substituir as autoridades máximas dos entes da Administração Pública indireta federal na função de celebração de acordos de leniência (HEINEN, 2015, p. 234).

Vale ressaltar que a pactuação do acordo de leniência somente se revela viável quando for comprovadamente vantajoso para o interesse público. Não é permitido à Administração Pública a possibilidade de transacionar com pessoa jurídica infratora sem, com o acordo de leniência, obter vantagens que justifiquem flexibilizar a aplicação de sanções, prerrogativa da Administração e direito de administrados em ter aquele que infringe a lei devidamente sancionado, mediante claro, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. Enfim, o interesse público, deve sempre preponderar, ainda que sejam concedidas algumas vantagens ao infrator (ABDO, 2016, p. 105). Por oportuno, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999), que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, informa que o princípio do interesse público será obedecido pela Administração Pública e nos processos administrativos será observado o critério de atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei (artigo 2º, parágrafo único, inciso II), conforme ensina a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 66).

O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para garantir a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo e os respectivos efeitos do acordo serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, desde que firmados em conjunto (§§ 3º e 4º, artigo 16 da LAC).

A proposta de acordo de leniência será realizada mediante sigilo, sendo que a mesma somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo (artigo 16, § 6º da LAC). A proposta de acordo de leniência rejeitada não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado (artigo 16, § 7º da LAC).

No caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de três anos a partir do conhecimento do descumprimento pela Administração Pública (artigo 16, § 8º da LAC).

O parágrafo 9º do artigo 16 da LAC informa que a celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos na referida Lei Anticorrupção.

O instituto do acordo de leniência foi regulamentado, no âmbito do Poder Executivo Federal, pelos seguintes normativos: Decreto nº 8.425/2015 e Portaria CGU nº 910/2015.

O Decreto nº 8.425/2015, em seu artigo 32 esclarece que a negociação a respeito da proposta feita para o acordo de leniência deverá ser concluída no prazo de cento e oitenta dias, contado a partir da data de apresentação da proposta. Esse prazo poderá ser prorrogado caso se apresentem circunstâncias que justifiquem o alargamento de prazo. Embora não haja previsão sobre se o andamento do PAR deve ser suspenso ou não, de certo essa nova situação (proposta de pessoa jurídica para firmar acordo de leniência) acarretará impactos na tramitação do PAR.

Por fim, o acordo de leniência poderá ser proposto até a conclusão do relatório a ser elaborado no PAR (artigo 31, §2º do Decreto nº 8.425/2015).

2.2.8. Do Cadastro Nacional de Empresas Punidas.

No capítulo relativo às disposições finais da Lei Anticorrupção, precisamente em seu artigo 22, é criado, no âmbito do Poder Executivo federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). O referido cadastro tem por objetivo reunir e dar publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo tendo por base a LAC.

Trata-se de um banco de dados onde deverão ser lançadas as seguintes informações sobre eventuais sanções aplicadas: (i) razão social e número de inscrição da pessoa jurídica ou entidade no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); (ii) tipo de sanção; e (iii) data de aplicação e data final da vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção, quando for o caso. As autoridades competentes também deverão prestar e manter atualizados no CNEP, após a efetivação do respectivo acordo, os dados sobre acordo de leniência celebrado, salvo se esse procedimento causar prejuízo às investigações e ao processo administrativo (Lei nº 12.846/2013, artigo 22, §§ 2º e 3º).

A criação do CNEP prestigia o princípio da publicidade da Administração Pública, previsto no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, e fortalece a transparência ativa. O cadastro privilegia, dessa forma, a participação popular no controle dos atos administrativos que, conforme pensamento de Juliano Heinen (2016, p.281), o CNEP

permite um aumento significativo no controle da população em relação às pessoas jurídicas (ou naturais) condenadas por infração definida na *Lei Anticorrupção*. Vislumbra-se, então, espaço permanente de construção de entendimentos entre sociedade e governo. Aliás, o Estado Democrático de

Direito, nesta acepção, destina-se, justamente, à programação das condições de interlocução social, possibilitando a participação popular no controle dos atos estatais. Até porque, a forma de tornar esta sociedade mais ciente de seus direitos, não passa pelo simples alargamento do sufrágio popular, mas pela instrução acerca da participação dos cidadãos e pela ascensão da comunicação dos desígnios estatais à massa de pessoas.

O Estado não pode estar pautado apenas por uma sociedade, cujo referencial seja a democracia representativa. Em vez disto, deve, igualmente, apresentar-se como um espaço de experimentação política emancipadora que garante a igualdade de oportunidade aos diferentes projetos de institucionalização democrática. E o CNEP, assim como os demais cadastros, compõe mecanismo de informação, ao mesmo tempo em que possibilita padrões mínimos de inclusão, tornado possível a cidadania ativa monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho das pessoas jurídicas no mercado.

O texto da LAC (artigo 23) informa que é dever dos órgãos e entidades informar e manter atualizado no CNEP os dados relativos a sanções aplicadas.

As sanções aplicadas são consideradas dados públicos e em consonância com o previsto na legislação, geram um dever funcional para os agentes públicos quanto à divulgação tempestiva das informações que devem constar do cadastro. Os dados são disponíveis a todos os cidadãos e se encontram no sítio eletrônico mantido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União no endereço www.portaldatransparencia.gov.br²².

De certo, a existência do cadastro também permitirá ao gestor público de qualquer ente da federação a consulta com a finalidade de verificar se determinada pessoa jurídica foi anteriormente sancionada e, se por algum motivo, se encontra impedida de celebrar contratos com a Administração Pública, dada a impossibilidade fática de consulta a todas eventuais publicações de estados e municípios (ou quaisquer outras entidades competentes), no âmbito de suas atribuições, sobre o assunto (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016, p. 117).

As condições para exclusão do registro das sanções e acordos de leniência do CNEP encontram-se dispostas no parágrafo 5º do artigo 22 da LAC e são os seguintes: (i) após decorrido o prazo previamente estabelecido no ato sancionador; (ii) após cumprimento integral do acordo de leniência; e (iii) após reparação do eventual dano causado. A exclusão se dará mediante solicitação do órgão ou entidade sancionadora.

²² Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em <<https://www.portaldatransparencia.gov.br/cnep>>. Acesso em 17 de abril de 2017.

O artigo 48 do Decreto nº 8.420/2015 informa que o fornecimento dos dados e informações para inserção no CNEP será disciplinado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Em atendimento ao artigo referenciado nesse parágrafo, a CGU editou a Instrução Normativa nº 2, de 7 de abril de 2015, que regula o registro de informações no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP (BRASIL, 2015b).

2.2.9. Aspectos do Processo Administrativo de Responsabilização na Lei Anticorrupção.

O instituto do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) é uma inovação contida na LAC, no sentido de que é o termo designativo para os processos administrativos de natureza investigativa e sancionatória específicos para apuração de ilícitos previstos na Lei Anticorrupção. A regulação do PAR é contida nos artigos 8º a 15 da referida lei, Do Capítulo IV, denominado “Do Processo Administrativo de Responsabilização”.

Aspectos procedimentais do PAR encontram-se discriminados no Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, e também na Portaria nº 910, de 7 de abril de 2015, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, o qual define os procedimentos para apuração de responsabilidade administrativa e celebração do acordo de leniência.

Compete à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, sempre em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa (artigo 8º da LAC). A competência para instauração e o julgamento do PAR pode ser delegada. Não é permitida a subdelegação.

Ressalte-se, que, via de regra, no âmbito do Poder Executivo federal, a competência será do Ministro de Estado, quando se tratar de Administração Direta, ou do presidente da entidade, como autarquia ou fundação, no caso da Administração Indireta. No âmbito de governos estadual e municipal, via de regra há uma simetria em relação às autoridades competentes. Ressalte-se, entretanto, que em virtude de se tratar de normas de direito administrativo, pode-se optar por atribuir a outras

autoridades as competências citadas, de acordo com os interesses dos entes federativos (DEMATTÉ, 2015).

De acordo com o §2º, artigo 8º da LAC, a CGU possui competência concorrente para instaurar PAR ou para avocar processos instaurados com fundamento na LAC, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União possui competência exclusiva para apurar, processar e julgar atos ilícitos previstos na LAC praticados contra a administração pública estrangeira (artigo 9º da LAC), observado o disposto no Artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionário Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Decreto federal nº 3.678, de 30 de novembro de 2000).

O artigo 10 da LAC informa que a comissão processante será designada pela autoridade competente instauradora e composta por no mínimo dois servidores estáveis. Esta exigência da legislação, a estabilidade, no entender do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, está relacionada à natureza sancionatória do instituto PAR. Segundo a CGU:

Como se trata de procedimento que ao final pode resultar na punição de pessoas jurídicas que tenham praticado atos lesivos contra a Administração Pública e que é permeado por uma apuração pautada pelo respeito ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, é imperioso que os servidores incumbidos de compor a comissão processante desempenhem as suas atribuições apuratórias com o máximo de autonomia e independência possível, sem sofrerem qualquer tipo de pressão ou ingerência externa durante a condução dos trabalhos. E para isto, o fato de os membros da comissão gozarem de estabilidade no serviço público contribui para o desenvolvimento de uma apuração mais isenta de interferências exógenas ao poder deliberativo da própria comissão. (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016).

Da atuação da equipe, exige-se independência e imparcialidade durante a condução dos procedimentos relativos ao processo investigatório, sendo assegurado inclusive o direito de fazer reuniões em locais reservados, para preservação do sigilo necessário à privacidade dos envolvidos na elucidação dos fatos (FERREIRA, 2015).

Medidas preventivas poderão ser adotadas mediante pedido da comissão processante, quais sejam (§§ 1º e 2º): (i) requerer medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive busca e apreensão, as quais serão realizadas por meio do órgão de representação judicial; e (ii) medida

cautelar de âmbito administrativo propondo à autoridade instauradora a suspensão dos efeitos do ato ou processo objeto da investigação.

O prazo para que a comissão de PAR conclua o processo é de 180 (cento e oitenta dias) contados da data da publicação do ato que a instituir e, ao final, apresentar relatórios sobre os fatos apurados e eventual responsabilidade da pessoa jurídica. Eventuais sanções a serem aplicadas devem ser motivadas (§ 3º, art. 10). O prazo previsto poderá ser prorrogado mediante ato fundamentado da autoridade instauradora (§4º, art. 10, LAC). Não há na legislação previsão quanto ao prazo máximo estipulado para a condução de PAR. Dessa forma, entende-se que o referido prazo pode ser prorrogado quantas vezes necessário, desde que justificadamente fundamentado. Claro que não se pode esquecer da observância ao princípio da duração razoável do processo²³, insculpido no artigo 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal de 1988, sendo necessária a mitigação de prazos intermináveis para a resolução de processos administrativos no âmbito da Administração Pública.

Após instaurada a comissão processante do PAR, observados os procedimentos de formalização do ato administrativo (edição de portaria) pela autoridade competente e posterior publicidade, à pessoa jurídica será concedido prazo de 30 (dias), contados da intimação, para apresentação de defesa (art. 11, LAC).

De acordo com o artigo 12, ao final, o PAR com o respectivo relatório da comissão será remetido à autoridade competente para julgamento.

O artigo 13 informa ainda que a instauração de processo administrativo específico para reparação integral do dano não causa prejuízo à aplicação imediata das sanções previstas na LAC. Concluso o processo, caso não haja pagamento, o crédito apurado será inscrito em dívida ativa da fazenda pública.

Quando a personalidade jurídica da empresa for utilizada com abuso do direito, seja para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção, ou tão somente para provocar confusão patrimonial, a mesma poderá ser desconsiderada, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração,

²³ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “Art. 5º, Inciso LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”.

sem prejuízo da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, segundo ensina o artigo 14 da LAC.

No entender de Flávio Rezende Dematté:

A previsão do instituto da desconsideração da personalidade jurídica na Lei nº 12.846/2013 representa um avanço no sistema normativo brasileiro de repressão à corrupção, que certamente se constituirá como uma importante ferramenta no âmbito da responsabilização judicial. Além disso, esta é a primeira vez que tal instituto foi expressamente previsto como possível de ser utilizado e aplicado na seara administrativa. Contudo, precisamente neste último âmbito, não obstante a inovação pretendida pelo legislador, a sua utilidade será bem diminuta e o seu emprego muito raro, o que se deve, sobretudo em razão, primeiro, das modificações que foram promovidas durante o processo legislativo em algumas partes que tratam da responsabilização administrativa e, segundo, das dificuldades e obstáculos procedimentais relacionados à condução de um devido processo de desconsideração da personalidade jurídica na seara administrativa, os quais têm enorme potencial de comprometer a celeridade que se espera de um processo administrativo e até de impedir um desfecho adequado deste. (DEMATTÉ, 2015).

Por fim, o artigo 15 da LAC prescreve que após a conclusão do PAR, a comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica dará conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos. A prescrição de que somente após a conclusão do PAR se dará notícia ao Ministério Público tem gerado discussões na doutrina. Isto porque se o PAR durar um período de tempo demasiadamente longo, poderá haver prescrição de eventuais ilícitos penais ou prescrição de institutos previstos no juízo cível. Além de o fato de que apurações de ilicitudes podem ser processadas de forma simultânea nas esferas administrativa, cível e penal. Ressalte-se, inclusive, que a alteração legislativa prevista na Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, estipulava uma nova redação para o artigo 15 indicando que a comissão processante daria ciência ao órgão do Ministério Público logo após a instauração do PAR. Este tema será abordado mais à frente.

2.3. Alteração legislativa: a Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015.

Normativo importante que adentrou no cenário nacional foi a Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, publicada na Imprensa Nacional em 21 de dezembro de 2015. A referida medida provisória trouxe alterações significativas

no texto da Lei Anticorrupção. Conforme declarado na exposição de motivos²⁴, traz inovações

que permitem em síntese que o acordo de leniência seja celebrado com a participação do Ministério Público e da Advocacia Pública, com o escopo de dar segurança jurídica às empresas celebrantes, tendo em vista os efeitos do acordo nas esferas administrativa e civil. Ou seja, o acordo de leniência celebrado com a participação de todos os atores impedirá o ajuizamento de ação por improbidade administrativa e de quaisquer outras ações cíveis contra a empresa pelo mesmo fato objeto do acordo.

Algumas alterações importantes trazidas pela MP nº 703 no texto da lei são as seguintes:

Quadro nº 3 - Comparativo de algumas alterações introduzidas pela MP nº 703.

Redação original da LAC	Redação dada pela MP nº 703
<p>Art. 15. A comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, após a conclusão do procedimento administrativo, dará conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos.</p>	<p>Art. 15. A comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, após a instauração do procedimento administrativo, dará conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos.</p>
<p>Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:</p> <p>I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e</p> <p>II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.</p> <p>§ 1 O acordo de que trata o caput somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:</p>	<p>Art. 16. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no âmbito de suas competências, por meio de seus órgãos de controle interno, de forma isolada ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública, celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos e pelos fatos investigados e previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo, de forma que dessa colaboração resulte:</p> <p>I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber;</p> <p>II - a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação;</p>

²⁴ Documento relativo à exposição de motivos: EMI nº 00207/2015 MP AGU CGU MJ em Brasília, de 18 de dezembro de 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP-703-15.pdf>. Acesso em 15 mai. 2016.

<p>I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;</p> <p>II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;</p> <p>III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.</p> <p>§ 2 A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.</p> <p>§ 3 O acordo de leniência não exige a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.</p>	<p>III – a cooperação da pessoa jurídica com as investigações, em face de sua responsabilidade objetiva; e</p> <p>IV – o comprometimento da pessoa jurídica na implementação ou na melhoria de mecanismos internos de integridade.</p> <p>§ 1</p> <p>III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.</p> <p>IV - a pessoa jurídica se comprometa a implementar ou a melhorar os mecanismos internos de integridade, auditoria, incentivo às denúncias de irregularidades e à aplicação efetiva de código de ética e de conduta.</p> <p>§ 2º O acordo de leniência celebrado pela autoridade administrativa:</p> <p>I - isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do caput do art. 6º e das sanções restritivas ao direito de licitar e contratar previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e em outras normas que tratam de licitações e contratos;</p> <p>II - poderá reduzir a multa prevista no inciso I do caput do art. 6º em até dois terços, não sendo aplicável à pessoa jurídica qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente das infrações especificadas no acordo; e</p> <p>III - no caso de a pessoa jurídica ser a primeira a firmar o acordo de leniência sobre os atos e fatos investigados, a redução poderá chegar até a sua completa remissão, não sendo aplicável à pessoa jurídica qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente das infrações especificadas no acordo.</p>
--	---

Outras inclusões relevantes feitas pela redação do texto da Media Provisória nº 703, de 2015, são:

§ 11 – O acordo de leniência celebrado com a participação das respectivas Advocacias Públicas impede que os entes celebrantes ajuízem ou prossigam com as ações de que tratam o art. 19 desta Lei e o art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, ou de ações de natureza civil.

§ 12. O acordo de leniência celebrado com a participação da Advocacia Pública e em conjunto com o Ministério Público impede o ajuizamento ou o prosseguimento da ação já ajuizada por qualquer dos legitimados às ações mencionadas no § 11.

§ 13. Na ausência de órgão de controle interno no Estado, no Distrito Federal ou no Município, o acordo de leniência previsto no caput somente será celebrado pelo chefe do respectivo Poder em conjunto com o Ministério Público.

§ 14. O acordo de leniência depois de assinado será encaminhado ao respectivo Tribunal de Contas, que poderá, nos termos do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, instaurar procedimento administrativo contra a pessoa jurídica celebrante, para apurar prejuízo ao erário, quando entender que o valor constante do acordo não atende o disposto no § 3. (NR)

Não obstante as inovações lançadas pelo texto legislativo em comento, em 29 de maio de 2016, a Medida Provisória nº 703 teve o prazo de tramitação encerrado, e por consequência, perdeu sua validade. O Ato Declaratório do Congresso Nacional nº 27, de 2016, foi publicado no Diário Oficial da União em 31 de maio de 2016.

As alterações propostas foram alvo de muito debate entre juristas tendo em vista os impactos na LAC. Apesar de carência de aprimoramentos, trouxe, à época, mudanças no marco regulatório dos acordos de leniência, dentre as quais podem ser destacadas, em resumo: (i) A definição da autoridade competente para celebrar os acordos de leniência. Com a edição da Medida Provisória 703, o acordo poderia ser celebrado, isoladamente, pela CGU, ou em conjunto com a Advocacia Pública e/ou Ministério Público; (ii) a celebração do acordo de leniência isentaria a pessoa jurídica não só de algumas das sanções previstas na Lei Anticorrupção, mas também da incidência de todas as punições relativas “ao direito de licitar e contratar”; e (iii) a possibilidade de celebração de acordos de leniência em ações de improbidade administrativa (MARTINS, 2016).

Considerando a perda de vigência da referida Medida Provisória, não aprofundaremos sobre aspectos relativos ao conteúdo da mesma. De toda forma, ressalte-se o atraso no tratamento de situações envolvendo casos fáticos entre pessoas jurídicas e a Administração Pública durante o período em que a MP nº 703 esteve vigente no ordenamento jurídico.

Por último, ressalta-se ainda a continuação de permanente insegurança jurídica existente tendo em vista o receio, por parte das empresas, de firmarem eventual acordo de leniência que poderia ser arguido ou “atacado” por outros entes

da Administração Pública legitimados e/ou interessados a atuarem em situação de defesa do patrimônio público, tais como: Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Advocacias Públicas e outros em todas as esferas de governo.

De sorte, não se tem conhecimento de qualquer acordo de leniência firmado no âmbito da Lei Anticorrupção²⁵ registrado no CNEP.

2.4. Normativos relacionados à Lei Anticorrupção.

Para fins de conhecimento, elencamos abaixo normativos editados no âmbito do governo federal que são decorrentes da Lei Anticorrupção:

Quadro nº 4 - Normativos regulamentadores relacionados à Lei Anticorrupção.

Normativo	Ementa
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.
Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015	Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas.
Portaria CGU nº 910, de 7 de abril de 2015.	Define os procedimentos para apuração de responsabilidade administrativa e para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.
Instrução Normativa TCU nº 74, de 11 de fevereiro de 2015.	Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei nº 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013.(BRASIL, 2015g).
Portaria CGU nº 1.381, de 23 de junho de 2017.	Altera a Portaria nº 910, de 7 de abril de 2015.

²⁵ Não é possível afirmar peremptoriamente sobre a não existência de acordos de leniência firmados no âmbito da Administração Pública tendo em vista a previsão contida na Portaria nº 910/2015 (regulamentação no governo federal), que informa em seu artigo 34 que a Corregedoria-Geral da União deverá manter atualizadas no CNEP as informações acerca de acordo de leniência firmado, salvo se esse procedimento vier a causar prejuízo às investigações e ao processo administrativo. Vide tópico 4.7 – Dos acordos de leniência.

Instrução Normativa CGU nº 1, de 7 de abril de 2015.	Estabelece metodologia para a apuração do faturamento bruto e dos tributos a serem excluídos para fins de cálculo da multa a que se refere o art. 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.
Instrução Normativa CGU nº 2, de 7 de abril de 2015.	Regula o registro de informações no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.
Portaria Interministerial CGU e AGU nº 2.278, de 15 de dezembro de 2016.	Define os procedimentos para a celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União.
Portaria CGU nº 1.196, de 23 de maio de 2017.	Regulamenta o uso do Sistema de Gestão de Procedimentos de Responsabilização de Entes Privados - CGU-PJ no âmbito do Poder Executivo Federal.
Portaria CGU nº 1.389, de 26 de junho de 2017.	Institui o termo de uso do Sistema CGU-PJ.
Portaria CGU nº 1.827, de 23 de agosto de 2017.	Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública – Profip do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.
Enunciado CGU nº 17, 11 de setembro de 2017.	Aplicação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 a empresa individual de responsabilidade limitada – EIRELI. “A empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI) está sujeita à responsabilização administrativa prevista na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.”

Fonte: Imprensa Nacional. Diário Oficial da União.

2.5. Lei Anticorrupção nos tribunais superiores.

A partir da publicação da LAC, inúmeros debates sobre os novos institutos criados começaram a ocorrer. Por conseguinte, em decorrência das primeiras instaurações de Processos Administrativos de Responsabilização e, da própria

legislação em si, as demandas judiciais adentraram o cenário jurídico. Dentre algumas, podemos relacionar as seguintes:

(i) Supremo Tribunal Federal – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.466 – data de julgamento em 27/06/2016. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016a).

No presente caso, o Partido Popular Socialista (PPS) instaurou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a qual foi proposta “*em face da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, que alterava diversos dispositivos da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) dispendo sobre acordos de leniência.*”. Foi requerida a declaração de inconstitucionalidade material e formal da íntegra da Medida Provisória. A MP foi publicada no DOU em 21 de dezembro de 2015 e não foi convertida em lei no prazo previsto no artigo 62, §§ 3º e 7º da Constituição da República. Diante disso, teve sua vigência encerrada no dia 29 de maio de 2016, mediante formalização do Ato Declaratório nº 27/2016 do Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

Por conseguinte, em função de reiterada jurisprudência do STF no qual afirma que a extinção da norma impugnada, após a o ajuizamento da ADI, acarreta a perda superveniente de seu objeto, independentemente da existência de efeitos residuais e concretos dela decorrentes, a Ministra Relatora, Rosa Weber, em Decisão Monocrática, julga “*prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade (art. 21, IX o RISTF), por perda superveniente do seu objeto, extinguindo o processo sem resolução do mérito.*”.

(ii) Superior Tribunal de Justiça – Mandado de Segurança nº 22.692 – data de julgamento em 30/06//2016. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2016).

No presente caso, tendo em vista a decisão proferida nos autos do Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.025826/2014-03, a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. (em Recuperação Judicial), impetrou mandado de segurança contra ato reputado ilegal praticado pelo Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. A empresa alegou que “*o PAR foi conduzido sem a devida observância do devido processo legal, ensejando manifesto cerceamento ao direito de defesa da Impetrante, causando, ainda, danos irreparáveis e irreversíveis a esta, bem como a terceiros.*”.

A decisão do Ministro da CGU no âmbito do PAR foi pela declaração de inidoneidade da empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. (BRASIL, 2016a), em função dos seguintes atos:

pela prática de atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação; por pagar propina a agentes públicos, exercer influência indevida sobre esses agentes e deles receber tratamento diferenciado; e por ter-se utilizado de empresa de fachada para dissimular pagamentos.

O Ministro Relator, Sérgio Kukina, após exame detidos dos autos do PAR, manifestou-se, em Decisão Monocrática, por indeferir a concessão de medida liminar, e mais adiante afirma não se verificar “*a fumaça do bom direito*” e a presença do “*periculum in mora*”, indeferindo então o pleito solicitado pela impetrante no referido mandado de segurança.

(iii) Supremo Tribunal Federal – Mandado de Segurança nº 34.031 – data de julgamento de Medida Cautelar em Mandado de Segurança em 22/02/2016. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016b).

O Secretário Executivo do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União ajuizou Mandado de Segurança, com pedido de Medida Cautelar, no Supremo Tribunal Federal em face de ato praticado por Ministro do Tribunal de Contas da União. O referido Ministro do TCU teria determinado o encaminhamento de todas as informações relativas ao trâmite de eventuais acordos de leniência em curso na CGU. Dessa forma, deveriam ser enviados ao TCU documentos como cópia de atas de reuniões e de quaisquer outros produzidos até aquele momento, incluindo, cópia integral dos processos administrativos.

O Secretário Executivo da CGU argumenta que o encaminhamento para análise do TCU somente deve ser efetuado após a devida conclusão e assinatura do acordo de leniência, tendo em vista o disposto no §14, do artigo 16 da Lei nº 12.846/2013, com redação dada à época pela MP nº 703, de 18 de dezembro de 2015.

Enfim, requer ao STF a concessão de medida liminar desobrigando o encaminhamento dos documentos solicitados.

O processo ajuizado foi distribuído ao Ministro Gilmar Mendes que decide da seguinte forma, após discorrer sobre o conteúdo da Lei Anticorrupção no tocante aos acordos de leniência:

[...]

No caso, há pretensão de conflito de atribuições entre Órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU), de densa relevância constitucional que merece maior reflexão por esta Corte.

A Medida Provisória 703/2015, que sabidamente possui efeito de lei, alterou a redação da Lei n.º 12.846/13 e dispôs sobre o encaminhamento das informações sobre acordo de leniência ao respectivo Tribunal de Contas, [...]

Assim, é inequívoca a disposição legal, hoje em vigor, no sentido de que as informações sobre acordo de leniência somente deverão ser encaminhadas ao TCU “depois de assinado” (art. 16, §14, Lei 12.846/13).

Dessa forma, considerando o exíguo prazo de 24h (vinte e quatro horas) apontado no ato impetrado (eDOC 4) e a situação peculiar delineada nestes autos (limites e atribuições entre órgãos de controle do interesse público), reputo presentes os requisitos legais para conceder a medida liminar, suspendendo a obrigação de entrega imediata dos documentos solicitados, sem prejuízo de reanálise do pleito cautelar, no curso deste writ constitucional, nos termos do art. 7º, inciso III, c/c §3º, da Lei 12.016/09.

Solicitem-se informações à autoridade apontada como coatora, com urgência.

Intime-se a Advocacia-Geral da União para, querendo, intervir no feito (art.7, II, da Lei 12.016/09).

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 22 de fevereiro de 2016.

Ministro Gilmar Mendes

O referido processo de Mandado de Segurança, conforme consulta processual ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, encontra-se com status de “concluso ao relator”²⁶ desde a data de 09 de agosto de 2016. Até o momento não houve decisão definitiva sobre o tema.

2.6. Lei anticorrupção no Tribunal de Contas da União.

Em decorrência da necessidade de sigilo na condução dos Processos Administrativos de Responsabilização e eventuais, quando for o caso, acordos de leniência, não foram encontradas decisões disponíveis acerca da Lei nº 12.846/2013 no repositório de jurisprudência do Tribunal de Contas da União. De qualquer forma, o jornal “O Estado de São Paulo”, por intermédio de seu portal eletrônico, noticiou que o Tribunal de Contas da União determinou que o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (à época) alterasse a negociação de acordos de leniência para corrigir irregularidades e impedir o que considera favorecimento a empreiteiras investigadas na Operação Lava Jato. Tal decisão foi proferida em sessão sigilosa no dia 15 de março de 2017. Segundo consta, a Egrégia

²⁶ Informação disponível no site do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4931849>>.. Acesso em 30 de abril de 2017.

Corte de Contas “detectou que a pasta concedeu benefícios indevidos às empresas que são suspeitas de fraudar licitações, superfaturar contratos e pagar propinas no governo federal.”. Por último,

a decisão do TCU proíbe o Ministério da Transparência de suspender os processos de investigação abertos contra as empreiteiras quando elas manifestam o interesse em fazer acordos de leniência. Para os ministros do Tribunal, a prática contraria a Lei Anticorrupção, que prevê os acordos, e contribui para que os ilícitos atribuídos às empresas prescrevam sem que haja a apuração adequada (FABRINI, 2017).

3. METODOLOGIA

No presente capítulo apresentaremos os delineamentos metodológicos adotados para realização da pesquisa: método, universo e amostra, atores envolvidos, instrumentos de coleta de dados e análise das informações coletadas.

A pesquisa foi realizada considerando duas fases.

A primeira fase teve por escopo o conhecimento do “estado da arte” enfocando o tema “responsabilização de pessoas jurídicas” e o instrumento legal para efetivação da responsabilização específica tratada neste estudo, qual seja, “a lei anticorrupção”. Tal fase se deu primordialmente pelo estudo e análise de artigos, livros e textos teóricos gerados por pesquisadores considerando, inicialmente, os temas “corrupção”, “movimento global anticorrupção”, “responsabilização de pessoas jurídicas”, “lei anticorrupção brasileira” e “processo administrativo de responsabilização”. Em complemento, buscou-se conhecer aspectos legislativos previstos na Lei nº 12.846/2013, bem como eventuais alterações legislativas propostas pelos legisladores nacionais. Além disso, verificou-se decisões emanadas do Poder Judiciário acerca de litígios que gravitasse sobre o tema “lei anticorrupção” e “processo administrativo de responsabilização”, bem como manifestações do Egrégio Tribunal de Contas da União sobre idêntica temática.

Para cumprimento desta fase utilizou-se, então, pesquisa bibliográfica e documental.

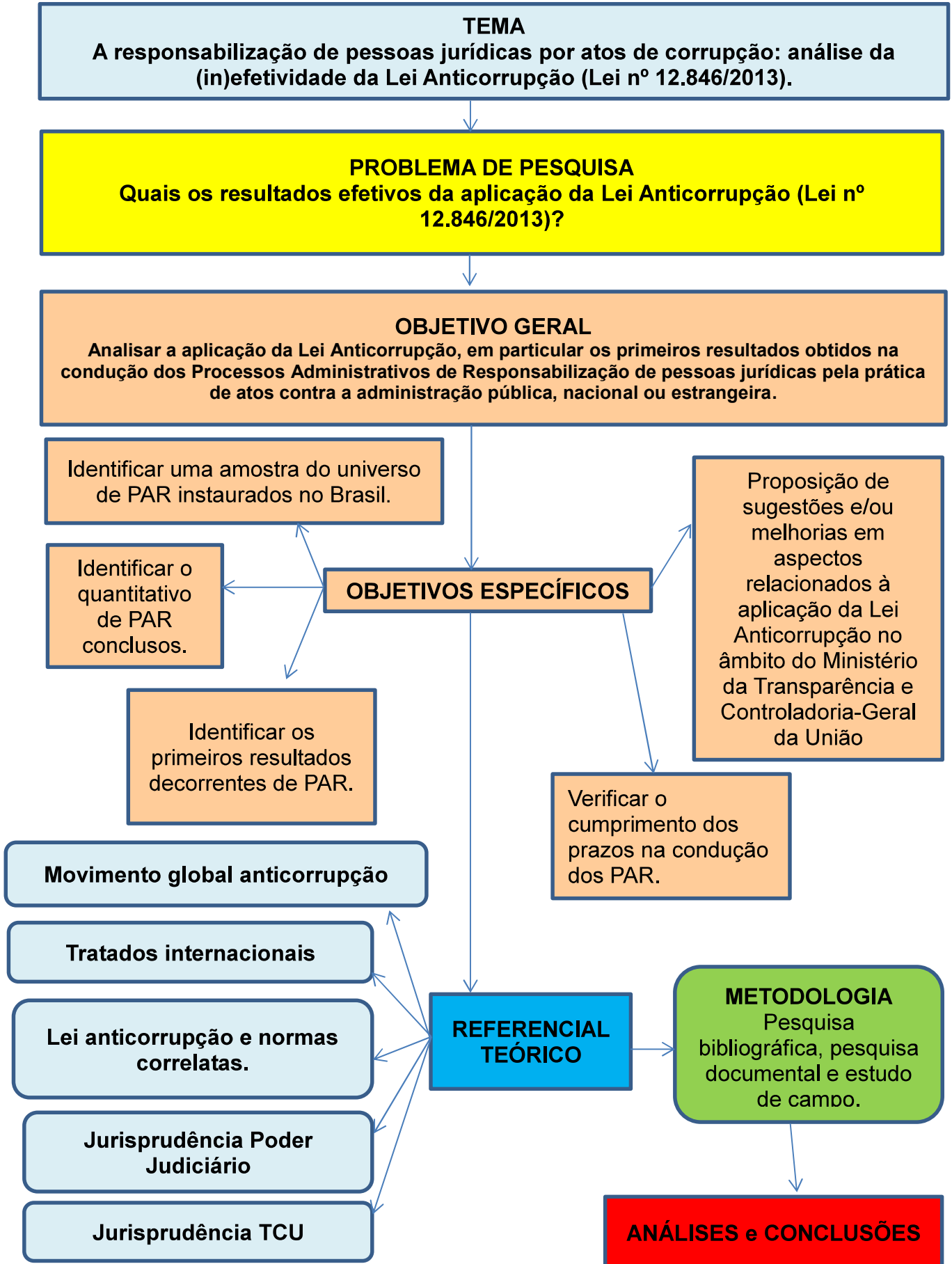
A pesquisa bibliográfica, no entender de Marconi e Lakatos:

[...] é um tipo específico de produção científica: é feita com base em textos, como livros, artigos, ensaios críticos, dicionários, enciclopédias, jornais, revistas, resenhas, resumos. Hoje, predomina o entendimento de que artigos científicos constituem o foco primeiro dos pesquisadores, porque é neles que se pode encontrar conhecimento científico atualizado, de ponta. (MARCONI; LAKATOS, 2017).

A segunda fase consistiu na definição de universo a ser pesquisado e respectiva amostra para coleta de dados relativos a Processos Administrativos de Responsabilização instaurados. Dessa forma, houve predominância da utilização de pesquisa documental, cuja característica principal é utilizar como fonte de coleta de dados apenas documentos, escritos ou não, as quais são denominadas de fontes primárias (MARCONI; LAKATOS, 2017). A partir dessa fase, promoveu-se então a análise de todas as informações disponibilizadas.

O esquema geral do projeto de pesquisa pode ser observado conforme discriminação contida na Figura 1.

Figura 1 – Esquema geral da dissertação.
 Fonte Elaboração Própria.



A pesquisa apresentará, então, natureza predominantemente exploratória, o que proporcionará maior familiaridade com a pergunta de pesquisa objeto de estudo, tornando-o mais explícito ou passível de construção de hipóteses (GIL, 2002). A predominância exploratória justifica-se pela ausência de literatura abordando aspectos relacionados à utilização do instituto do Processo Administrativo de Responsabilização, previsto na Lei Anticorrupção, e seus respectivos resultados.

A metodologia para alcance dos objetivos (geral e específicos) podem ser visualizados por intermédio do esquema de matriz de projeto de pesquisa demonstrado no Quadro nº 5. A referida matriz de projeto de pesquisa (CHOGUILL, 2005) permite um entendimento rápido do delineamento da pesquisa bem como a relação entre os métodos e cada etapa da pesquisa.

Quadro nº 5 – Matriz de projeto de pesquisa.

Objetivo Geral	Objetivo Específico	Método de pesquisa
Analisar a aplicação da Lei Anticorrupção, em particular os primeiros resultados obtidos na condução dos Processos Administrativos de Responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.	Identificar uma amostra do universo de Processos Administrativos de Responsabilização instaurados no Brasil, considerando período de tempo compreendido entre 29 de janeiro de 2014 e 28 de fevereiro 2017.	Pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.
	Identificar o quantitativo de Processos Administrativos de Responsabilização conclusos (da amostra).	Pesquisa bibliográfica, pesquisa documental.
	Identificar os primeiros resultados decorrentes dos Processos Administrativos de Responsabilização.	Pesquisa bibliográfica, pesquisa documental.
	Verificar o cumprimento dos prazos – tempestividade – na condução dos Processos Administrativos de Responsabilização.	Pesquisa bibliográfica, pesquisa documental.

	Proposição de sugestões e/ou melhorias em aspectos relacionados à aplicação da Lei Anticorrupção no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.	Pesquisa bibliográfica e documental.
--	---	--------------------------------------

Fonte: Elaboração própria.

3.1 O método.

A abordagem metodológica utilizada para dar sustentação aos encaminhamentos da pesquisa foi de caráter quantitativo. O objeto de estudo foi as informações disponíveis relativas a Processos Administrativos de Responsabilização instaurados no período compreendido entre 29 de janeiro de 2014 e a data de 28 de fevereiro de 2017, mediante estudo de campo. Após tratamento estatístico dos dados obtidos, formulou-se tabelas as quais deram subsídio para elaboração e redação do trabalho (GIL, 2002).

A data inicial do período definido tem como fundamento o início de vigência da LAC no ordenamento jurídico brasileiro (artigo 31 da LAC²⁷).

A data de término para análise de dados é tão somente um marco referencial para que todos os exames sejam realizados tendo como parâmetro o atendimento ao cronograma previsto para cumprimento dos prazos desta pesquisa. O plano de trabalho auxilia o pesquisador a alcançar uma abordagem mais objetiva, imprimindo ordem lógica ao trabalho (MARCONI; LAKATOS, 2017).

3.2 O universo e amostra da pesquisa.

A Lei Anticorrupção define em seu artigo 8º quais são as pessoas que detém a titularidade ativa para a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização:

Art. 8º - A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade do Poder Executivo, Legislativo e

²⁷ "Artigo 31 – Esta lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação". A Lei nº 12.846/2013 foi publicada no Diário Oficial da União em 02 de agosto de 2013.

Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observando o contraditório e a ampla defesa.

Segundo a LAC, portanto, em todas as esferas de governo, seja federal, estadual ou municipal (e Distrito Federal), a autoridade máxima de cada órgão ou entidade do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, é quem detém competência ativa para instauração de PAR. Sendo assim, o dirigente de uma autarquia; o presidente de uma empresa pública, chefe de Poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário) têm legitimidade para instauração e julgamento de PAR, sendo que há possibilidade de que cada ente da federação regulamente a LAC no âmbito de sua jurisdição a fim de adequá-la a peculiaridades locais da administração.

O Decreto federal nº 8.420/2015, regulamentador da LAC, ao detalhar o rito procedimental, também esclarece no sentido de que:

Art. 3º - A competência para a instauração e para o julgamento do PAR é da autoridade máxima da entidade em face da qual foi praticado o ato lesivo, ou, em caso de órgão da administração direta, do seu Ministro de Estado.

A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (BRASIL, 2016b), que “dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, define em seu artigo 37 que:

Art. 37. A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão informar os dados relativos às sanções por elas aplicadas aos contratados, nos termos definidos no art. 83, de forma a manter atualizado o cadastro de empresas inidôneas de que trata o art. 23 da Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Pela simples leitura dos artigos citados na legislação acima, percebe-se que o universo possível para instauração de PAR é demasiadamente grande. Em um país de dimensões continentais como a República Federativa do Brasil, com 5.570²⁸ municípios (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016), a variedade de entidades e autoridades competentes para instaurar um PAR no âmbito municipal, acrescentada às da esfera federal e estadual, impossibilita a execução da pesquisa em todo o universo existente.

²⁸ Segundo o IBGE, “dois distritos brasileiros são tratados como municípios, por razões metodológicas: O Distrito Federal, onde tem sede o governo federal, sendo Brasília a capital federal; e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, arquipélago localizado no Estado de Pernambuco. Em ambos os casos, informantes da administração local responderam ao Questionário Básico.”

Dessa forma, o presente estudo se delineará tendo como escopo órgãos e entidades do governo federal (administração direta e indireta); os órgãos sede de governo estadual e Distrito Federal (administração direta); e os órgãos sede de governo municipal (administração direta).

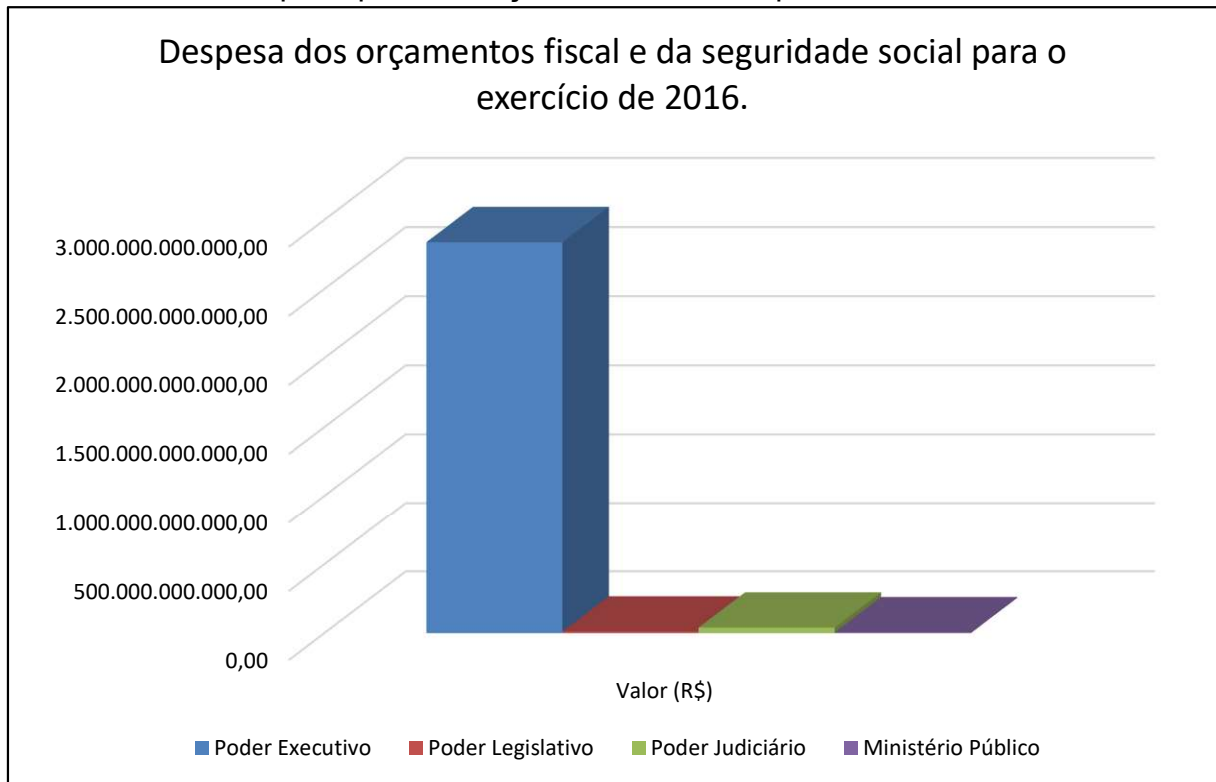
Outro parâmetro adotado é a de utilização de dados relativos a órgãos do Poder Executivo. A não utilização de dados relativos aos Poderes Legislativo e Judiciário se dá em virtude de que os gastos realizados com licitações e contratos na Administração Pública pelo Poder Executivo são muito superiores aos realizados pelos demais poderes. A título de exemplo, podemos mostrar o orçamento da União (previsão de despesas por órgão orçamentário), o qual, conforme Quadro nº 6, é assim discriminado, conforme o projeto da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2016:

Quadro nº 6 – Despesa prevista para orçamento da União exercício 2016.

Ente orçamentário	Valor (R\$)	%
Poder Executivo	2.838.454.348.756,00	98,03
Poder Legislativo	11.252.967.505,00	0,39
Poder Judiciário	40.024.262.129,00	1,38
Ministério Público	5.840.029.336,00	0,20
Total	2.895.571.607.726,00	100

Fonte: Projeto de lei orçamentária da União para o exercício financeiro de 2016. Disponível em <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../sof/orcamentos.../2016/volume_i.pdf>. Acesso em 25 de abril de 2017.

A disparidade no tocante aos valores financeiros é melhor visualizada quando observamos o gráfico nº 1 abaixo:

Gráfico nº 1 – Despesa prevista orçamento da União para exercício 2016.

Fonte: Projeto de lei orçamentária da União para o exercício financeiro de 2016. Disponível em <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../sof/orçamentos.../2016/volume_i.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2017.

Diante do exposto, o universo pesquisado para definição da amostra de PAR a ser objeto de estudo foi:

- (i) Órgãos e entidades do Poder Executivo do governo federal, abrangendo administração direta e indireta;
- (ii) Órgãos do Poder Executivo dos governos estaduais e Distrito Federal, abrangendo a administração direta (governos estaduais); e
- (iii) Órgãos do Poder Executivo dos governos municipais de capitais de estados, abrangendo a administração direta (prefeituras municipais).

3.3 Identificação da amostra.

No intuito de promover a identificação da amostra objeto da pesquisa, foram adotados procedimentos específicos os quais seguem discriminados a seguir.

- (i) Envio de carta requerimento solicitando informações sobre eventual instauração de PAR.

A Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), informa em seu artigo 1º o seguinte: *“Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.”*

Dessa forma, com fundamento no princípio da publicidade dos atos realizados pela Administração Pública, foi enviada uma carta requerimento²⁹ solicitando informações relativas a Processos Administrativos de Responsabilização instaurados no âmbito da Administração Pública requerida (governos estaduais e municipais) e também aos órgãos e entidades federais onde foram identificadas, mediante prévia leitura de Diários Oficiais, a instauração de PAR.

Ressalte-se que para os entes de governos estaduais e municipais, e Distrito Federal, a busca de informações nos órgãos de imprensa oficial respectivos foram efetuados após a resposta à carta requerimento. Tal situação foi escolhida em virtude de a impossibilidade de leitura de todos os diários oficiais estaduais e municipais.

De acordo com a LAI:

Artigo 5º - É dever do Estado o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Pelo contido no artigo acima referenciado, é explícito o dever de prestação do Estado em garantir, de forma fácil e acessível, a informação ao cidadão. Não somente no aspecto em facilitar o acesso, mas também em promover facilidade na interpretação dos dados e informações (HEINEN, 2014).

O prazo para fornecimento de informações solicitadas com fundamento na LAI é de 20 (vinte) dias, prorrogável por 10 (dez) dias, segundo o artigo 11 da Lei nº 12.527/2011.

Para o envio das solicitações de informações foi utilizado os canais disponibilizados pelos portais de transparência via rede mundial de computadores dos órgãos e entidades.

²⁹ Modelo da carta requerimento de informações encontra-se lançada em Apêndice desta dissertação.

- (ii) Pesquisa documental em publicações de imprensa oficial do governo federal.

Quanto ao levantamento de dados para a órgãos e entidades da esfera federal, preliminarmente foi efetuada a pesquisa documental em publicações do Diário Oficial da União³⁰ (DOU), para fins de identificação de PAR instaurados. A pesquisa documental teve como termos chaves de pesquisa as seguintes expressões: “12.846”; “12.846/2013”; “Processo Administrativo de Responsabilização”; e “anticorrupção”.

As pesquisas foram efetuadas no período objeto de exame.

Após a identificação dos PAR instaurado, emitiu-se então carta requerimento de informações às entidades, de forma idêntica à emitida no item (i) acima.

Ao final, foram então identificados os PAR e definida então a amostra para estudo, a qual é uma parcela convenientemente selecionada do universo (MARCONI; LAKATOS, 2017).

3.4 Limitações da identificação da amostra da pesquisa.

Algumas limitações se apresentaram no tocante ao levantamento de dados para composição da amostra objeto de estudo dessa pesquisa.

No tocante às leituras e consultas preliminares realizadas em publicações do Diário Oficial da União, há a possibilidade de não se ter descoberto a totalidade de publicações relativas a PAR instaurados em virtude da ocorrência de falta de uniformidade em algumas publicações efetuadas por autoridades instauradoras de PAR. Dessa forma, não se observaria publicações onde não houvesse contido em seus textos os termos chaves de busca utilizados nesta pesquisa.

Outra possibilidade é a ausência de publicação no órgão de imprensa oficial da portaria normativa instauradora do PAR, o que por si só já se configuraria uma infração à LAC. Esta hipótese não é descartada.

Quanto às respostas aos pedidos de informações efetuados mediante carta requerimento, utilizando-se dos canais de portais de transparências dos órgãos e

³⁰ O Diário Oficial da União é publicação efetuada pela Imprensa Nacional, órgão responsável pela publicação e divulgação de atos oficiais no âmbito da União. Decreto nº 4.520, de 16 de dezembro de 2002. Disponível em www.in.gov.br. Acesso em 30 de setembro de 2016.

entidades consultadas, vislumbra-se a possibilidade de fornecimento de informações equivocadas, não atualizadas, ou simplesmente, a não resposta aos quesitos perguntados no pedido de informações. Tais situações são provocadas por erro humano, desconhecimento da legislação ou, inclusive, base de dados desatualizada (ou mesmo, inexistência de base de dados), o que acarretaria na ausência de conhecimento pelo requerido da existência ou não das informações solicitadas.

Outra limitação no tocante à composição da amostra é a possibilidade de o órgão ou ente requisitado instaurar um PAR após a emissão de sua resposta sobre a existência de PAR no âmbito de sua administração. Dessa forma, eventual processo instaurado não foi possivelmente inserido na amostra em decorrência da inviabilidade de se questionar o órgão ou promover pesquisa documental nos órgãos de imprensa oficial reiteradas vezes sobre novas ocorrências de PAR.

4. DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO: análise dos dados.

4.1. Resultados práticos da aplicação da Lei Anticorrupção brasileira.

Algumas perguntas podem ser feitas sobre a aplicação da Lei Anticorrupção. Quais os primeiros resultados efetivos obtidos? Qual o prazo para apresentação de decisão final na condução dos Processos Administrativos de Responsabilização (PAR)? Há indicadores que mostrem a eficiência ou eficácia da LAC?

Eventuais dificuldades na implementação do sistema de responsabilização de entidades jurídicas por intermédio da LAC podem, ao contrário do efeito esperado, resultar na sensação de impunidade e no estímulo de comportamentos de corrupção (ANTONIETTO e CASTRO, 2015). A impunidade gera e alimenta a crença de que muitos setores estão fora do alcance da lei. Na América latina, a taxa de punição de criminosos é persistentemente baixa, acarretando em um convencimento à sociedade de que a corrupção está além do alcance da justiça (UNGAR, 2013).

Os primeiros resultados da aplicação da LAC se mostram, aparentemente, ainda escassos, tendo em vista a reduzida existência de aplicações de penalidades

registradas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP. Considerando até a data de 17 de abril de 2017, oito registros se encontram cadastrados (Quadro nº 7). O grau de transparência é incipiente, sob o manto da eventual necessidade de sigilo, e a sociedade ainda não desfruta em plenitude uma resposta eficaz em contraponto à aparente sensação de impunidade.

Quadro nº 7 - Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.

Dados da pessoa ou empresa sancionada		Dados da sanção		Órgão sancionador	
CNPJ/CPF	Nome	Tipo	Data Final	Nome do Órgão	UF
19.823.999/0001-05	Alimentare Serviços de Restaurante e Lanchonete Ltda - Me	Multa – Lei da Empresa Limpa		Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária	DF
08.706.892/0001-52	Ana Proneli Bremm de Castro - Me	Multa – Lei da Empresa Limpa	22/09/2018	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária	DF
14.386.616/0001-57	Confraria André Ltda. - ME	Multa – Lei da Empresa Limpa		Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária	DF
32.447.500/0001-62	Evolução Comércio Alimentação Ltda. - ME	Multa – Lei da Empresa Limpa		Governo do Estado do Espírito Santo (SECONT - Secretaria de Estado de Controle e Transparência)	ES
11.916.511/0001-74	S Ferreira Negócios e Serviços - ME	Multa – Lei da Empresa Limpa		Governo do Estado do Espírito Santo (SECONT - Secretaria de Estado de Controle e Transparência)	ES
04.741.904/0001-29	Técnica Tecnologia e Serviços Ltda.	Multa – Lei da Empresa Limpa		Governo do Estado do Espírito Santo (SECONT - Secretaria de Estado de Controle e Transparência)	ES
15.707.659/0001-50	Ventana Manutenção e Serviços Ltda.	Multa – Lei da		Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária	DF

Dados da pessoa ou empresa sancionada		Dados da sanção		Órgão sancionador	
CNPJ/CPF	Nome	Tipo	Data Final	Nome do Órgão	UF
		Empresa Limpa			
18.165.087/0001-12	William de Andrade Bullerjanh - ME	Multa – Lei da Empresa Limpa		Governo do Estado do Espírito Santo (SECONT - Secretaria de Estado de Controle e Transparência)	ES

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em <www.portaltransparencia.gov.br/cnep>. Acesso em: 17 abr. 2017.

No presente estudo, considerou-se como parâmetro balizador, para servir de indicador de referência no tocante à análise do tempo na condução e desenvolvimento do PAR, a apresentação de uma primeira decisão de mérito de julgamento do Processo Administrativo de Responsabilização no prazo de 210 dias. Tal prazo estimado engloba o prazo de 180 dias (previsto no artigo 10 da LAC) para que a comissão processante apresente um relatório final sobre a apuração, acrescentado de mais 30 dias para que a autoridade competente emita seu julgamento com fundamento no conteúdo do relatório final da comissão processante. Ressalte-se que a Lei nº 12.846/2013, conforme já citado, não determinou prazo para a emissão de decisão da autoridade julgadora. Entretanto, o regulamento da LAC (Decreto nº 8.420/2015) previu, para a autoridade julgadora, “o prazo de 30 dias para decidir sobre a matéria alegada no pedido de reconsideração e publicar nova decisão”. Ou seja, para deliberar sobre eventual recurso apresentado por pessoa jurídica a autoridade julgadora deve emitir decisão em 30 dias. Dessa forma, no intuito de privilegiar o princípio da razoável duração do processo, insculpido na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 5º, Inciso LXXVIII, o qual garante que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, utilizou-se o parâmetro de 210 dias entre a instauração do PAR e a decisão da autoridade julgadora como indicador para que a administração pública promova a entrega de uma resposta efetiva à sociedade de demandas com fundamento na Lei Anticorrupção.

4.2. Dos Processos Administrativos de Responsabilização de Pessoas Jurídicas.

Visando ter conhecimento sobre amostra do universo de Processos Administrativos de Responsabilização instaurados no âmbito da Administração Pública, (federal, estadual, Distrito Federal e municipal), conforme relatado no tópico relativo à metodologia utilizada, procedeu-se à realização de consultas, mediante a utilização de pedido de informação com fundamento na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), aos Governos estaduais e aos governos de prefeituras municipais sede de capitais de estados e o Distrito Federal. A amostra abrangeu a Administração Pública no âmbito do Poder Executivo.

Buscou-se, em complemento, acesso aos órgãos de imprensa oficial dos citados entes da federação (Diário Oficial da União, diários oficiais dos estados e municípios) que possuem a atribuição de dar publicidade, validar e preservar as informações oficiais. As consultas foram realizadas mediante acesso aos sítios eletrônicos na internet dos órgãos de imprensa oficial onde coletaram-se os dados para objeto de estudo.

O período de pesquisa abrangeu as datas compreendidas entre 29 de janeiro de 2014, data em que a LAC entrou em vigor (o artigo 31 da LAC informa que “*Esta lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.*”) e a data de 28 de fevereiro de 2017 (data escolhida como limite para análise dos dados obtidos para estudo).

Neste estudo, foram adotados os seguintes prazos paradigmas:

- (a) 210 dias como prazo considerado parâmetro razoável de eficiência (e eficácia) para condução do PAR, desde sua data de instauração até a apresentação de decisão da autoridade julgadora do referido Processo Administrativo de Responsabilização – PAR;
- (b) 180 dias – prazo previsto pela LAC para desenvolvimento do PAR pela comissão processante (ressalvando que a lei prevê prorrogação desde que devidamente fundamentada).

Das consultas realizadas identificou-se o quantitativo de 104 PAR instaurados, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Processos Administrativos de Responsabilização – Poder Executivo – Governos Federal, Estaduais e Municipais. Período da amostra: 29/01/2014 a 28/02/2017.

Item	Esfera de Governo	Data de início do processo (PAR)	Data de referência ou de decisão do PAR	Prazo decorrido em dias (até data de referência ou de conclusão, quando for o caso)
1	Federal	06/08/2014	09/01/2017	887
2	Federal	18/11/2014	28/02/2017	833
3	Federal	03/12/2014	05/09/2016	642
4	Federal	03/12/2014	28/02/2017	818
5	Federal	03/12/2014	28/02/2017	818
6	Federal	03/12/2014	28/02/2017	818
7	Federal	03/12/2014	28/02/2017	818
8	Federal	03/12/2014	28/02/2017	818
9	Federal	03/12/2014	28/02/2017	818
10	Federal	03/12/2014	28/04/2016	512
11	Federal	11/03/2015	28/02/2017	720
12	Federal	11/03/2015	28/02/2017	720
13	Federal	11/03/2015	09/02/2017	701
14	Federal	11/03/2015	28/02/2017	720
15	Federal	11/03/2015	28/02/2017	720
16	Federal	11/03/2015	28/02/2017	720
17	Federal	11/03/2015	28/02/2017	720
18	Federal	11/03/2015	28/02/2017	720
19	Federal	11/03/2015	28/02/2017	720
20	Federal	11/03/2015	28/02/2017	720

Item	Esfera de Governo	Data de início do processo (PAR)	Data de referência ou de decisão do PAR	Prazo decorrido em dias (até data de referência ou de conclusão, quando for o caso)
21	Federal	18/03/2015	28/02/2017	713
22	Federal	18/03/2015	28/02/2017	713
23	Federal	18/03/2015	28/02/2017	713
24	Federal	18/03/2015	28/02/2017	713
25	Federal	18/03/2015	24/06/2016	464
26	Federal	18/03/2015	09/06/2016	449
27	Federal	30/03/2015	28/02/2017	701
28	Federal	01/04/2015	22/12/2016	631
29	Federal	01/04/2015	28/02/2017	699
30	Federal	01/04/2015	28/02/2017	699
31	Federal	01/04/2015	19/07/2016	475
32	Federal	01/04/2015	07/04/2016	372
33	Estadual	08/06/2015	11/01/2016	217
34	Estadual	10/06/2015	28/09/2016	476
35	Estadual	18/08/2015	07/10/2016	416
36	Estadual	18/08/2015	17/06/2016	304
37	Federal	21/08/2015	15/08/2016	360
38	Federal	27/08/2015	23/09/2016	393
39	Municipal	16/09/2015	19/08/2016	338
40	Estadual	19/09/2015	28/02/2017	528
41	Estadual	30/09/2015	30/01/2017	488
42	Federal	21/10/2015	28/02/2017	496
43	Estadual	23/10/2015	05/04/2016	165
44	Estadual	13/11/2015	08/06/2016	208
45	Estadual	25/11/2015	28/02/2017	461

Item	Esfera de Governo	Data de início do processo (PAR)	Data de referência ou de decisão do PAR	Prazo decorrido em dias (até data de referência ou de conclusão, quando for o caso)
46	Estadual	04/12/2015	28/02/2017	452
47	Estadual	10/12/2015	28/02/2017	446
48	Municipal	11/12/2015	15/12/2016	370
49	Estadual	22/12/2015	28/02/2017	434
50	Estadual	30/12/2015	28/02/2017	426
51	Municipal	05/03/2016	28/02/2017	360
52	Estadual	14/03/2016	28/02/2017	351
53	Estadual	29/03/2016	28/02/2017	336
54	Estadual	31/03/2016	28/02/2017	334
55	Estadual	07/04/2016	28/02/2017	327
56	Estadual	07/04/2016	28/02/2017	327
57	Estadual	15/04/2016	28/02/2017	319
58	Estadual	19/04/2016	27/01/2017	283
59	Estadual	06/05/2016	01/02/2017	271
60	Estadual	18/05/2016	28/02/2017	286
61	Estadual	25/05/2016	28/02/2017	279
62	Estadual	25/05/2016	28/02/2017	279
63	Estadual	30/05/2016	28/02/2017	274
64	Federal	02/06/2016	28/02/2017	271
65	Federal	07/06/2016	28/02/2017	266
66	Federal	07/06/2016	28/02/2017	266
67	Federal	10/06/2016	28/02/2017	263
68	Estadual	15/06/2016	28/02/2017	258
69	Estadual	02/07/2016	28/02/2017	241
70	Estadual	02/07/2016	28/02/2017	241

Item	Esfera de Governo	Data de início do processo (PAR)	Data de referência ou de decisão do PAR	Prazo decorrido em dias (até data de referência ou de conclusão, quando for o caso)
71	Estadual	06/07/2016	28/02/2017	237
72	Estadual	13/07/2016	28/02/2017	230
73	Estadual	19/07/2016	28/02/2017	224
74	Federal	19/07/2016	28/02/2017	224
75	Estadual	21/07/2016	28/02/2017	222
76	Estadual	03/08/2016	28/02/2017	209
77	Estadual	03/08/2016	28/02/2017	209
78	Federal	09/08/2016	28/02/2017	203
79	Municipal	19/08/2016	28/02/2017	193
80	Estadual	01/09/2016	28/02/2017	180
81	Estadual	19/09/2016	28/02/2017	162
82	Federal	26/09/2016	28/02/2017	155
83	Federal	29/09/2016	28/02/2017	152
84	Estadual	04/10/2016	28/02/2017	147
85	Estadual	04/10/2016	28/02/2017	147
86	Estadual	14/10/2016	28/02/2017	137
87	Estadual	18/10/2016	28/02/2017	133
88	Estadual	09/11/2016	28/02/2017	111
89	Estadual	16/11/2016	28/02/2017	104
90	Estadual	25/11/2016	28/02/2017	95
91	Estadual	25/11/2016	28/02/2017	95
92	Federal	02/12/2016	28/02/2017	88
93	Estadual	22/12/2016	28/02/2017	68
94	Estadual	24/12/2016	28/02/2017	66
95	Estadual	29/12/2016	28/02/2017	61

Item	Esfera de Governo	Data de início do processo (PAR)	Data de referência ou de decisão do PAR	Prazo decorrido em dias (até data de referência ou de conclusão, quando for o caso)
96	Estadual	05/01/2017	28/02/2017	54
97	Estadual	05/01/2017	28/02/2017	54
98	Estadual	12/01/2017	28/02/2017	47
99	Estadual	27/01/2017	28/02/2017	32
100	Estadual	27/01/2017	28/02/2017	32
101	Estadual	27/01/2017	28/02/2017	32
102	Estadual	08/02/2017	28/02/2017	20
103	Estadual	08/02/2017	28/02/2017	20
104	Estadual	08/02/2017	28/02/2017	20

Notas Explicativas:

(i) A **data de início do processo** refere-se à data de publicação da instauração do PAR no órgão oficial de imprensa da respectiva esfera de governo.

(ii) A **data de referência** refere-se à data limite utilizada para análise dos prazos na condução de PAR, no caso em questão, a data de 28/02/2017. A **data de decisão** refere-se à decisão após relatório final da comissão processante adotada pela autoridade competente quando do julgamento do PAR, seja pela aplicação de penalidade ou pelo arquivamento do processo.

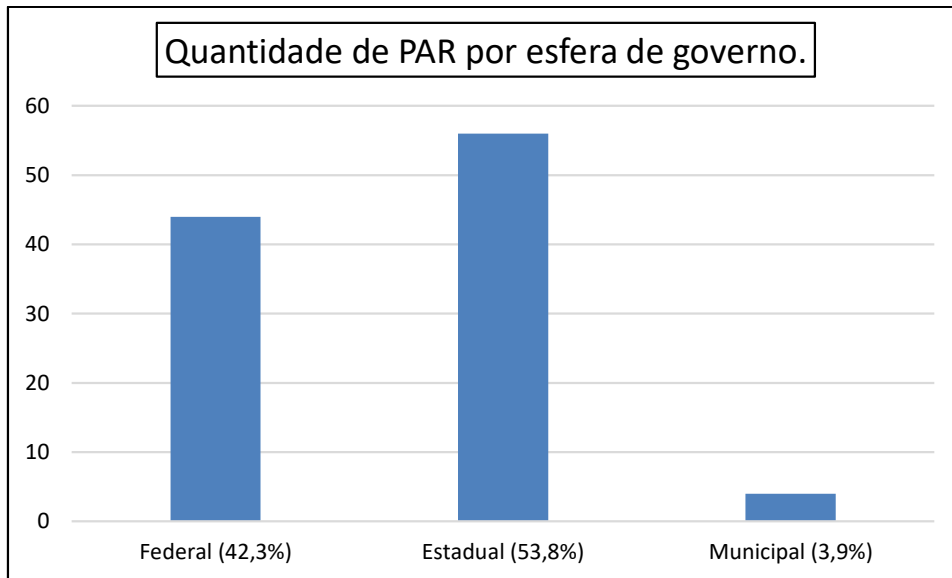
(iii) O **prazo decorrido** refere-se ao prazo total de tramitação do processo (concluso ou ainda pendente de conclusão, considerando até o dia 28/02/2017 para o segundo caso).

(iv) itens da tabela com sombreado referem-se a processos conclusos em data anterior à de referência.

Das informações obtidas, verificou-se o seguinte:

- Do total de 104 processos, 44 (42,3%) são da esfera federal, 56 (53,8%) da esfera estadual e 4 (3,9%) da esfera municipal (Gráfico 2);

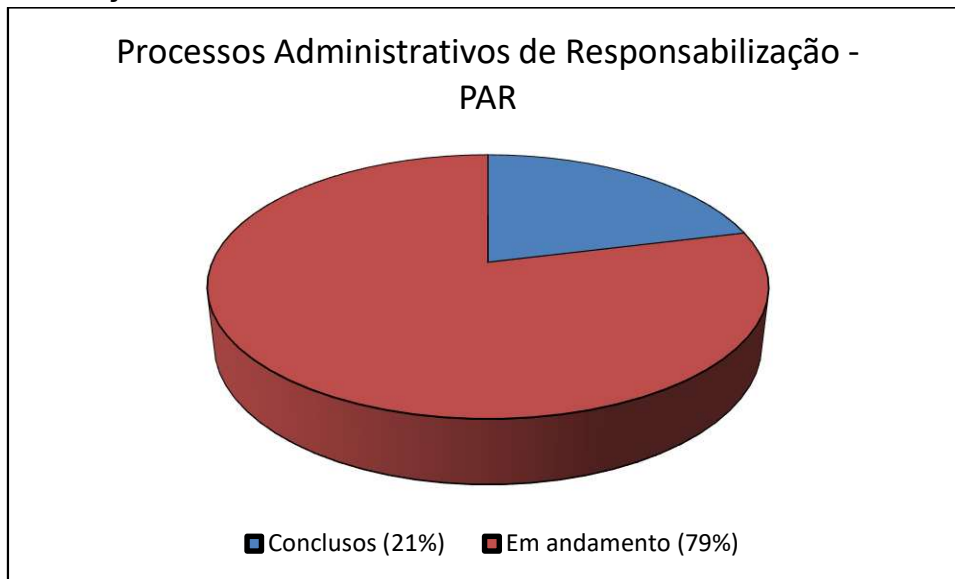
Gráfico nº 2 - Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) por esfera de governo.



Fonte: Amostra de PAR elaborada pelo autor. Dados obtidos mediante consultas por intermédio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e consulta aos portais de imprensa oficial da Administração Pública.

2. Da amostra analisada (104 processos), constata-se que vinte e dois (22) processos se encontram com decisão final de mérito da autoridade julgadora competente (primeira decisão anterior a eventual recurso), tendo como fundamento o relatório final da comissão processante do PAR. Este quantitativo equivale 21,15% da amostra (Gráfico nº 3);

Gráfico nº 3 - Processos Administrativos de Responsabilização por “status” de tramitação.



Fonte: Amostra de PAR elaborada pelo autor. Dados obtidos mediante consultas por intermédio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e consulta aos portais de imprensa oficial da Administração Pública.

3. Da amostra analisada, dois (2) processos (equivalente a 1,92% da amostra) foram conclusos em prazo inferior a 210 dias, que é o prazo adotado neste estudo como parâmetro para apresentação de decisão final de mérito pela autoridade competente, após relatório final da comissão processante (processos Itens 43 e 44 da Tabela 1 – 165 e 208 dias, respectivamente);

4. Cinquenta e oito processos em andamento, o equivalente a 70,73% da amostra de processos não conclusos (82), possuem data com prazo de instauração superior ou igual a 180 dias (prazo previsto pela LAC para desenvolvimento do PAR), e cinquenta e três processos (64,63%) possuem data com prazo superior a 210 dias, considerando a data limite (ou data de referência) de 28 de fevereiro de 2017;

5. O processo com prazo de duração mais longo possui 887 dias, o que equivale a um prazo superior em 322,38% ao prazo parâmetro de duração de 210 dias (processo item 1 – Tabela 1);

6. Dos 44 processos instaurados no âmbito federal³¹, 11 se encontram conclusos, o equivalente a 25%, (considerando a esfera de governo federal);

³¹ Foi identificada a instauração de 1 (um) processos administrativos cujo fundamento para abertura foram os artigos 87 e 88 da Lei nº 8.666/93. Data de publicação no DOU da instauração em 03/07/2014. A Lei nº 12.846/2013 não é citada e a denominação utilizada para o referido processo é “processo

7. Os 44 processos citados acima são decorrentes de PAR instaurados em 8 órgãos da esfera do governo federal;
8. Dos 56 processos instaurados no âmbito estadual, 9 se encontram conclusos, o equivalente a 16,07% (considerando a esfera de governo estadual);
9. De 27 estados (unidades da federação), cinco (5) possuem PAR instaurados no âmbito do governo estadual, ou seja, 18,52%;
10. Dos 4 processos instaurados no âmbito municipal, 2 se encontram conclusos, o equivalente a 50% (considerando a esfera de governo municipal);
11. Da amostra de 27 municípios capitais de estado, mais o Distrito Federal, apenas um (1) possui PAR instaurado, o equivalente a 3,57% dessa amostra;
12. Considerando a totalidade da amostra (processos conclusos e em andamento), contempla-se a existência de um valor médio de tramitação do PAR de 377 dias³², valor este superior em mais do que duas vezes o prazo inicial previsto pela LAC para apresentação de relatório final. Estendendo-se os parâmetros estatísticos para identificação da moda, encontra-se o valor de 720 dias. Ou seja, o valor mais frequente (prazo mais repetido em tramitação considerando o escopo) é 300% superior ao prazo inicial previsto pela LAC.
13. Considerando-se tão somente a amostra de processos conclusos (22), o prazo médio de tramitação do PAR apresenta o valor de 428 dias³³, mais que duas vezes o prazo de 210 dias considerado paradigma para emissão de primeira decisão de mérito;
14. Observa-se, por último que, da amostra de 104 PAR, 73 processos (conclusos e em andamento), o equivalente a 70,19% possuem prazo de tramitação superior aos 210 dias que se adotou como parâmetro.

administrativo em face das pessoas jurídicas". Em resposta apresentada, a CGU não identifica preliminarmente esse referido processo como PAR. Entretanto, em 21 de julho de 2017, a CGU emite decisão acerca do processo, denominando-o de Processo Administrativo de Responsabilização. Considerando que na referida Portaria de instauração ele não foi denominado PAR e os fundamentos de abertura não remetem à Lei nº 12.846/2013, o mesmo não foi considerado na amostra. De qualquer forma, o prazo de tramitação do citado processo da abertura até decisão julgadora alcançou o montante de 1.114 dias, o que piora os indicadores de prazo elencados nesta dissertação. Dados obtidos no Diário Oficial da União, disponível em <www.in.gov.br>. Acesso em: 21 de julho de 2017.

³² Nota do autor. Valor encontrado = 377,67 dias.

³³ Nota do autor. Valor encontrado = 428,27 dias.

4.3. Dos Processos Administrativos de Responsabilização concluídos.

Conforme já mencionado, da amostra de 22 Processos Administrativos de Responsabilização com relatório final da comissão processante e respectivo julgamento da autoridade competente, constata-se que o prazo médio de tramitação dos referidos processos foi de 428 dias. Este valor é superior em mais de duas vezes o prazo paradigma considerando neste trabalho para emissão de primeira decisão de mérito de autoridade competente.

Analisando o desempenho por esfera governamental da federação e, da CGU, no que diz respeito aos prazos na tramitação de processos concluídos, da amostra analisada encontramos o seguinte, exposto no quadro nº 8 a seguir:

Quadro nº 8 – Prazo médio de conclusão de Processos Administrativos de Responsabilização.

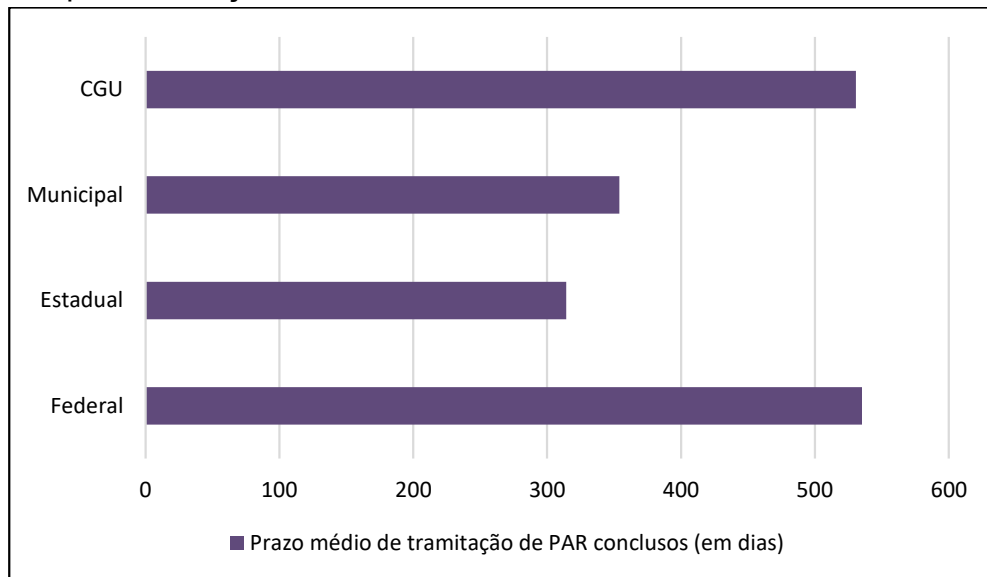
Esfera de Governo e CGU	Quantidade de PAR concluídos (unidade)	Prazo médio de tramitação de PAR concluídos (em dias)
Todas	22	428,27
Federal	11	535,09
Estadual	9	314,22
Municipal	2	354,00
CGU*	8	530,75

Fonte: Amostra de PAR elaborada pelo autor. Dados obtidos mediante consultas por intermédio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e consulta aos portais de imprensa oficial da Administração Pública.

(*) Nota: Os processos administrativo de responsabilização concluídos no âmbito da CGU também foram computados no quantitativo de PAR da esfera de governo federal.

A amplitude na diferença em dias pode ser melhor observada quando apresentamos o gráfico nº 4 abaixo:

Gráfico nº 4 - Prazo médio de tramitação de Processos Administrativos de Responsabilização conclusos.



Fonte: Amostra de PAR elaborada pelo autor. Dados obtidos mediante consultas por intermédio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e consulta aos portais de imprensa oficial da Administração Pública.

(*) Nota: Os processos administrativo de responsabilização conclusos no âmbito da CGU também foram computados no quantitativo de PAR da esfera de governo federal.

4.4. Do registro de sanções aplicadas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.

Dentre os Processos Administrativos de Responsabilização – PAR conclusos, as respectivas decisões administrativas são discriminadas no Quadro nº 9. Desses processos autuados (22), constatou-se a instauração de PAR em desfavor de 33 pessoas jurídicas.

Quadro nº 9 - Decisões de Processos Administrativos de Responsabilização.

Item	Esfera de Governo	Data de decisão do PAR	Empresa interessada	Decisão da autoridade julgadora	Valor (R\$) multa ou ressarcimento do dano	Data da informação no CNEP
1	Federal	09/01/2017	EGE Construtora Ltda.	Arquivamento		não se aplica
2	Federal	05/09/2016	IESA Óleo & Gás S.A.	Declaração de inidoneidade		não se aplica
3	Federal	28/04/2016	Mendes Júnior Trading Engenharia S.A.	Declaração de inidoneidade		não se aplica
4	Federal	09/02/2017	GDK S.A.	Declaração de inidoneidade		não se aplica
5	Federal	24/06/2016	Egesa Engenharia S.A.	Arquivamento		não se aplica

Item	Esfera de Governo	Data de decisão do PAR	Empresa interessada	Decisão da autoridade julgadora	Valor (R\$) multa ou ressarcimento do dano	Data da informação no CNEP
6	Federal	09/06/2016	Skanska Brasil Ltda.	Declaração de inidoneidade		não se aplica
7	Federal	22/12/2016	Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda.	Declaração de inidoneidade		não se aplica
8	Federal	19/07/2016	Niplan Engenharia Ltda.	Arquivamento		não se aplica
9	Federal	07/04/2016	NM Engenharia e Construções Ltda.	Arquivamento		não se aplica
10	Estadual	11/01/2016	William de Andrade Bullerjanh	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	6.000,00	19/02/2016
11	Estadual	28/09/2016	S Ferreira Negócios e Serviços Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	18.768,02	24/02/2017
12	Estadual	07/10/2016	Zad Comércio e Serviços Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	22.192,15	não publicado
13	Estadual	17/06/2016	Evolução Comércio Alimentação Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	5.973,55	24/08/2016
14	Federal	15/08/2016	Alimentare Serviços de Restaurante e Lanchonete Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	77.556,77	18/08/2016
			Boa Viagem Cafeteria Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	60.372,36	não publicado
			Confraria André Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	61.831,81	18/08/2016
			Delícias da Vovó Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	59.485,78	não publicado
			Ventana Manutenção e Serviços Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	906.657,95	18/08/2016
			Ana Proneli Bremm de Castro - ME	multa, impedimento do direito de licitar e contratar por 2 anos, registro e descredenciamento no Sicaf, publicação extraordinária da	21.600,00	18/10/2016

Item	Esfera de Governo	Data de decisão do PAR	Empresa interessada	Decisão da autoridade julgadora	Valor (R\$) multa ou ressarcimento do dano	Data da informação no CNEP
15	Federal	23/09/2016		decisão condenatória		
			Atos Livraria e papelaria Ltda.	multa, impedimento do direito de licitar e contratar por 2 anos, registro e descredenciamento no Sicaf, publicação extraordinária da decisão condenatória	21.600,00	não publicado
			E.B de Castro Júnior Cafeteria e Informática EPP	multa, impedimento do direito de licitar e contratar por 2 anos, registro e descredenciamento no Sicaf, publicação extraordinária da decisão condenatória	301.077,81	não publicado
			Drogaria Furtado Ltda.	multa, impedimento do direito de licitar e contratar por 2 anos, registro e descredenciamento no Sicaf, publicação extraordinária da decisão condenatória	209.631,47	não publicado
			Lopes & Pereira Ltda.	multa, impedimento do direito de licitar e contratar por 2 anos, registro e descredenciamento no Sicaf, publicação extraordinária da decisão condenatória	155.588,46	não publicado
			Marilza Tomaz Pereira Comércio de Alimentos	multa, impedimento do direito de licitar e contratar por 2 anos, registro e descredenciamento no Sicaf, publicação extraordinária da decisão condenatória	25.200,00	não publicado

Item	Esfera de Governo	Data de decisão do PAR	Empresa interessada	Decisão da autoridade julgadora	Valor (R\$) multa ou ressarcimento do dano	Data da informação no CNEP
16	Municipal	19/08/2016	Graftec Gráfica e Editora Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	74.414,45	não publicado
			RGB Mídia & Gráfica EPP	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	42.219,18	não publicado
			Rede Seg Gráfica e Editora Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	651.712,62	não publicado
17	Estadual	30/01/2017	Barbosa & Silva Construções Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	33.686,60	não publicado
18	Estadual	05/04/2016	Ausec Automação e Segurança Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	747.780,02	não publicado
19	Estadual	08/06/2016	Tramitty Serviços Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	1.703.647,35	não publicado
				multa e declaração de inidoneidade por 2 anos	1.140.416,10	não se aplica
				ressarcimento do dano integral causado	1.522.390,43	não se aplica
20	Municipal	15/12/2016	SP Eventos Ltda.	Arquivamento		não se aplica
21	Estadual	27/01/2017	Técnica Tecnologia e Serviços Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	14.421,42	04/04/2017
22	Estadual	01/02/2017	Alterna Telecomunicações e Conectividade Ltda.	multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	165.517,60	não publicado

Fonte: Portal da transparência do Governo Federal; Processos Administrativos de Responsabilização relativos às empresas relacionadas; Órgãos de publicação da imprensa oficial dos entes federativos. Quadro elaborado pelo autor.

Notas Explicativas:

1. O termo "não se aplica" indica que não cabe registro da decisão no CNEP pelo motivo de a decisão ser pelo "arquivamento" ou por não se tratar de sanção decorrente da Lei nº 12.846/2013; e
2. O termo "não publicado" indica que não houve registro da sanção aplicada no CNEP.

Do universo de 33 empresas:

- (i) 5 foram absolvidas, sendo a decisão da autoridade competente pelo arquivamento do PAR;
- (ii) 6 foram declaradas inidôneas³⁴, tendo por fundamento a Lei nº 8.666/93;
- (iii) 17 empresas sofreram sanções de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, com fundamento na Lei nº 12.846/2013;
- (iv) 6 empresas sofreram sanções de multa, impedimento do direito de licitar e contratar por 2 anos, registro e descredenciamento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF; e publicação extraordinária da decisão condenatória, tendo por fundamento a Lei nº 8.666/93 e Lei nº 12.846/2013.

Desta feita, considerando as decisões emanadas pelas autoridades competentes em julgamento de PAR, constata-se que 23 sanções aplicadas se encontram passíveis de lançamento no Cadastro Nacional de Empresas Punidas³⁵. Entretanto, verifica-se que o CNEP contém 8 lançamentos, o equivalente a 34,8% da totalidade de sanções. Há ausência de lançamento de registro de 15 penalidades (ou seja, o equivalente a 65,2%). A responsabilidade pelo registro é do órgão ou entidade que aplicou a sanção. De acordo com o artigo 22, § 1º, da Lei nº 12.846/2013, temos:

Art. 22. Fica criado no âmbito do Poder Executivo federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, que reunirá e dará publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta Lei.
 § 1º Os órgãos e entidades referidos no caput deverão informar e manter atualizados, no Cnep, os dados relativos às sanções por eles aplicadas.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União publicou a Instrução Normativa nº 2, de 7 de abril de 2015, que *“regula o registro de informações no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.”*

³⁴ A empresa Tramitty Serviços Ltda. também sofreu sanção de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, com fundamento na Lei nº 12.846/2013, bem como a obrigação de reparar o dano integral, sendo ela contabilizada no item (iii).

³⁵ Em 14 de novembro de 2016, órgão sancionador no âmbito do governo federal publicou um Aviso de Suspensão de penalidades aplicadas a cinco empresas, conforme Diário Oficial da União (data de 14/11/2016), Sç. 3, pg. 123, em decorrência de pedido de reconsideração apresentado. Entretanto, de acordo com o Decreto CGU nº 8.420/2015 e Portaria CGU nº 910/2015, os pedidos de reconsideração devem ser julgados em 30 (trinta) dias pela autoridade competente. Até a data de 10 de abril de 2017, tal pedido de reconsideração não havia sido julgado pela autoridade competente. Disponível em <www.in.gov.br>. Acesso em: 10 de abril de 2017.

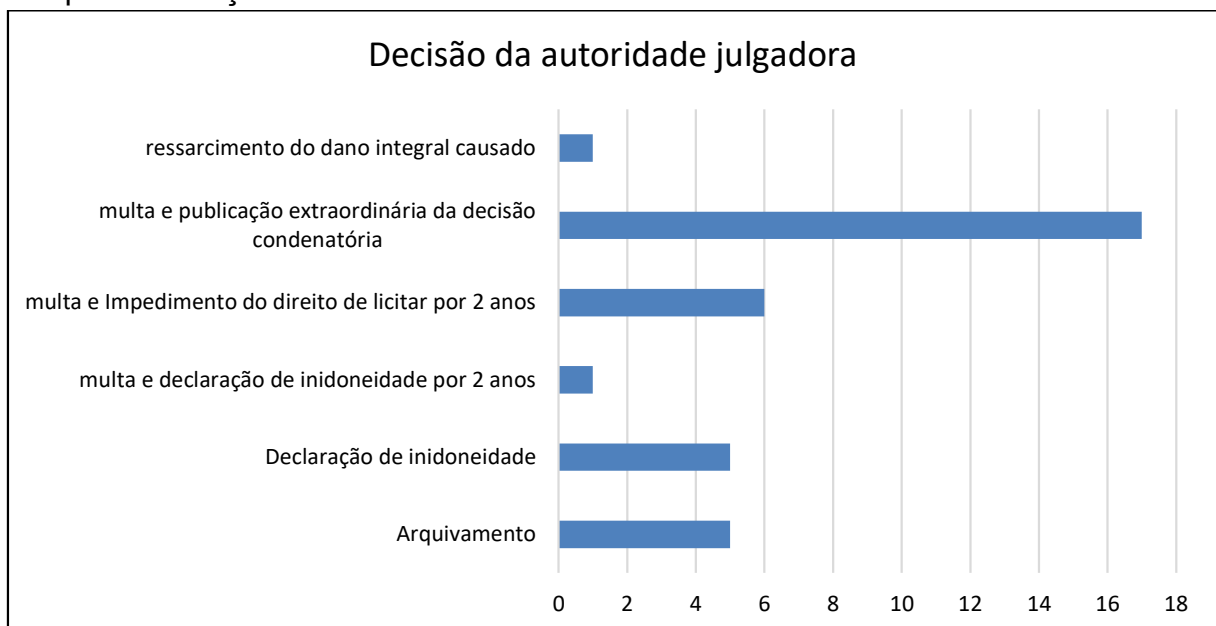
O cenário encontrado apresenta um vácuo na tempestividade de registro das informações, propiciando a ausência de publicidade e transparência no que diz respeito ao fato de inviabilizar ao cidadão o pleno conhecimento, real e efetivo, das sanções aplicadas no julgamento de Processos Administrativos de Responsabilização, trazendo prejuízo à sociedade civil no controle do cumprimento da LAC por intermédio de transparência ativa.

Ressalte-se, ainda, que o CNEP não possui um módulo de informações que indique se o valor de multa decorrente de sanção aplicada foi efetivamente pago pela pessoa jurídica penalizada.

4.5. Das sanções administrativas de natureza pecuniária.

O detalhamento das decisões aplicadas encontra-se discriminada no Quadro nº 9. De acordo com o Gráfico nº 5 verifica-se os tipos de sanções conforme a decisão proferida pela autoridade julgadora competente.

Gráfico nº 5 - Sanções aplicadas em Processos Administrativos de Responsabilização.



Fonte: Processos Administrativos de Responsabilização conclusos objeto da amostra.

O valor total de multas aplicadas alcança a soma de R\$ 6.527.351,47.

Embora solicitado aos órgãos e entidades competentes, não houve apresentação de documentos que comprovassem o pagamento das multas pelas pessoas jurídicas sancionadas. A solicitação de referidos documentos foi realizada mediante o previsto na Lei de Acesso à Informação.

O valor de ressarcimento de dano integral é R\$ 1.522.390,43. Ressalte-se que, conforme já exposto neste trabalho, o ressarcimento de dano integral causado à administração pública não possui natureza de sanção administrativa. Não há registro no CNEP que comprove o pagamento de valor relativo ao ressarcimento devido ao erário.

4.6. Do risco de a pessoa jurídica “não ser” e “não estar” em *compliance*.

Das empresas penalizadas no âmbito do governo federal, observa-se, por óbvio, a ocorrência de consequências negativas no aspecto econômico-financeiro e reputacional.

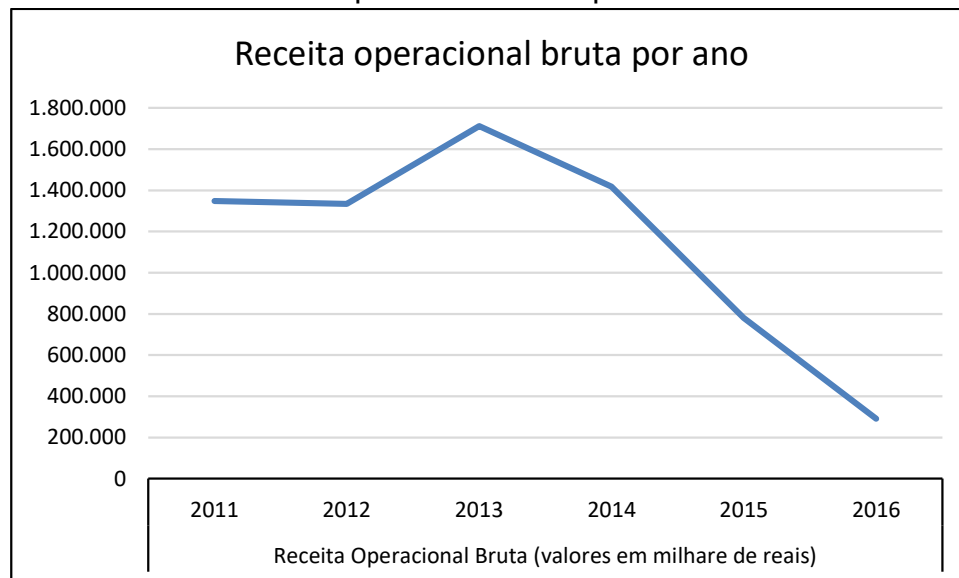
A sanção de declaração de inidoneidade por si só impede que a pessoa jurídica penalizada possa firmar contratos com a Administração Pública (federal, estadual e Distrito Federal e municípios). Tal situação gera uma “asfixia” de recursos financeiros provenientes de setores públicos que em geral proporcionam uma gama de obras de infraestrutura em setores estratégicos de interesse da política nacional.

Essa impossibilidade de firmar novos contratos diminui a capacidade financeira das empresas e por conseguinte a possibilidade de obtenção de crédito de instituições financeiras, considerando a perspectiva de falta de capacidade de arcar com compromissos no futuro.

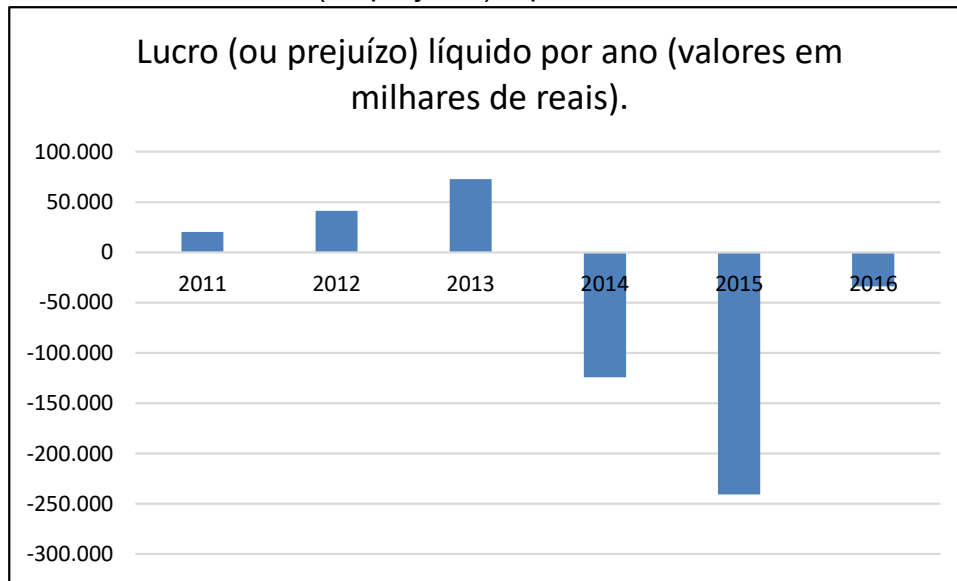
Como exemplo podemos citar as empresas penalizadas Iesa Óleo & Gás S.A., Mendes Junior Trading Engenharia S.A., GDK S.A., Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. as quais se encontram em processo de recuperação judicial previsto na Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

A título de ilustração podemos observar a evolução da receita operacional bruta e o lucro (ou prejuízo) acumulado ao longo dos exercícios indicados para uma das empresas sancionadas em PAR, a qual sofreu as consequências por não estar em conformidade com boas práticas de *compliance* (Gráficos nº 6 e 7), sendo que este cenário ocorre de forma similar com outras empresas, sofrendo ações (administrativas e judiciais) promovidas por órgãos de controle e defesa do patrimônio público (Ministério Público, CADE e CGU) em instâncias distintas.

Gráfico nº 6 - Receita operacional bruta por ano.



Fonte: Demonstrações do Resultado do Exercício apresentadas pela empresa Mendes Junior Trading Engenharia S.A para os exercícios de 2011 a 2016.

Gráfico nº 7 - Lucro (ou prejuízo) líquido.

Fonte: Demonstrações do Resultado do Exercício apresentadas pela empresa Mendes Junior Trading Engenharia S.A para os exercícios de 2011 a 2016.

4.7. Dos acordos de leniência.

Em consulta ao sítio do Portal da Transparência do governo federal não se identificou registro sobre formalização de eventual acordo de leniência entre o poder público e pessoa jurídica submetida a Processo Administrativo de Responsabilização. Data de consulta realizada em 13 de julho de 2017 ao Portal da Transparência do governo federal. Não obstante a ausência de informações no CNEP, o sítio eletrônico da CGU divulgou notícia³⁶ informando que houve celebração de acordo de leniência

³⁶ Texto de notícia veiculada pela CGU em seu sítio eletrônico:

“CGU e AGU assinam acordo de leniência com UTC Engenharia.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) firmaram, nesta segunda-feira (10), acordo de leniência com a UTC Engenharia no valor de R\$ 574 milhões. O termo, baseado na Lei Anticorrupção (nº 12.846/13), é o primeiro com uma das 29 empresas processadas administrativamente pela CGU no âmbito da Operação Lava Jato.

O acordo, assinado pelos ministros Wagner Rosário e Grace Mendonça, seguiu os pilares básicos elencados pelos dois órgãos federais nas negociações, ou seja, celeridade na obtenção de provas, identificação dos demais envolvidos nos ilícitos, cooperação com as investigações por parte da empresa leniente e comprometimento da empresa na implementação de mecanismos efetivos de integridade.

Os valores a serem ressarcidos pela empresa envolvem os pagamentos de multa, dano e enriquecimento ilícito. O acordo estipula um prazo máximo de 22 anos para a empresa pagar o montante, mas uma cláusula obriga a UTC a quitar a dívida antes se as condições financeiras permitirem. Além disso, o valor será corrigido pela taxa Selic – o que pode fazer com que ele ultrapasse os R\$ 3,1 bilhões ao final do prazo de pagamento.

O fechamento do acordo traz diversas vantagens para a administração pública, como a alavancagem administrativa, o aumento dos indicadores de recuperação de ativos, a mudança de comportamento das empresas na relação entre o privado e o público e a economia de esforços para a União, que

entre CGU, AGU e empresa UTC Engenharia S.A. cuja assinatura ocorreu no dia 10 de julho de 2017.

4.8. Análises finais.

Diante da análise dos dados obtidos, observa-se que a Administração Pública vem, de forma relativamente não muito ágil, utilizando-se do instituto previsto na Lei Anticorrupção para aplicação de sanções a eventuais empresas que pratiquem atos ilícitos previstos na referida legislação.

Considerando-se os paradigmas utilizados nesta dissertação e descritos na metodologia, constata-se um grau reduzido de utilização da Lei Anticorrupção e seus institutos, em particular o Processo Administrativo de Responsabilização, pelas três esferas de governo da Administração Pública.

No âmbito federal, encontrou-se na amostra 8 (oito) órgãos com PAR instaurados. Considerando o universo de órgãos da administração direta e indireta que compõem o Poder Executivo Federal, esse número é significativamente baixo.

A concentração de processos instaurados na CGU demonstra que os órgãos e entidades federais não têm ainda se apropriado a contento da Lei Anticorrupção para aplicá-la em situações concretas de ilícitos administrativos praticados por pessoas jurídicas.

No âmbito da esfera de governos estaduais, a situação também não é satisfatória tendo em vista a reduzida utilização, pelos órgãos e entidades competentes autorizados por lei, do instituto do PAR para apuração de ilícitos administrativos previstos na LAC.

Dentre os 27 governos estaduais, em apenas 5 (Gráfico nº 8) verificou-se a instauração de PAR, demonstrando também uma concentração em pequena parcela de entes federativos estaduais (Poder Executivo) se utilizando da LAC.

dispenderia vultuosos recursos financeiros e de pessoal para a obtenção dos documentos e informações obtidos.

A UTC também aceitou adotar um programa de integridade (*compliance*) para evitar a ocorrência de novas ilicitudes. As ações serão monitoradas pela CGU, que poderá fazer inspeções na construtora e solicitar acesso a quaisquer documentos e informações que sejam necessários.”

Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/cgu-e-agu-assinam-acordo-de-leniencia-com-utc-engenharia>>. Acesso em: 11 de julho de 2017.

Gráfico nº 8 – Quantidade de PAR instaurados por governo estadual.

Fonte: Amostra de PAR elaborada pelo autor. Dados obtidos mediante consultas por intermédio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e consulta aos portais de imprensa oficial da Administração Pública.

Mais crítica ainda é a situação no âmbito dos governos municipais, pois o uso de PAR previsto na LAC é praticamente nulo.

Dentre os 27 municípios capitais de estados, mais o Distrito Federal, identificou-se que apenas um possui PAR instaurado. Tal situação reflete em um número de processos instaurados significativamente baixo (quatro processos).

Pelos dados encontrados, pode-se afirmar que há uma fraca adesão por entidades da Administração Pública, ressalvadas as exceções informadas, na utilização da Lei Anticorrupção para apuração de ilícitos administrativos praticados por pessoas jurídicas.

No tocante à tempestividade na condução dos processos administrativos de responsabilização, podemos afirmar que, de acordo com dados obtidos, os referidos processos não têm apresentado uma primeira decisão de mérito pela autoridade competente em prazo considerado razoável. O prazo médio de tramitação de processos, contando a partir da publicação da instauração de PAR e a publicação da decisão julgadora, é de 428 dias³⁷, o que, mesmo considerando as especificidades de

³⁷ Vide Quadro nº 8.

cada caso concreto (montante de recursos envolvidos, porte da empresa, complexidade do ilícito administrativo e outras variáveis), apresenta-se em instância preliminar, alto.

Fator que pode ter contribuído para a dilatação de prazos na tramitação de processos é a manifestação por parte da pessoa jurídica do interesse de firmar eventual acordo de leniência. Considerando que não há prazo limite previsto na legislação para firmar e homologar possível acordo de leniência, o mesmo tem se tornado na prática um “recurso com efeito suspensivo” tendo em vista a não efetivação de decisão de mérito de PAR até eventual término de tratativas entre Administração Pública e Pessoa Jurídica, ressalvando que os pedidos de acordo de leniência recebem tratamento sigiloso de acordo com o previsto em lei.

Não há registro no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP sobre acordos de leniências porventura firmados³⁸. Entretanto, a CGU noticiou a assinatura de acordo entre CGU, AGU e empresa UTC Engenharia S.A.

Fator que trouxe atrasos à pactuação de acordos de leniência foi a edição da Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015, que perdeu sua validade por decurso de prazo. Esse fato provocou atrasos em negociações entre pessoas jurídicas, impactando prazos de processos de acordo de leniência e, por conseguinte, em prazos de Processos Administrativos de Responsabilização em andamento.

Ainda, no que diz respeito ao instituto do acordo de leniência, observa-se que a legislação vigente, ao prever que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União é o órgão legitimado, no âmbito do Poder Executivo federal, a firmar eventuais acordos, traz insegurança jurídica para que as empresas possam efetivamente firmá-lo. Essa insegurança é traduzida pelo receio claro e evidente de a pessoa jurídica não ter a garantia de que eventual acordo de leniência assinado não venha a ser questionado por outro órgão competente para a defesa do patrimônio público (como Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Advocacia-Geral da União ou Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE), sendo que tal situação se repete no âmbito de outras esferas de governo com órgãos respectivos. Afinal, se eventual acordo que for firmado puder ser questionado, não havendo fim de persecução reparatoria, por que então firmá-lo?

³⁸ Consulta ao sítio do Portal da Transparência do governo federal. Disponível em <www.portaltransparencia.gov.br/cnep>. Acesso em: 14 de julho de 2017.

No tocante à transparência ativa, pelos dados obtidos na pesquisa de campo, observa-se que parcela relativamente grande de informações não têm sido lançadas no Cadastro Nacional de Empresas Públicas – CNEP. Constata-se que 65,2% do total de decisões sancionatórias emitidas em Processos Administrativos de Responsabilização não foram registradas no referido CNEP pelos órgãos e/ou entidades que proferiram a penalidade. Tal situação traz prejuízo aos princípios da publicidade e transparência e dificulta o controle social pelo cidadão.

5. CONCLUSÕES

Concluindo, conforme procurou-se demonstrar ao longo deste trabalho, os processos instaurados, em sua grande maioria (mais de 75%), apresentam prazos superiores ao parâmetro estipulado neste estudo como balizador para a apresentação de uma resposta à sociedade, qual seja, uma primeira decisão de mérito conclusiva em PAR. Tal cenário sugere que os prazos previstos na legislação podem ser insuficientes para a apuração, considerando que a legislação anticorrupção é nova no âmbito nacional e encontrar-se em fase de formação e construção de jurisprudência administrativa.

A baixa eficiência no tocante à apresentação de decisões em prazos que possam ser considerados razoáveis alimenta o cenário de sensação de impunidade observado pela sociedade em geral e de que as sanções que tratam do tema corrupção de pessoas jurídicas não prosperam com a tempestividade esperada. As causas exatas para essa baixa eficiência não foram identificadas.

Indicadores acerca da eficiência na condução dos PAR também não foram identificados. Os órgãos com competência legal para conduzir os referidos PAR não disponibilizam, ainda, em seus sítios eletrônicos dados e informações suficientes que possam subsidiar o cidadão e estudiosos do tema sobre indicadores de gestão acerca do combate à corrupção tendo como escopo a Lei nº 12.846/2013. Para tanto, seria interessante a disponibilização, em dados reais e atualizados, sobre em que estágio, ou status, se encontra cada PAR instaurado (instrução, defesa, relatoria ou julgamento).

Sugere-se como tema de estudo para novos trabalhos a serem desenvolvidos por pesquisadores, tendo como variáveis de pesquisa o aparato público disponibilizado para a condução dos Processos Administrativos de Responsabilização previstos na Lei nº 12.846/2013: o clima de governança pública, utilização do instituto do acordo de leniência por empresas, transparência governamental, ambiente político, *compliance* e programas de integridade e as alterações legislativas recorrentes.

Considerando-se, ainda, os resultados encontrados em decorrência da análise dos dados que foram obtidos na pesquisa de campo realizada, sugere-se, mediante a análise de oportunidade e conveniência, a título de contribuição com a Administração Pública, aos setores competentes do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União o seguinte:

- (i) a ampliação das ações de disseminação de conhecimento, mediante capacitações presenciais, em todas as esferas de governo (federal, estadual, municipal e Distrito Federal), acerca da Lei Anticorrupção e seus institutos;
- (ii) a criação de cursos virtuais, considerando o cenário econômico presente vivido no Brasil, por intermédio da Escola Virtual da CGU, tendo como conteúdo a Lei Anticorrupção e legislação correlata, aberto a toda à sociedade, de forma a abranger operadores do direito, servidores públicos e membros de comissões de processos administrativos de responsabilização. De certo, a utilização de metodologias de ensino à distância proporcionará um alcance maior de público;
- (iii) a criação de um repositório de decisões administrativas proferidas em Processos Administrativos de Responsabilização no intuito de difundir jurisprudência administrativa sobre o tema “Lei Anticorrupção”, disponível para acesso a qualquer cidadão no sítio eletrônico da CGU (transparência ativa), contribuindo para uma maior participação cidadã e controle social; e
- (iv) a emissão de notificação aos órgãos/entidades competentes que emitiram decisões definitivas em PAR e que não efetuaram o registro das sanções no CNEP no sentido de se identificar os eventuais motivos

pelo descumprimento do previsto no §1º, do artigo 22, da Lei nº 12.846/2013, claro que se respeitando a autonomia federativa.

Sugestões acerca da proposição de melhorias no texto vigente da Lei Anticorrupção também são viáveis, sendo que se têm notícias de que esforços internos no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União vêm sendo adotados no intuito de proporcionar uma melhor aplicação da LAC bem como segurança jurídica a todos os atores envolvidos.

Dessa forma, em nossa visão, sugerimos também, a título de contribuição com a melhoria do serviço público, a análise de oportunidade e conveniência de criação de grupos de trabalho para estudo e exame para aperfeiçoamento nos textos legislativos que tratam da LAC nos seguintes aspectos:

- (a) Considerando que os prazos de apuração de ilícitos administrativos praticados por pessoas jurídicas têm se apresentado em patamar superiores aos previstos inicialmente na LAC, conforme demonstrado nesta dissertação, sugere-se a alteração do que diz respeito à possibilidade de prorrogação do prazo previsto no § 3º, do Artigo 10, da Lei nº 12.846/2013. A lei informa que a CPAR deverá concluir o processo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data da publicação do ato que a instituir. O § 4º informa que o prazo previsto poderá ser prorrogado mediante ato fundamentado da autoridade instauradora.

De acordo com o texto vigente, o prazo poderá ser prorrogado indefinidamente desde que haja uma justificativa fundamentada no processo. Esta situação proporciona uma relativa “tranquilidade” aos atores envolvidos na apuração do PAR tendo em vista a possibilidade de várias prorrogações mediante ato fundamentado, o que contribui para a não priorização para a emissão de um relatório final conclusivo em tempo que privilegie o princípio constitucional da razoável duração do processo administrativo.

Dessa forma, sugere-se que a prorrogação de prazo previsto no § 3º do artigo 10 da LAC seja prorrogável uma única vez por idêntico prazo. Sendo assim, propõe-se a alteração do texto do § 4º, do artigo 10 da LAC.

- (b) O Decreto nº 8.420/2015 prevê em seu artigo 11, § 2º que a autoridade julgadora terá prazo de 30 (trinta) dias para decidir sobre matéria alegada

em recurso denominado pedido de reconsideração. Entretanto, não há menção sobre qual o prazo para emissão de decisão de mérito após o recebimento do relatório final da CPAR. Verifica-se um vácuo legislativo. Embora a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, tenha capítulo específico³⁹ tratando sobre o prazo para emissão de decisão de autoridade competente, o mesmo não ocorreu na LAC.

Dessa forma, com fundamento no princípio da duração razoável do processo, sugere-se a alteração legislativa na LAC no sentido de se incluir previsão legal para emissão de decisão da autoridade julgadora, após recebimento de relatório final de CPAR, em prazo de 30 (trinta) dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada, em consonância com o previsto na Lei nº 9.784/1999.

- (c) A exemplo do contido no tópico (a) deste capítulo, semelhantemente sugere-se a análise de alteração legislativa possibilitando a prorrogação de prazo uma única vez para os casos previstos no parágrafo único, do artigo 32, do Decreto nº 8.420/2015. Ou seja, a negociação a respeito de proposta de acordo de leniência deverá ser concluída no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da apresentação da proposta, sendo possibilitada a prorrogação desse prazo uma única vez, caso presentes circunstâncias manifestamente justificáveis. Sugere-se tal alteração com o objetivo de se evitar discussões intermináveis e protelatórias que, na prática, acabam se tornando um recurso suspensivo para os Processos Administrativos de Responsabilização em andamento, além de possibilitar eventuais prescrições no âmbito da esfera criminal.
- (d) Por fim, sugere-se a elaboração de estudos para proposição de alteração legislativa no tocante à legitimidade para firmar o acordo de leniência no âmbito da Lei Anticorrupção. O § 10 da LAC diz que a CGU é o órgão

³⁹ Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

[...]

Capítulo XI – Do dever de decidir

Artigo 48 – A administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Artigo 49 – Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira. Esta previsão tem causado conflito e divergência entre órgãos que atuam institucionalmente na defesa do patrimônio público. Ministério Público Federal, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Conselho Administrativo de Defesa Econômica têm, considerando o leque de suas competências legais e o âmbito de sua atuação, a possibilidade de apresentar em determinados momentos entendimentos divergentes quanto a eventual acordo de leniência firmado por um único órgão com determinada pessoa jurídica. Situação dessa natureza traz insegurança jurídica à empresa que deseja firmar acordo de leniência pois esta corre o risco muito grande de ver o que se pactuou não ser respeitado por outros órgãos que detêm legitimidade, por exemplo, para a proposição de ação civil pública. Isto levaria a discussões intermináveis acerca da responsabilização da pessoa jurídica, repisando temas às quais esperavam-se superados no âmbito do PAR. Sendo assim sugere-se a criação de grupo de trabalho para fins de estudo do tema em conjunto com os demais órgãos de defesa do patrimônio público com o objetivo de se elaborar um aperfeiçoamento no texto legislativo.

Decerto que não é tarefa fácil, sabe-se, mas que deve ser um tema enfrentado.

Por último, considerando-se todo o exposto, entende-se que o aperfeiçoamento e melhoramento das ações de combate à corrupção têm também como suporte o fortalecimento das atividades do sistema de controle interno. Dessa forma, sugere-se, neste momento, não somente ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, mas a todos os órgãos de controle nacionais, aos membros do Congresso Nacional, às organizações públicas, à sociedade civil como um todo, o contínuo debate a fim de se promover o fortalecimento do sistema de controle interno no âmbito

da República Federativa do Brasil, buscando-se alteração no texto da Constituição de 1988, conforme Proposta de Emenda Constitucional nº 45⁴⁰, de 6 de outubro de 2009.

⁴⁰ Texto da PEC nº 45, de 2009 (Emenda):

“Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009, a seguinte redação:

Art. 1º. O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXIII:

“Art. 37.

.....

XXIII – as atividades do sistema de controle interno, previstas no art. 74, essenciais ao funcionamento da administração pública, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição, e serão desempenhadas por órgãos de natureza permanente, e exercidas por servidores organizados em carreiras específica, na forma de lei complementar, e por outros servidores e militares, devidamente habilitados para essas atividades, em exercício nas unidades de controle interno dos Comandos militares.”

..... “

Senado da República Federativa do Brasil. Disponível em

<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93534>>. Acesso em: 31 de julho de 2017.

6. REFERÊNCIAS.

ABDO, Ricardo Camarotta. Lei anticorrupção: o acordo de leniência e seus principais aspectos. 2016. 148 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

ANTONIETTO, Caio Marcelo Cordeiro; CASTRO, Rafael Guedes de. The criminal liability of legal entities in Brazil in light of the new anti-corruption law. *European Scientific Journal*, p. 63-70, apr. 2015.

ARRIETA, Lindsay B. Taking the jeitinho out of Brazilian procurement: the impact of Brazil's anti-bribery law. *Public Contrat Law Journal*, p. 157, outono 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 30ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual do que os outros**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2005.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 01 fev. 1999. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 01 dez. 2000. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 08 out. 2002. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 01 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 02 ago. 2013a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Mensagem nº 314, de 1º de agosto de 2013, da Presidência da República. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Seção 1, p. 7, Brasília, 02 ago. 2013b. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 mar. 2015a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Instrução Normativa nº 1, de 7 de abril de 2015. Estabelece metodologia para a apuração do faturamento bruto e dos tributos a serem excluídos para fins de cálculo da multa a que se refere o artigo 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 abr. 2015f. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BRASIL. Instrução Normativa nº 2, de 7 de abril de 2015. Regula o registro de informações no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 abr. 2015b. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BRASIL. Portaria nº 909, de 7 de abril de 2015. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 abr. 2015c. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BRASIL. Portaria nº 910, de 7 de abril de 2015. Define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa e para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 abr. 2015d. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2015, para dispor sobre acordos de leniência. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Seção 1, Brasília, 21 dez. 2015e. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa TCU nº 74, de 11 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União com base no art. 3º da Lei nº 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei 12.846/2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 fev. 2015g. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Decisão de 27 de abril de 2016. Processo nº 00190.025826/2014-03. Declarar a inidoneidade da empresa Mendes Júnior Trading Engenharia S/A (MJTE). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 abr. 2016a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. Atos do Poder Legislativo. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Seção 1, Brasília, 1 jul. 2016b. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Edição Extra, Seção 1, Brasília, 31 mai. 2017a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

BRASIL. Atos do Congresso Nacional. Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 40, de 7 de agosto de 2017. Prorroga por 60 (sessenta) dias o prazo de vigência da Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 ago. 2017b. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 3 set. 2017.

CAPANEMA, Renato de Oliveira. Inovações da Lei nº 12.846/2013. In: NASCIMENTO, M. D. do (Org.). *Lei Anticorrupção Empresarial. Aspectos críticos à Lei 12.846/2013*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

CARVALHOSA, Modesto. Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas – Lei 12.846/2013. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014.

CASTRO, Armando; ANSARI, Shaz. Contextual “Readiness” for Institucional Work. A study of the fight against corruption in Brazil. *Journal of Management Inquiry*, v. 26(4), p. 351-365, 2017.

CHOGUILL, C.L. The research design matrix: a tool for development planning research studies. *Habitat International*. v. 29, 615-626, 2005.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. Controladoria-Geral da União, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela

Integridade Contra a Corrupção. Brasília: jun. 2009. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manualrespsocialempresas_baixa.pdf>. Acesso em 28 de maio de 2016.

CRETELLA JÚNIOR, José. Os cânones do direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, v.25, n. 97, p. 5-52, jan./mar. 1988, 01/1988.

DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; DAL POZZO, Augusto Neves; DAL POZZO, Beatriz Neves; FACCHINATTO, Renan Marcondes. *Lei Anticorrupção: apontamentos sobre a Lei nº 12.846/2013*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1986.

DAVIS, Kevin E. Legal indicators: The power of quantitative measures of law. **Annual Review of Law and Social Science**, volume 10, p. 37-52, nov. 2014.

DEMATTE, Flávio Rezende. **Responsabilidade de pessoas jurídicas por corrupção: A Lei nº 12.846/2013 segundo o direito de intervenção**. 1ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

EDELSON, Sharon. Wal-Mart corruption probe costs rise. **WWD**, p. 2, mai. 2013.

FABRINI, Fábio. TCU manda governo mudar leniência com empreiteiras. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 2017. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-manda-governo-mudar-leniencia-com-empresiteiras,70001703319>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

FARIA, Amanda de Oliveira. **Governança Global: Uma análise da influência de mecanismos internacionais de combate à corrupção**. 2012. 147 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2012.

FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade. **Processo Administrativo Disciplinar à luz da ética como forma de garantia dos princípios do contraditório e ampla defesa: O caso de uma autarquia federal**. 2015. 273 f. Tese (Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2015.

GIANETTI, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos? A ética na riqueza das nações**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2001.

GIL, Antônio Carlos Gil. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GONÇALVES, Letícia. Corrupção assusta, mas nem tudo está perdido. **A Gazeta**, Vitória, p. 26 – 28, 08 mai. 2016.

HAMMOND, Scott. **Cornerstones of an Effective Leniency Program in ICN Workshop on Leniency Programs**, Austrália, 2004. Disponível em: <http://www.justice.gov/atr/public/speeches/206611.htm>. Acesso em 11/07/2015.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação – Lei nº 12527/2011**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2014.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei anticorrupção – Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Rio de Janeiro, RJ). **Perfil dos municípios brasileiros: 2015/**. Coordenação de IBGE. População e indicadores sociais. Rio de Janeiro, RJ, p. 61, 2016.

KRUSSEWSKI, Cristina. Direito Administrativo Sancionador: apontamentos gerais sobre as infrações administrativas e alguns aspectos de sua relação com o direito penal. 2010. 173 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Área de concentração em Direito do Estado, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, 2010.

LORD, Nicholas J. Responding to transnational corporate bribery using international frameworks for enforcement: Anti-bribery and corruption in the UK and Germany. ***Criminology & Criminal Justice***, volume 14, número 1, p. 100-120, 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8ª Edição São Paulo: Ed. Atlas, 2107.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Acordos de leniência – Evolução do instituto na legislação brasileira – Abrangência, legalidade e atualidade da MP nº 703/2015**. Parecer. *Revista de Direito Empresarial – RDEmp*, Belo Horizonte, ano 13, n.1, p. 2015-237, jan./abr. 2016.

MEYER, Bram; ROOMEN, Tessa Van; SIKKEMA, Eelke. Corporate criminal liability for corruption offences and the due diligence defence: A comparison of the Dutch and English legal frameworks. ***Utrecht Law Review***, volume 10, p. 37-54, 1º jul. 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decisão de 26 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, nº 39, Seção 1, p. 19, Brasília, 27 fev. 2015. Disponível em <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em 15 mai. 2016.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Lei Anticorrupção: Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica, nov. 2016. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. Cadastro Nacional de Empresas Punidas. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/cnep>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

MOHR, Kindra. Have you looked at the model rules lately? Your ethical role in the global anticorruption movement. *International Law News*, volume 42, número 1, p. 16, 2013.

MOREIRA, Egon, Bockmann; BAGATIN, Andréia Cristina. **Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas: responsabilidade objetiva, desconsideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 12, n.47, p. 55-84, jul./set. 2014.

NAÇÕES UNIDAS (UNITED NATIONS). **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime (UNDOC), Brasília: Disponível em <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em 15 mai. 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **Convenção Interamericana contra a corrupção**. Disponível em <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. OECD principles for integrity in public procurement. OECD Publishing: Paris, 2009. Disponível em <<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions**. OECD Publishing: Paris, 2011. Disponível em <<http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEL JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PINSONNEAULT, A.; KRAEMER, K.L. Survey Research Methodology in Management Information Systems: An Assessment. *Journal of Management Information Systems*, v.10, p. 75-105, 1993.

PRICE AND WATERHOUSE COOPERS - PWC. Função de compliance. São Paulo: Pricewaterhousecoopers, 2009. Disponível em <http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf>. Acesso em 16 de maio de 2016.

ROCHA, Lilian Rose Rocha. *Corrupção: os efeitos deletérios sobre as políticas de saúde*. Universitas Jus, Brasília, v. 27, n. 3, 2016 p. 173-189

SANDES, Vítor; SILVA, Robert Bonifácio da. O suposto “jeitinho brasileiro”. **O Estadão**, São Paulo, 07 jun. 2016. Disponível em <<http://>

<http://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/o-suposto-jeitinho-brasileiro/>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

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.

SECRETARIA DE ESTADO DO CONTROLE E TRANSPARÊNCIA. Extrato de Decisão nº 001/2016, de 08 de janeiro de 2016. **Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo**, p. 3, Vitória, 11 jan. 2016. Disponível em <http://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario_oficial>. Acesso em 15 mai. 2016.

SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira; CASTRO, Cristiana Roquete Luscher. A nova lei anticorrupção no Brasil e os exemplos estrangeiros. Migalhas, São Paulo, 9 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI193224,91041-A+nova+lei+anticorruptao+no+Brasil+e+os+exemplos+estrangeiros>>. Acesso em 13 mai. 2017.

SIMON, Pedro. **A impunidade veste colarinho branco**. Brasília: Senado Federal, 2010.

SINGH, Nitish; BUSSEN, Thomas J. **Compliance management: a how –to guide for executives, lawyers, and other compliance professional**. Santa Barbara, California: Praeger, 2015.

SMITH, L.M; GRUBEN, W.C; JOHNSON, L.; SMITH Jr., L.C. A multinational analysis of corruption and economic activity. **Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues**, volume 16, número 1, p. 15-34, jan. 2013.

SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Orgs.) Lei Anticorrupção. Salvador: JusPodivm, 2015.

STAPENHURST, Frederick; JACOBS, Kerry; PELIZZO, Riccardo. Corruption and legislatures: Meso-level solutions for a macro-level problem. **Public Integrity**, volume 16, número 3, p. 285-304, 2014.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Decisão Monocrática. Mandado de Segurança nº 22.692 – DF (2016/0174344-1. Relator Ministro Sérgio Kukina. Disponível em <www.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em 30 mar. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisões Monocráticas. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.466/DF – Distrito Federal. Relatora Ministra Rosa Weber. 2016.a Disponível em <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em 30 mar. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisões Monocráticas. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº MS 34031 MC– Distrito Federal. Relator Ministro Gilmar

Mendes. 2016b. Disponível em <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em 30 mar. 2017.

TANTARDINI, Michele; GARCIA-ZAMOR, Jean-Claude. Organizational social capital and anticorruption policies: An exploratory analysis. **Public Organizational Review**. Volume 15, número 4, p. 599-609, dez. 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2015. Transparency International, 2016. Disponível em <<http://www.transparency.org.br>>. Acesso em 15 mai. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgão e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

UNIÃO EUROPÉIA. **Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das comunidades europeias ou dos Estados membros da União Europeia**. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em 15 mai. 2016.

UNIÃO AFRICANA. **Convenção da União Africana sobre a Prevenção e o Combate à Corrupção**. 11 jul. 2003. Disponível em <<http://www.au.int>>. Acesso em 15 mai. 2016.

UNGAR, Mark. The rot within: security and corruption in Latin America. **Social Research**, volume 80, número 4, inverno 2013.

VERDENICCI, Serena; HOUGH, Dan. People power and anti-corruption; demystifying citizen-centred approaches. **Crime, Law and Social Change**, volume 64, número 1, p. 23-35, ago. 2015.

WOUTERS, Jan; RYNGAERT, Cedric; CLOOTS, Ann Sofie. *The international legal framework against corruption: Achievements and challenges*. **Melbourne Journal International Law**, volume 14, número 1, p. 205, jan. 2013.

ZESKE, Brittany; AKERS, Michael D. *The foreign corrupt practices act: na examination of cases and enforcement actions*. **The CPA Journal**, feb. 2012.

ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. Lei anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

7. APÊNDICES.

5.1. Apêndice A: Carta modelo nº 1 solicitando informações a órgãos e entidades.

Solicitação de informações com fundamento na Lei de Acesso à Informação

Serra, ES, de de .

Prezados Senhores,

Com fundamento na Lei de Acesso à Informação, lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, solicito as seguintes informações:

01) Existe algum Processo Administrativo de Responsabilização de pessoas jurídicas instaurado (concluso ou em andamento) no âmbito dessa administração com fundamento na Lei federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)?

02) Se a resposta à pergunta anterior for SIM, favor informar: Nº do processo; data da instauração; data da publicação no Diário Oficial (ou órgão de imprensa oficial); data da decisão administrativa sobre o processo administrativo de responsabilização.

Atenciosamente,

Dielson Claudio dos Santos

Dados de identificação do requerente

5.2. Apêndice B: Carta modelo nº 2 solicitando informações a órgãos e entidades.

Solicitação de informações com fundamento na Lei de Acesso à Informação

Serra, ES, de de .

Prezados Senhores,

Com fundamento na Lei de Acesso à Informação, lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; na lei federal nº 12.846/2013 (lei anticorrupção); e no Decreto [*legislação aplicável ao órgão e/ou entidade a quem foi dirigida o pedido de informações*], solicito as seguintes informações, decorrentes do Processo administrativo de Responsabilização instaurado em desfavor da empresa **xxxxxxxxxxxxx - CNPJ xx.xxx.xxx/xxxx-xx**, conforme Portaria nº xxxxx, de dd/mm/aaaa.

03) Disponibilizar cópia dos seguintes documentos, em meio digital (arquivo PDF):

- (i) **Relatório final da comissão processante** [*citação de legislação específica*];
- (ii) **Manifestação da Assessoria Jurídica** [*citação de legislação específica*];
- (iii) **Decisão da autoridade julgadora** [*citação de legislação específica*].
- (iv) Caso tenha havido aplicação de penalidade de multa, disponibilizar cópia do **documento comprovando o pagamento efetuado** ao [*órgão competente*] pela empresa penalizada.

Atenciosamente,

Dielson Claudio dos Santos

Dados de identificação do requerente