



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Mestrado em Direito

**POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPÇÃO
E A DESTINAÇÃO DA MULTA LENIENTE DA LEI 12.846/13**

VANESSA TRINDADE BORTOLON

VANESSA TRINDADE BORTOLON

POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPÇÃO
E A DESTINAÇÃO DA MULTA LENIENTE DA LEI 12.846/13

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro-UNIRIO como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito e Políticas Públicas

Orientador: Antônio César Pimentel Caldeira

Rio de Janeiro
2019

VANESSA TRINDADE BORTOLON

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do grau Mestre em Direito e Políticas públicas e aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Rio de Janeiro, ____ de março de 2019

Professor Dr. Antônio César Pimentel Caldeira
Professor Orientador

Professor Dr. José Gabriel de Assis Almeida

Professor Dr. Emílio E. Dellasoppa

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por todas as bênçãos concedidas, sobretudo me dando saúde e me confortando nos momentos difíceis;

Agradeço aos meus pais, Gilson Fracalossi Bortolon e Wania Trindade Bortolon, por terem proporcionado tudo o que podiam para o meu desenvolvimento intelectual, sempre me colocando em primeiro lugar em suas vidas;

Agradeço ao meu irmão, Rafael Trindade Bortolon, por ser, para mim, um exemplo de garra na vida;

Agradeço a meu namorado, Victor Justen S. Machado, pela paciência e por carinhosamente me apoiar e incentivar nos momentos de fraqueza;

Agradeço aos meus amigos mais próximos pelo apoio e pela compreensão da minha ausência durante o período de dedicação à pesquisa;

Agradeço à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de 16 meses de bolsa (fomento fundamental ao desenvolvimento da pesquisa);

Agradeço a todos os docentes do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGD-UNIRIO), que foram os responsáveis por elevarem meu conhecimento científico e despertarem, em mim, a importância da pesquisa científica e o gosto pelo mundo acadêmico;

Agradeço a meus colegas do Mestrado pelas trocas de conhecimentos e ideias e pelos ricos debates em sala de aula;

Agradeço ao meu Professor Orientador Antônio César Pimentel Caldeira por aceitar o desafio de me orientar, dividindo seu conhecimento acadêmico, me auxiliando com suas ideias, além de sempre se colocar à disposição para colaborar e a solucionar qualquer dificuldade;

Agradeço ao meu Professor Dr. André Ricardo Cruz Fontes por me incentivar a ingressar no meio acadêmico;

Agradeço ao Procurador Regional da República, Sérgio Luiz Pinel Dias, que, mesmo atarefado com suas atividades, gentilmente, me forneceu ricas colaborações para a elaboração desta dissertação, compartilhando seu conhecimento e sua experiência com o tema e me indicando dados relevantes para a pesquisa.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais,
Gilson Fracalossi Bortolon e Wania Trindade
Bortolon, que sempre me apoiaram em todas as
minhas escolhas, tornando a minha caminhada
possível e me motivando a seguir em frente.

Seja a mudança que você quer ver no mundo.

Mahatma Gandhi

RESUMO

A dissertação tem por objetivo demonstrar que é possível se reconhecer a existência de políticas públicas anticorrupção a partir do modelo de análise de políticas públicas dos arranjos institucionais de Bucci, alinhado com o modelo do “problema público” de Sechi. Defende-se que, após pressões internacionais e nacionais, o fenômeno da corrupção deixou de ser tolerado e passou a ser encarado como um problema público relevante. Esse problema deve ser enfrentado não só a partir de uma visão de um problema institucional, social ou econômico, mas principalmente como um problema político, uma vez que gera uma crise de legitimidade democrática. Por isso, de acordo com Avritzer e Filgueiras, deve haver três tipos de controle da corrupção: o controle administrativo-burocrático, o controle judicial e o controle público não- estatal. No que tange ao controle judicial, apesar da existência de um verdadeiro arcabouço legislativo tutelando a moralidade, a impunidade sempre imperou, principalmente nos casos da “grande corrupção”. Sustenta-se que a promulgação da Lei Anticorrupção (LAC), junto a Lei de Combate ao Crime Organizado (LCCO), ambas em 2013, associada ao arcabouço legislativo já existente, representou a tomada de decisão na implementação de uma agenda nacional de uma política pública anticorrupção. A pesquisa destacou a LAC, porque, antes dela, só se responsabilizava a pessoa física que praticasse corrupção (ativa ou passiva), isto é, a LAC permitiu a responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção. Ela ainda estabeleceu dois instrumentos que ganharam destaque na Operação Lava Jato, marco do enfrentamento da corrupção no país: os acordos de leniência e o *compliance*. A pesquisa limita-se à análise dos acordos de leniência firmados na referida operação, pois, ao lado do instituto da colaboração premiada prevista na LCCO, foram determinantes para descortinar verdadeiras organizações criminosas e desarticular crimes complexos que não seriam descobertos através da persecução penal tradicional. A política pública anticorrupção ainda necessita ser aprimorada, em todos os setores, público e privado. Ela requer iniciativas e medidas sofisticadas, abrangentes e coordenadas entre os vários atores governamentais e não governamentais em prol do enfrentamento deste problema público. Até o momento, é possível afirmar que os acordos de leniência são instrumentos de uma política pública anticorrupção que contribuem para diminuição da impunidade.

Palavras-chave: Corrupção; Problema público; problema político; Política Pública Anticorrupção; Lei Anticorrupção; Operação Lava Jato; Acordos de Leniência.

ABSTRACT

The dissertation aims to demonstrate that it is possible to recognize the existence of anti-corruption public policies based on the public policy analysis model of Bucci's institutional arrangements, in line with the Sechi model of the "public problem". It is argued that, following international and national pressures, the phenomenon of corruption has ceased to be tolerated and has come to be seen as a relevant public problem. This problem must be faced not only from a vision of an institutional, social or economic problem, but mainly as a political problem, since it generates a crisis of democratic legitimacy. Therefore, according to Avritzer and e Filgueiras, there must be three types of control of corruption: administrative-bureaucratic control, judicial control, and non-state public control. Regarding judicial control, despite the existence of a true legislative framework protecting morality, impunity has always prevailed, especially in cases of "great corruption". It is argued that the enactment of the Anti-Corruption Law (LAC), together with the Law on Combating Organized Crime (LCCO), both in 2013, associated with the existing legislative framework, represented decision-making in the implementation of a national policy agenda public anti-corruption. The research highlighted the LAC, because before it, only the individual was responsible for practicing corruption (active or passive), that is, the LAC allowed the legal entity to be held accountable for acts of corruption. It also established two instruments that gained prominence in Operation Lava Jato, a milestone in the fight against corruption in the country: leniency agreements and compliance. The research is limited to the analysis of the leniency agreements signed in that operation, because, along with the LCCO's award-winning collaboration institute, they were instrumental in uncovering real criminal organizations and dismantling complex crimes that would not be discovered through traditional criminal prosecution. Public anti-corruption policy still needs to be improved in all sectors, public and private. It requires sophisticated, comprehensive and coordinated initiatives and measures among the various governmental and non-governmental actors to address this public problem. So far, it can be said that leniency agreements are instruments of an anti-corruption public policy that contribute to reducing impunity.

Keywords: Corruption; Public problem; political problem; Anti-corruption Public Policy; Anti-Corruption Law; Operation Lava Jato; Leniency Agreements.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPÇÃO (PPA).....	15
1.1 Política Pública Anticorrupção (Arranjo Institucional e Problema Público).....	15
1.2 Identificação do Problema Internacional e Formação da Agenda Internacional	19
1.3 Identificação do Problema Nacional e Formação da Agenda Nacional	22
1.3.1 Índices e Opinião Pública	23
1.3.2 Eventos e Crises	26
1.3.3 A Corrupção no Brasil sob o viés do Problema Político	28
1.4 Formulação de Alternativas Anticorrupção	32
1.5 Tomada de Decisão e Implementação da LAC como um Instrumento de PPA	36
1.5.1 Conjuntura Normativa.....	36
1.6 Avaliação da PPA e seu Necessário Aprimoramento	39
2. VULNERABILIDADES DA LAC – DESESTÍMULO AOS ACORDOS DE LENIÊNCIA	42
2.1 Principais Aspectos da LAC.....	42
2.1.1 Responsabilização Administrativa	44
2.1.2 Responsabilização Judicial	48
2.1.3 Multiplicidade de Normas – LAC e as Demais Legislações	49
2.2 O Acordo de Leniência.....	51
2.2.1 Pluralidade de Atribuições para Celebrar os Acordos de Leniência	53
2.2.2 Os Efeitos dos Acordos da LAC diante da Lei de Licitações	55
2.2.3 Os Efeitos dos Acordos da LAC diante da Lei de Improbidade Administrativa.....	58
2.2.4 Os Efeitos dos Acordos da LAC diante da Lei do Cade	59
2.2.5 A Regulamentação dos Acordos de Leniência na LAC	61
3. ACORDOS DE LENIÊNCIA FIRMADOS NA OPERAÇÃO LAVA JATO E SEUS PRINCIPAIS ASPECTOS	68
3.1 Grupo SOG.....	75
3.1.1 Principais Cláusulas do Acordo com o Grupo SOG	76
3.2 Camargo Corrêa.....	78

3.3 Carioca Christiani – Nielsen Engenharia S.A.	79
3.3.1 Principais Cláusulas do Acordo com a Carioca Christiani	80
3.4 FCB Brasil Publicidade e Comunicação Ltda. e Mullen Lowe Brasil Publicidade Ltda.	82
3.5 Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S.A.	83
3.5.1 Principais Cláusulas do Acordo com a Andrade Gutierrez	83
3.6 Braskem	86
3.6.1 Principais Cláusulas do Acordo Global com a Braskem.....	87
3.7 Holding do Grupo Odebrecht	94
3.7.1 Principais Cláusulas do Acordo com a Holding do Grupo Odebrecht (não abrange a Braskem)	95
3.8 VRG Linhas Aéreas S/A.....	100
3.8.1 Principais Cláusulas do Acordo com a VRG Linhas Aéreas S/A	101
3.9 Rolls-Royce, <i> Holding</i> Britânica do Grupo Rolls-Royce	102
3.9.1 Principais Cláusulas do Acordo com a Rolls-Royce.....	103
3.10 NM Engenharia	106
3.11 Keppel Fels Brasil	108
3.11.1 Principais Cláusulas do Acordo com a Keppel Fels.....	109
3.12 O Caso da JBS	112
3.12.1 Principais Cláusulas do Acordo com a JBS	114
4. ANÁLISE DAS MULTAS LENIENTES APLICADAS NOS ACORDOS	121
4.1 Natureza Jurídica	121
4.2 Tratamento Conferido às Multas	122
4.3 Inafastabilidade da Obrigação de Reparar Integralmente o Dano.....	124
4.4 Falta de Previsão quanto ao Parâmetro para a Redução da Multa	126
4.5 Destinação da multa	128
4.5.1 Destinação das Multas Lenientes para Órgãos de Combate à Corrupção..	132
4.5.2 Destinação das Multas Lenientes para Projetos Sociais	133
4.6 Fundo Específico Anticorrupção	137
CONCLUSÃO	139
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	143

INTRODUÇÃO

A corrupção não é um fenômeno privativo do Brasil. “A corrupção não é privativa de nenhum país, não respeita forma de governo ou de estado, não cede perante nenhuma ideologia ou convicção filosófica, política ou religiosa. Ela está presente em regimes capitalistas e socialistas e, em toda parte, é geradora de injustiças sociais.” (OLIVEIRA,1991, p.119)

A corrupção é um obstáculo ao desenvolvimento de qualquer país. Quanto maior é a corrupção, maior é a desigualdade de distribuição de poder e de riqueza na sociedade. Trata-se de um problema internacional. Por isso, o enfrentamento da corrupção entrou na agenda internacional e diversos tratados internacionais já foram pactuados buscando prevenir e mitigar o fenômeno.

No caso brasileiro, todavia, o fenômeno é recorrente. A pesquisa desenvolvida pela Transparência Internacional revelou que o Brasil, em 2018, ocupou a 105ª posição no ranking entre 180 países, no índice de percepção da corrupção. Por isso faz-se necessária o aprimoramento de uma política pública anticorrupção, como será analisado no presente trabalho.

Apenas recentemente, após pressões externas decorrentes da celebração de tratados internacionais; de pressões internas com o arrefecimento de manifestações da sociedade; e com o desencadeamento da Operação Lava Jato, houve um avanço no controle da corrupção.

Nesse contexto, foi implementada a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13 – LAC), que representou uma verdadeira mudança de paradigma ao permitir a responsabilização objetiva civil e administrativa da pessoa jurídica e instituindo importantes mecanismos alternativos de controle da corrupção, tais como os acordos de leniência e o *compliance*. A pesquisa limita-se a abordar os acordos de leniência.

Os acordos de leniência da Lei Anticorrupção são instrumentos que buscam, através da consensualidade, prevenir e controlar corrupção. Os referidos acordos auxiliam o Estado na investigação da macrocriminalidade (crimes complexos) pois permitem a descoberta dos ilícitos, e seus desdobramentos, que não seriam descobertos pela persecução penal comum, através colaboração da pessoa jurídica. Eles ainda viabilizam a restituição de parte da verba pública desviada de forma mais célere e, em contrapartida, são um meio de preservação das empresas envolvidas, na medida em que possibilitam a mitigação das suas penas estabelecidas na própria LAC (em premiação pela colaboração).

O objeto de pesquisa consiste, principalmente, na análise quantitativa e qualitativa dos acordos de leniência firmados na Operação Lava Jato. Aponta as principais críticas e polêmicas que atualmente tem enfraquecido a utilização deste instituto, decorrentes de lacunas na LAC. Ressalta a necessidade de sua regulamentação a fim de ampliar a utilização desse mecanismo como um instrumento de uma política pública anticorrupção eficaz, tendo em vista que os acordos possibilitam a célere restituição da verba pública desviada e a preservação das empresas.

A pesquisa abordará quais são as principais empresas que já firmaram os acordos de leniência; com que órgão elas firmaram esses acordos; pelo que elas estão sendo investigadas; qual foi o compromisso assumido por cada uma das partes que celebraram o acordo; e, principalmente, para onde está sendo destinado o valor das multas fixadas nesses acordos.

A pesquisa parte da premissa de que a LAC, associada a um arcabouço legislativo da moralidade já existente, é um importante instrumento para uma política pública anticorrupção. Contudo a referida lei apresenta lacunas normativas quanto à pluralidade de órgãos com atribuição para tratar da moralidade administrativa, abrindo brecha para superposições de atribuições; e a variedade de normas que tratam sobre o mesmo fato, com múltiplas esferas de responsabilidade, gerando decisões conflitantes. Essas falhas devem ser regulamentadas, pois geram insegurança jurídica e desestimulam as empresas a celebrarem os acordos de leniência.

Objetiva demonstrar que o preenchimento de lacunas da LAC e a consequente ampliação da sua utilização, são medidas que contribuem para o aprimoramento de uma política pública anticorrupção. Além disso, o presente trabalho visa a demonstrar que as multas decorrentes dos acordos de leniência podem ser um meio de financiamento de políticas públicas anticorrupção e políticas públicas sociais. Para tanto, faz-se necessária a criação de um fundo específico anticorrupção e vinculado.

O capítulo 1 trata da análise da política pública anticorrupção, que pode ser entendida através da associação do modelo arranjos institucionais de Maria Paula Dallari Bucci com o modelo do “problema público” de Secchi. Aborda a identificação desse problema no âmbito internacional e a formação da agenda internacional, bem como a identificação do problema público, no contexto nacional e a formação da agenda nacional. Entre as alternativas para a mitigação da corrupção, o trabalho destaca os três tipos de controles, que Avritzer e e Filgueiras denominaram de controle administrativo-burocrático, controle judicial e controle público não- estatal.

O referido capítulo, trata ainda da tomada de decisão e implementação da Lei Anticorrupção (LAC), em 2013, associada ao arcabouço legislativo já existente, retratando um microssistema anticorrupção. Enfatiza a conjuntura normativa e os principais aspectos da LAC. Por fim trata da avaliação da política pública anticorrupção e da necessidade do seu aprimoramento.

O capítulo 2 trata das vulnerabilidades dos acordos de leniência previstos na LAC, tais como a pluralidade de órgãos competentes; a multiplicidade de normas de responsabilização e a questão das multas. Ressalta as tentativas de regulamentação através do Decreto Regulamentador e da Medida Provisória 703 e aborda a necessidade de preencher as lacunas da referida norma.

O capítulo 3 trata dos acordos de leniência firmados na operação lava jato e seus principais aspectos. Descreve os acordos de leniência firmados na Operação Lava Jato e suas principais cláusulas.

O capítulo 4 trata da análise das multas lenientes decorrentes dos acordos firmados, aborda o tratamento atribuído a essas multas e a sua natureza jurídica; a destinação delas para órgãos de combate à corrupção, bem como para projetos sociais; e necessidade de criação de um fundo específico anticorrupção.

A conclusão desta pesquisa é no sentido de que a política pública anticorrupção deve ser autônoma e difusa, irradiando para os setores administrativo, judicial e legislativo; bem como para o campo empresarial e para a sociedade, de forma que haja uma atuação coordenada de diversos atores governamentais e não governamentais, o que está em conformidade com o que Avritzer e Filgueiras denominaram de três tipos de controles: controle administrativo- burocrático, controle judicial e controle público não- estatal.

Por fim, no que tange ao controle judicial, sustenta que os acordos de leniência, como instrumentos de política pública anticorrupção contribuem para a diminuição da impunidade, pois, em conjunto com a colaboração premiada, prevista na Lei de Combate ao Crime Organizado, são determinantes para descortinar verdadeiras organizações criminosas e desarticular crimes complexos que não seriam descobertos através da persecução penal tradicional. Os acordos viabilizam a punição por atos de “grande corrupção”; e também a restituição de forma mais célere dos recursos públicos desviados.

1. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPÇÃO (PPA)

1.1 Política Pública Anticorrupção (Arranjo Institucional e Problema Público)

A partir do modelo do neoinstitucionalismo e buscando estabelecer uma conexão harmônica entre o Direito e as Políticas Públicas, Maria Paula Dallari Bucci desenvolveu o conceito de políticas públicas no âmbito jurídico:

Política pública é um programa ou quadro de ação governamental, que consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito (BUCCI, 2006, p. 217- 245).

Para ela, a institucionalização de medidas adotadas no processo decisório governamental é uma estratégia de atribuir caráter permanente e rotineiro a determinado padrão de ação. Ou seja, a institucionalização de determinado programa de ação ou política pública está vinculada a normas de conduta ou de organização (BUCCI, 2008).

Bucci (2013) defende que as políticas públicas possuem um aspecto sistemático, que é o elo entre vários elementos que compõem o programa de ação governamental (institucionalidade). As políticas públicas materializam-se em arranjos institucionais, isto é, em um conjunto de normas, iniciativas, medidas e decisões, em torno da ação governamental, correspondendo a “tramas”, envolvendo competências públicas e interesses individuais e coletivos em direção a um objetivo comum.

Sob a ótica de arranjos institucionais de Bucci, é possível vislumbrar a existência de uma política pública anticorrupção, como um programa de ação governamental, com a coordenação de medidas para impulsionar o governo no enfrentamento da corrupção, a fim de permitir o desenvolvimento do Estado e a concretização dos direitos fundamentais. A partir de modelo de análise de Bucci é possível fundamentar que a implementação da LAC (associada aos diplomas legislativos

existentes de defesa da moralidade) como diretriz no enfrentamento à corrupção, em conjunto com a ação estatal e não estatal, é uma política pública anticorrupção.

A mesma autora ressalta que há diversas formas, modelos, desenhos e graus de institucionalização, entre eles, a distinção entre “políticas de Estado” e “políticas de governo”. Ela sustenta que o arranjo institucional, tem sua origem na política de governo e almeja ser política de Estado. Porém, uma política pública de Estado depende da institucionalização, relacionada aos dispositivos jurídico-institucionais, normas de atribuição de competência, que estruturam a política e conferem estabilidade a certa orientação no ordenamento jurídico; e da legitimação política, que impede à alteração de uma orientação de governo, mesmo quando há mudança de grupo político nas eleições.

A política de Estado distingue-se da política de governo pela sua atuação, com visões e diretrizes que perduram por longo prazo, não se limitando ao tempo de gestão governamental, transcendendo a base política do grupo no exercício do poder. Quando as políticas “de governo” são estruturadas e institucionalizadas, elas podem se tornar políticas “de Estado”. Estas estão ligadas às finalidades essenciais de Estado, à sua organização estrutural (social e política) e ao desenvolvimento. Já as políticas de governo objetivam promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos específicos expressos na Constituição, através de uma estrutura já existente.

Nesse contexto, deve ser ressaltado que as medidas de combate à corrupção se caracterizam por serem, não apenas como uma política pública de governo, mas sim como uma política pública de Estado, visto que estão atreladas às finalidades essenciais de Estado, à sua organização estrutural (social e política) e ao seu desenvolvimento, não podendo se resumir aos objetivos exclusivos de determinado grupo político no exercício do governo.

Segundo a definição de Secchi (2012, p.2), a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, necessariamente relevante para a coletividade. Essa política pública caracteriza-se por ser constituída por dois elementos

fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Para o autor, a razão para se estabelecer uma política pública é o tratamento ou a resolução desse problema entendido como coletivamente relevante.

Partindo da definição de Secchi (2013), alinhada à definição de Bucci e pode-se concluir que é possível reconhecer a existência de uma política pública anticorrupção. Esta consiste em um programa de ação governamental, com a coordenação de medidas para impulsionar o governo no enfrentamento de um problema público relevante, qual seja, a corrupção, a fim de permitir o desenvolvimento do Estado e a concretização dos direitos fundamentais.

Assim pode-se reconhecer que a edição da Lei Anticorrupção associada ao arcabouço normativo da moralidade preexistente, foi um ponto de partida para a implementação de uma política pública anticorrupção, que será analisada a partir do modelo do ciclo de políticas públicas.

Contudo, cabe ressaltar os estudos de Fabio Konder Comparato, no sentido de distinguir a política da norma: “no que diz respeito à política como programa de ação, é de ordem negativa. Ela não é uma norma...”

Mas se a política deve ser distinguida das normas e dos atos, é preciso reconhecer que ela acaba por englobá-los como seus componentes. É que a política, aparece antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado [...] A política como um conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade. Os atos decisões ou normas que a compõem, tomados isoladamente, são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime jurídico que lhes é próprio.

Vale lembrar que as políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, ao contrário são formuladas para a realização de objetivos determinados e concretos. Dworking (1977) ressalta que os princípios são proposições que descrevem direitos; políticas (*policies*) são proposições que descrevem objetivos.

Não basta, portanto, editar normas jurídicas, sem que haja uma preocupação com a sua eficácia. A mera edição de diplomas legislativos, sem a devida adoção de medidas concretas em direção ao objetivo visado pela lei, conduz a sua ineficácia. Essa questão é bem retratada na obra já citada de Faoro.¹ Nesse contexto, cabe destacar que a política pública anticorrupção não deve se resumir a publicações de lei, mas as normas devem ser uma diretriz para a implementação daquela política pública.

A política pública anticorrupção deve configurar-se como uma política pública de Estado (e não apenas de governo), visto que deve estar atrelada às finalidades essenciais de Estado, à sua organização estrutural (social e política) e ao desenvolvimento, não podendo se resumir aos objetivos exclusivos de determinado grupo político no exercício do governo.

Por isso, a política pública anticorrupção deve ser conduzida como um projeto nacional em harmonia com o movimento internacional anticorrupção e deve abranger as diversas esferas da administração pública, os sistemas legislativos e judiciários, além da esfera privada e da própria sociedade. Deve haver uma atuação coordenada, de diversos atores governamentais e não governamentais, objetivando o enfrentamento da corrupção.

1 O divórcio dos mundos estanques, ao tempo que marginaliza a consciência do dirigente, criando um conflito íntimo, que um de seus mais expressivos representantes traduziu na fórmula do sentimento brasileiro e a imaginação europeia, impõe, em outro plano, o cuidado de construir a realidade. Construir com a lei bem elaborada num momento, e, noutro, vítima de pressupostos diversos, com o planejamento, tão decorativo, em certos casos, como a ordenança meticulosa. A legalidade teórica apresenta, ressalvada a elegância da frase, conteúdo diferente dos costumes, da tradição e das necessidades dos destinatários da norma. Um sarcástico historiador pedia, para remediar o desacerto, que se promulgasse uma lei para tornar as outras obrigatórias. "O nosso jurismo" — escreve Nestor Duarte — "como o amor a concepções doutrinárias, com que modelamos nossas constituições e procuramos seguir as formas políticas adotadas, é bem a demonstração do esforço por construir com a lei, antes dos fatos, uma ordem política e uma vida pública que os costumes, a tradição e os antecedentes históricos não formaram, nem tiveram tempo de sedimentar e cristalizar. [...] FAORO Raimundo. Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001, p. 881. Disponível em: <https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/4254333/mod_resource/content/1/Raymundo%20Faoro%20-%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf>. Acesso em ago. 2018.

1.2 Identificação do Problema Internacional e Formação da Agenda Internacional

Retomando os ensinamentos de Secchi, para o reconhecimento de uma política pública, o problema deve ser necessariamente público e relevante para a coletividade. Ou seja, a política pública caracteriza-se por ser constituída por dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. No que tange à política pública anticorrupção, ambos os elementos estão presentes.

Como já mencionado, a corrupção não é um problema peculiar do Brasil ou da cultura brasileira. Trata-se de um problema internacional que consiste em um obstáculo à destinação eficiente dos recursos públicos, além de causar em último grau, a desigualdade e a pobreza dos povos, em âmbito internacional.

Com o avanço da globalização, intensificaram-se as relações internacionais, aumentaram os fluxos de pessoas, bens, serviços e valores. Neste contexto, o fenômeno da corrupção também passou a se desenvolver em escala internacional. Diante da percepção da internacionalidade do problema da corrupção e de suas consequências nefastas, surgiu um movimento mundial anticorrupção, que surgiu, principalmente, dentro das organizações não governamentais e das empresas norte-americanas.

De acordo com Carvalhosa (2015, p. 105), no ambiente governamental e de negócios norte-americanos, até a década de 1970, prevalecia o argumento favorável à corrupção empresarial. Outro argumento de incentivo à prática de corrupção pelas multinacionais norte-americanas era o de que diversas nações com elevado nível de corrupção alcançaram um enorme desenvolvimento da educação, indústria tecnologia e serviços.

Constatou-se, porém, que a corrupção praticada em nível internacional pelas multinacionais e fornecedoras de bens e serviços exportados é prejudicial para o mundo dos negócios. Além disso, os privilégios criminosos alcançados pelas multinacionais no exterior (tais como: o favorecimento alfandegário, manipulação de licitações públicas,

aumento artificial de lucros, ente outros) criam um sistema anticoncorrencial que trava o mercado internacional, mediante a formação de cartéis, que gera reserva de mercado em nível mundial, dentro de esquemas de corrupção.

Nesse contexto, em razão do “escândalo do Watergate” que levou a renúncia do presidente norte-americano Richard Nixon e do subcomitê de Corporações Multinacionais do Senado, presidido pelo Senador Frank Church, autoridades dos EUA pressionaram o Congresso Americano a publicar, em 1977, o *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA (MARINELA; PAIVA; RAMALHO, 2015, p.18-19).

O FCPA consistiu na proibição de atos de corrupção comerciais internacionais praticados por multinacionais contra os agentes públicos estrangeiros, que objetivam a obtenção privilegiada e indevida de negócios. Suas respectivas sanções cíveis, administrativas e penais são aplicadas tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas em atividade comercial no exterior. A referida norma visou coibir a corrupção transnacional, estabelecendo um regime de extraterritorialidade.

Ocorre que a publicação do FCPA trouxe, inicialmente, consequências indesejáveis para os EUA, pois, ao punir rigorosamente suas empresas, ficou em desvantagem no mercado internacional. Os EUA foi o primeiro e único país do mundo que proibiu e criminalizou expressamente a corrupção de funcionários públicos estrangeiros. Assim suas empresas passaram a perder a competitividade em relação aos outros países. Até o final da década de 90, países como a França e Inglaterra não só não puniam o pagamento de propina e ato de corromper agentes públicos estrangeiros, como também autorizavam legalmente a dedução fiscal de despesas dessa natureza.

Na década de 1990, a comunidade internacional passou a se preocupar com as repercussões da corrupção na condução de negócios internacionais. Os esforços para enfrentar a corrupção resultaram de dois movimentos paralelos no início dos anos 1990 (BARUTCISKI, Milos; BANDALI, Sabrina A., 2015). O primeiro decorreu de organizações não- governamentais (ONGs), principalmente a chamada Transparency

International (TI), motivadas pela insatisfação decorrente de desvios de bilhões de dólares destinados ao desenvolvimento para contas offshore por funcionários corruptos. O segundo, surpreendentemente, surgiu das próprias empresas dos EUA, que sofreram uma desvantagem competitiva nos negócios internacionais diante do fato de seus concorrentes estrangeiros não terem sido submetidos ao mesmo rigor legal que o FCPA.

Antes da Convenção da OCDE, não era apenas tolerado o suborno de um funcionário público estrangeiro, como era legalmente permitido em todas as jurisdições, exceto nos EUA. Inclusive, a referida despesa comercial era dedutível para fins de imposto de renda. Nesse contexto, surgiu forte pressão dentro da própria OCDE² para a promulgação de um Tratado internacional que proibisse tal prática, até que foi promulgada a Convenção da OCDE.

Foi ao longo das duas últimas décadas que vários países se organizaram e firmaram convenções internacionais e regionais para combater a corrupção, entre elas, a Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996), a Convenção da OCDE (1997), a Convenção sobre o Direito Penal do Conselho da Europa em Corrupção (1999), a Convenção da União Africana sobre Prevenir e Combater a Corrupção (2003) e a Convenção das nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC, 2003). Destas, a Convenção da OCDE foi a que teve o maior impacto nas transações internacionais.

2 O movimento anticorrupção na OCDE surgiu em 1989, quando os funcionários e alguns membros da OCDE passaram a defender a criminalização do suborno a funcionários estrangeiros. As diretrizes da OCDE para empresas multinacionais (1976) já acrescentavam uma provisão específica contra o suborno. Contudo, inicialmente, a comunidade empresarial dos EUA encontrou oposições de países-membros proeminentes da OCDE, como Alemanha, França, Japão e Espanha. A França e a Alemanha, por exemplo, se insurgiram contra o efeito extraterritorial dos danos decorrentes da prática de suborno. A Alemanha levantou ainda a questão da dificuldade de se constatar e comprovar a existência de suborno. A partir de 1994, com o enfraquecimento da oposição, a OCDE adotou uma recomendação formal contra a corrupção e convocou os seus membros a tomarem medidas efetivas para deter, prevenir e combater o suborno do funcionário público estrangeiro. A França e a Alemanha sustentaram que a convenção seria necessária, pois os sistemas jurídicos de cada país eram diferentes, além disso, o único modo de garantir a justiça entre todos os membros seria pactuar uma convenção vinculante. Tanto os EUA quanto a OTI sustentaram que o fato de a Convenção ser obrigatoriamente vinculante, dificultaria a negociação, o que poderia atrasar a atuação internacional. Posteriormente, as partes chegaram a um acordo, a Recomendação Revisada de 1997 envolveu duas estratégias: a obrigatoriedade de os membros adotarem as leis nacionais criminalizando o suborno de funcionários públicos estrangeiros até o final de 1998; e o compromisso do Congresso de abrir negociações imediatamente e concluir uma convenção internacional para criminalizar suborno até o final de 1997, para que a convenção entrasse em vigor até o final de 1998. (BARUTCISKI, Milos; BANDALI, Sabrina A., 2015).

Atendendo ao movimento mundial de combate à corrupção e objetivando estabelecer a cooperação e a integração internacionais, o Brasil ratificou três Tratados: Convenção sobre o Combate da Corrupção da OCDE; a Convenção Interamericana contra a Corrupção; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Segundo Carvalhosa (2015, p. 108), “o FCPA é a matriz desses Tratados”.

Após a celebração dos pactos internacionais, o Brasil preocupou-se em unir esforços para o desenvolvimento de instituições e mecanismos capazes de fortalecer a integridade e prevenir a corrupção, ao se alinhar ao sistema de controle da corrupção internacional. Nessa linha, houve um esforço, no âmbito do Poder Legislativo na criação de um sistema jurídico voltado para a defesa da probidade.

1.3 Identificação do Problema Nacional e Formação da Agenda Nacional

Para Secchi (2012, p.44), o problema público surge quando há percepção política da discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível, de forma que a manutenção *do status quo* revela um obstáculo para a concretização de uma realidade desejável pelos interesses de diversos autores. De acordo com o referido autor, um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor.

O problema público é, portanto, a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública. Além disso, para um problema ser considerado “público”, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade considerável de pessoas, ou seja, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema público (intenção de mudar a situação inadequada).

1.3.1 Índices e Opinião Pública

Buscando relacionar a fase da constatação do problema público (Secchi) através da percepção do problema da corrupção com o modelo de Arenas Sociais, destacado por Souza (2007, p. 65-86), é possível demonstrar alguns fatores que levaram o governo brasileiro a tomar medidas de enfrentamento da corrupção, atenta-se para o fluxo de problemas, indicadores, eventos/crises e símbolos.

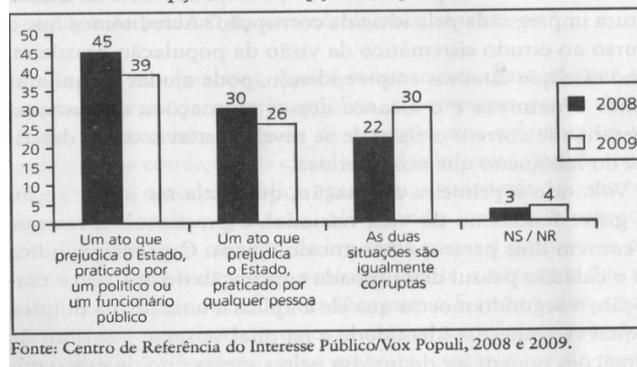
De acordo com o referido modelo, há três mecanismos que chamam a atenção dos *policy makers* para que se convençam de que realmente existe um problema relevante: a divulgação de indicadores que desvendam a dimensão do problema; os eventos, como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e o feedback ou informações que demonstram as falhas da política atual adotada e seus resultados.

Nesse sentido as pesquisas de opinião pública são um dos indicadores da gravidade do problema da corrupção. É notório que a incidência da corrupção no sistema político brasileiro é recorrente, tratando-se de um elemento-chave para analisar a opinião pública como o governo.

Cabe lembrar, contudo, que quando se trata de opinião pública, o que vale são as ideias gerais, adquiridas e concretizadas pela vivência na arena pública e não conceitos técnicos puramente racionais

Em 2009, foi realizada pesquisa pelo Centro de Referência do Interesse Público, em que se questionou qual ato corrupto seria considerado mais prejudicial ao Estado: 1) um praticado por um político ou um funcionário Público; 2) ou um praticado por qualquer pessoa; 3) ou ambos. Verificou-se que 39% dos entrevistados entenderam que a corrupção pública é mais prejudicial ao Estado.

Gráfico 1. Concepções de corrupção da opinião pública

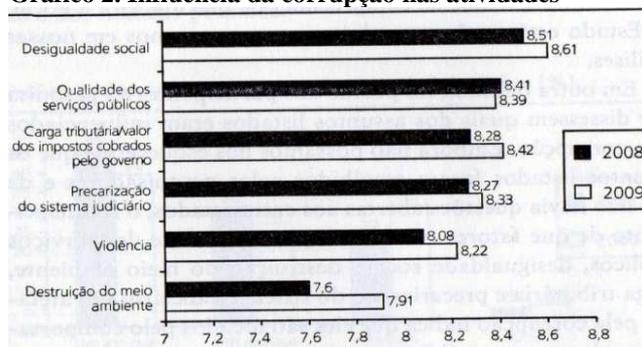


Fonte: BIGNOTTO (2011, p. 15-40)

Ainda na mesma pesquisa se questionou quais dos assuntos listados (desigualdade social, qualidade dos serviços públicos, carga tributária, precarização do sistema judiciário, violência, destruição do meio ambiente) seriam influenciados pela corrupção. A maioria apontou como efeito lesivo da corrupção a desigualdade social (8,61), seguida da carga tributária (8,42) e da qualidade dos serviços públicos (8,39).

Considerando que os assuntos listados foram escolhidos pelos pesquisadores, pode-se chegar a uma conclusão parcial de que a opinião pública reconheceu a influência da corrupção nas atividades relacionadas com práticas do aparelho estatal, o que não exclui outras práticas. Mesmo assim, o gráfico abaixo reforça o entendimento de que se trata de um problema público

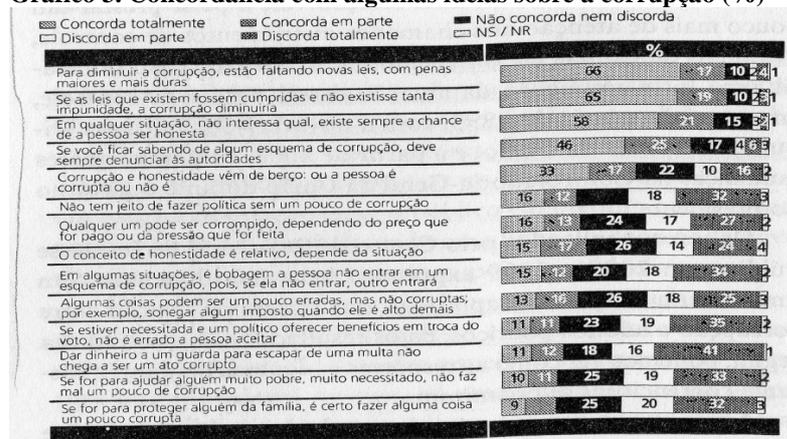
Gráfico 2. Influência da corrupção nas atividades



Fonte: BIGNOTTO (2011, p. 15-40)

Através da referida pesquisa, observa-se que 66% dos entrevistados concordou totalmente que para diminuir a corrupção estão faltando novas leis, com penas maiores e mais duras; enquanto 17% concordaram em parte; e 10% não concordaram nem discordaram. Além disso, 65% dos entrevistados concordaram totalmente que a corrupção diminuiria se as leis que existissem fossem cumpridas e não existisse tanta impunidade, 19 % concordaram em parte; e 10% não concordaram nem discordaram.

Gráfico 3. Concordância com algumas ideias sobre a corrupção (%)



Fonte: BIGNOTTO (2011, p. 15-40)

Há outros indicadores referentes ao combate à corrupção, como o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) elaborado pela Organização Não Governamental da Transparência Internacional (OTI), que retrata o índice de percepção de corrupção em certo país. Quanto mais próxima de 100 pontos for a nota, menor é o índice de percepção. Comparando-se as notas brasileiras, observa-se que no ano de 2012, a nota foi 43; e que, no ano de 2018 a nota foi 35, ou seja, a diminuição da nota no decorrer desses anos demonstra o aumento do índice de percepção da corrupção no Brasil. A mesma pesquisa da OTI revelou que o índice de percepção da corrupção no Brasil aumentou: em 2012, ocupou a 69ª posição no ranking entre 177 países; e, em 2018, ocupou a 105ª posição no ranking entre 180 países.

O Banco Mundial também realiza pesquisas sobre o controle da corrupção nos países. O fenômeno é entendido como a percepção da medida com que o poder

público é exercido para auferir ganhos privados e constitui uma das variáveis para aferir os indicadores de governança de um país. Atualmente, o Banco Mundial estima que, anualmente, seja pago US\$ 1,5 trilhão em propinas no mundo e que boa parcela desse dinheiro sai de empresas, de acordo com a notícia publicada no sítio da Inesper Conhecimento.

1.3.2 Eventos e Crises

Inúmeros eventos ou crises, no contexto político-institucional brasileiro influenciaram a tomada de decisão para o enfrentamento da corrupção. Carvalho (2008, p. 237) resume distintos episódios da história brasileira com destaque para o fenômeno:

Corrupção política, como tudo mais, é fenômeno histórico. Como tal, ela é antiga e mutante. Os republicanos da propaganda acusavam o sistema imperial de corrupto e despótico. Os revolucionários de 1930 acusavam a Primeira República e seus políticos de carcomidos. Getúlio Vargas foi derrubado em 1954 sob a acusação de ter criado um mar de lama no Catete. O golpe de 1964 foi dado em nome da luta contra a subversão e a corrupção. A ditadura militar chegou ao fim sob acusações de corrupção, despotismo, desrespeito pela coisa pública. Após a redemocratização, Fernando Collor foi eleito em 1989 com a promessa de caça aos marajás e foi expulso do poder por fazer o que condenou

As últimas décadas foram marcadas por diversos escândalos: “Anões do Orçamento”, “Caso PC Farias”, Sudene (nos anos 90), os escândalos do “Sanguessuga”, “Valerioduto”, e as mais recentes delas, “Mensalão” e “Petrolão”, tendo essa última sido descortinada através da deflagração da “Operação Lava-Jato”.

Os recorrentes casos de corrupção e desvios de recursos públicos, decorrentes da inversão de valores na condução da gestão pública geraram, nas últimas décadas, crescentes reações contra a corrupção. Algumas dessas reações assumiram a forma de manifestações públicas, que se intensificaram, principalmente, em 2013, quando tomaram proporções nunca antes vistas no cenário nacional. Protestos em diversas cidades do país, levaram cerca de 1,5 milhão de pessoas às ruas.

Os protestos de junho de 2013 representaram a intolerância da população à corrupção e à, conseqüente, falta de representatividade. As manifestações não se dirigiram contra determinada administração ou partido político, mas sim contra um sistema que não funcionava mais. As intensas mobilizações sociais por todo o país, inicialmente, sinalizavam a indignação por parte dos setores da sociedade em relação ao aumento das tarifas dos transportes públicos, mas, posteriormente, refletiu maior repulsa aos altos gastos com objetivos secundários das políticas públicas, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, transmutando para um desprezo generalizado à corrupção política. Vale destacar que o ano de 2013 também foi marcado pelo julgamento do mensalão no STF.

Em meio à onda de manifestações, o Congresso Nacional colocou em pauta um projeto apresentado pelo Poder Executivo em 2010 (Projeto de Lei nº 6.826/2010), que já vinha sendo debatido pela Controladoria Geral da União. A aprovação do referido projeto resultou na Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), sinalizando o início da implementação de uma política pública anticorrupção.

Pode-se afirmar, portanto, que, desde 2013, após grande influência das pressões populares nacionais, a corrupção deixou de ser tolerada e passou a ser considerada um problema público e relevante. Isto é, passou a existir a intenção de mudar a situação inadequada (intencionalidade pública), situação essa que passou a ser considerada merecedora de resposta pelos *policy makers* (relevância), dando início à formação de uma agenda de política pública anticorrupção.

A Lei nº 12.846/2013, publicada em 02 de agosto de 2013, entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014 e de acordo com Leonardo Sarmiento, foi uma tentativa de o Governo Federal recuperar a credibilidade, tanto no âmbito interno (resposta às intensas manifestações populares ocorridas no Brasil durante 2013), como no âmbito internacional (resposta à pressão internacional, após a assinatura dos tratados de combate à corrupção).

Antes de ser mera resposta a pressão política exercida pela população, VALE (2018, p. 29) ressalta que a LAC foi fruto de uma longa construção normativa internacional, que remonta à década de 1970. Neste período, houve um aumento da preocupação da comunidade internacional quanto ao aumento das influências ilícitas e corruptivas no âmbito internacional, principalmente nos países periféricos, cujas propinas para se estipular negócios ilicitamente prejudicava a competitividade internacional, através da formação de cartéis.

1.3.3 A Corrupção no Brasil sob o viés do Problema Político

No Brasil, teorias simplistas tentaram justificar a corrupção como consequência natural das práticas patrimonialistas no período colonial. Farta literatura sustenta que a corrupção tem origem histórica, sendo herança da colonização exploratória portuguesa (cujas relações com interesses privados foram baseadas em privilégios) e do patrimonialismo. Nesse sentido, destaca-se Faoro (2001), com a obra “Os Donos do Poder”.³

Rios (1990) também destaca que a corrupção, no Brasil, tem origem no espírito predatório do colonialismo português, na busca pelo lucro arraigada nos costumes, na fragilidade do elo entre o indivíduo e a coletividade, na organização

3“[...] A longa caminhada dos séculos na história de Portugal e do Brasil mostra que a independência sobranceira do Estado sobre a nação não é a exceção de certos períodos, nem o estágio, o degrau para alcançar outro degrau, previamente visualizado. O bonapartismo meteórico, o pré-capitalismo que supõe certo tipo de capitalismo, não negam que, no cerne, a chama consome as árvores que se aproximam de seu ardor, carvão para uma fogueira própria, peculiar, resistente. O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza da toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transação aristocrático- plebeia do elitismo moderno. O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder — a soberania nominalmente popular — tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestatários, que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das passeatas sem participação política, e a nacionalização do poder, mais preocupado com os novos senhores, filhos do dinheiro e da subversão, do que com os comandantes do alto, paternos e, como o bom príncipe, dispensados de justiça e proteção. A lei, retórica e elegante, não o interessa. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que ele não formulou[...]” FAORO Raimundo. Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4254333/mod_resource/content/1/Raymundo%20Faoro%20-%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf>. Acesso em ago. 2018.

administrativa que não remunerava suficientemente a população, incentivando-a a enriquecer a qualquer custo.

Contudo, responsabilizar a cultura brasileira pelas práticas de corrupção, é uma visão limitada que distorce a realidade. Atribuir o fenômeno da corrupção ao caráter natural do brasileiro, limitando-a a um clamor moral, gera uma paralisia e impede a reflexão a respeito de uma possível mudança (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 7-30).

Essa visão tende a naturalizar o conceito de corrupção, em que o Estado brasileiro assume o papel de ser o espaço natural dos vícios, em razão do patrimonialismo (FILGUEIRAS, 2009). Trata-se de uma abordagem parca que gera um engessamento grave das instituições políticas, visto que, por este ponto de vista da inevitabilidade da corrupção, conclui-se que só seria possível controlar a corrupção através de uma inalcançável revolução cultural e histórica do país (AVRITZER, 2011).

Assim devem ser superadas as teorias da naturalidade e da inevitabilidade da corrupção no Brasil, tendo em vista que tal fenômeno, antes de tudo, se trata de um problema político, que não depende apenas de mudanças na máquina administrativa, tendo em vista que ela gera uma crise de representatividade.

Somente a partir da desnaturalização da corrupção é possível entendê-la como um fenômeno político recorrente, cujas principais dimensões são o sistema político, a organização do Estado e a organização das formas de controle sobre o sistema administrativo- estatal, afetando até mesmo a democracia. Ressalta que “esperar pela ruptura cultural e institucional com o passado, como pressupõe a interpretação pelo conceito do patrimonialismo, não é a melhor solução para se pensar o problema da corrupção no Brasil” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 7-9).

A corrupção deve ser entendida não apenas como um fenômeno social ou econômico, mas, principalmente, como um fenômeno político, porque ela influencia a

legitimidade dos governos e a capacidade de governar. A corrupção dos agentes públicos e das próprias instituições é um dos maiores desafios para a ampliação da legitimidade e da qualidade da democracia, de acordo com AVRITZER (2011, p.9).

Até a segunda metade do sec. XX, a democracia não era o regime de governo mais adotado no mundo, posteriormente, o regime democrático se consolidou no mundo contemporâneo em oposição aos regimes totalitários. No decorrer da história, a democracia assumiu diferentes significados, passando da compreensão da democracia direta para a indireta (representativa).

No Brasil, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) foi promulgada sob o clima de reconciliação com a democracia após décadas de ditadura presidencial. O ideal de democracia foi abordado na Constituição de 1988 através das garantias fundamentais, dos partidos políticos, da competência dos entes federativos, da intervenção federal, da defesa nacional, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da seguridade social, da educação e da cultura (arts. 5º, XLIV; 17; 23, I; 34, VII, “a”; 90, II; 91, *caput* e §1º, IV; 127; 196, VII; 206, VI; 215, § 3º, IV; 216-A, *caput* e § 1º, X; e 134). O pilar da democracia passou a ser o voto direto secreto, universal e periódico, descrito no art. 60, §4º, como cláusula pétrea.

Com a Constituição Cidadã, não só a democracia recebeu uma ressignificação, mas também a República e o Princípio Republicano. O conceito de República passou a significar o regime político em que o governo é escolhido pelo povo, direta ou indiretamente, por meio de eleição e, em regra, com alternância do exercício do poder, por prazo certo, opondo-se à concepção do regime monárquico, marcado pela hereditariedade e vitaliciedade (ÁVILA, 1975, p. 560). De acordo com Lafer (1989 p.214-224), o Ideal Republicano passou a representar a ênfase ao bem público apartado dos interesses privado, a relevância funcional do direito para impedir a violência e o arbítrio, além da cultura cívica da cidadania para desenvolver a consciência coletiva na busca pelo bem comum.

A Carta Magna estabelece que a República Federativa constitui-se em Estado Democrático de Direito, sendo indissolúvel e formada pela união de Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos do art. 1º c/c art. 60,§ 4º. A República Federativa, tem fundamento na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político (art. 1º) e ainda tem por objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação(art. 3º).

A Constituição Cidadã, portanto, pressupõe que o Estado, suas instituições e a sociedade como um todo devam empenhar esforços para modificar a realidade de desigualdade social, de disparidade de oportunidades e para promover o bem de todos, buscando reduzir a desigualdade econômica “que separa os que tem acesso a bens e serviços ofertados pelo mercado e os que não têm acesso a eles” (MACHADO, 2017, p.33). Ou seja, a opção política brasileira consistiu em visualizar no Estado um agente capaz de redistribuir riqueza, impulsionar o desenvolvimento e produzir melhores condições de vida para a população.

Ocorre que os desvios dos recursos públicos e os privilégios criminosos conferidos pelo Poder Público a determinadas empresas, criam um sistema anticoncorrencial, mediante a formação de cartéis, o que gera reserva de mercado e mais concentração de renda por parte desses cartéis. A concentração de renda nos cartéis, provoca a estagnação do mercado e da circulação de renda e, conseqüentemente, a quebra de pequenas empresas, desemprego. A maioria da população fica descapitalizada, sem recursos para prover sua subsistência e de sua própria família, causando desigualdades abissais, pobreza e fome, em último grau. Por isso, conclui-se que quanto maior é a corrupção, maior é a desigualdade social.

E ainda, diante da falta de concorrência, tais empresas prestam serviços quase sempre de má qualidade, o que causa a precariedade e a ineficiência do sistema público,

principalmente, em relação a serviços essenciais, como educação e saúde de qualidade mínima. A população fica desprovida dos seus direitos fundamentais básicos. Nesse contexto, a ação dos representantes políticos passa a não corresponder mais aos anseios da população o que gera uma crise de representação e de legitimidade, além de uma ameaça à própria democracia. Por isso se fala que a corrupção é, principalmente, um problema político no Brasil, visto que ela ameaça o próprio regime democrático.

Nesta toada, demonstra-se, portanto, essencial a implementação de uma política pública anticorrupção para a preservação da democracia. Nesse sentido, o relatório de 2018 da Transparência Internacional apontou que “vencer a corrupção é crucial para a democracia.”

1.4 Formulação de Alternativas Anticorrupção

Entre as alternativas para a redução da corrupção, Avritzer e Filgueiras (2011) propuseram três formas de controle: administrativo-burocrático, judicial e não burocrático:

Através do controle administrativo- burocrático, as organizações do Estado moderno podem exercer um controle sobre as ações dos agentes públicos, com base em um arranjo institucional pautado na impessoalidade, na neutralidade e no cumprimento dos deveres com base na legalidade, que fundamenta a ação do Estado na sociedade. É o tipo de controle exercido a partir da criação de instituições e agências especializadas, capazes de verificar, fiscalizar e reparar a eventual ação ilegítima praticada pelos agentes públicos, no exercício de suas funções, conforme a legalidade. Fundamenta-se na divisão dos Poderes do Estado, isto é, na concepção de *accountability* horizontal.

O principal risco do controle estatal burocrático é uma ampliação desmedida dos órgãos de controle, sem nenhuma relação com a preocupação da gestão eficiente do Estado. Por isso, o controle administrativo- burocrático deve equilibrar o respeito ao interesse público com a eficiência da gestão pública. Com relação a possibilidade de

controles horizontal da corrupção, há a necessidade de fortalecimento de medidas de prevenção da corrupção e gestão de riscos à boa governança através da realização de manuais, treinamentos e controles administrativos para evitar riscos de má gestão pelos próprios órgãos e entidades, individualmente. Hoje, há a lei anticorrupção que exerce importante papel nesse âmbito, com a instituição do *compliance*.

O Controle Judicial tem seu fundamento no ordenamento jurídico, exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário. O controle judicial parte da premissa de que o Judiciário deve exercer controle externo sobre a Administração Pública, tendo em vista um sistema de leis e regulamentos interpretados à luz da Constituição. Isso ocorre à medida que o Poder Judiciário se torna neutro em relação às pressões externas, despolitizando demandas e interesses. Pelo controle judicial, o controle da corrupção é exercido na esfera cível e criminal.

Tanto o controle administrativo- burocrático como o controle judicial têm um caráter público definido pela legalidade determinada pelo Estado moderno. Tem fundamento no conceito formal de interesse público, altamente abstrato, dependendo da interpretação realizada pelos operadores do direito.

O controle público não- burocrático é exercido pela sociedade civil, através da publicidade, da transparência, do acesso à informação, isto é, por meios que viabilizem o controle da ação dos agentes públicos pelo cidadão, com base nos princípios e nos valores morais da democracia. Baseia-se em processos deliberativos e discursivos realizados na esfera pública. Isto é, parte da premissa de um processo de democratização que absorva as dimensões participativas, de debate público e editorial inerente a uma democracia (HABERMAS, 1989; PETTIT, 2001; e AVRITZER, 2008).

O controle público não- burocrático da corrupção, portanto, tem base em um processo de ampliação da participação da sociedade civil no controle sobre a Administração Pública. O controle público não- burocrático pressupõe um reforço da ideia de *accountability* vertical (O'DONNELL,1998). De acordo com o referido autor, o

governo deve ser responsivo e responsável diante da sociedade. O controle público não-burocrático não se fundamenta apenas na publicidade e na transparência, deve haver paralelamente o envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo sua atuação na denúncia de irregularidades, sua participação interessada nos processos administrativos e sua presença ativa em órgãos colegiados. Tem base na ideia mais ampla de legitimidade democrática, em que os processos deliberativos sejam fundamentais à construção da ideia de público.

No que tange ao controle público não- burocrático, é válido ressaltar a necessidade de se promover o *accountability societal*, conforme a classificação de O'Donnell (1998, apud AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011) que se refere ao controle exercido pela sociedade civil, representada por ONGS, sindicatos e associações, instituições que exercem uma pressão legítima sobre a administração pública, denunciando abusos e desmandos dos agentes públicos e alertando o MP e Tribunais de Contas. Faz-se necessário criar uma cultura de colaboração em que os gestores públicos vejam a sociedade civil como parceira do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

É fundamental que o controle da corrupção seja, não apenas uma inovação na administração pública, mais sim uma política pública de Estado, sendo essencial extrapolar a noção de transparência em direção a uma ideia mais ampla de *accountability* em que ela seja concebida a partir de uma dimensão sistêmica da integridade pública. O controle da corrupção enquanto questão de Estado deve assegurar o comprometimento da sociedade civil na gestão de políticas públicas, enquanto sujeitos discursivos com voz ativa e capacidade para serem ouvidos, tratando da adequação institucional para a construção do império da lei. (FILGUEIRAS, 2011).

Ocorre que, no caso brasileiro, o aumento do controle administrativo-burocrático e, até mesmo do controle público não- burocrático, não foi acompanhado pelo eficaz controle judicial. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 22). É o que afirma:

No entanto, quando analisamos, à luz dos seus 15 anos de atividades, o exercício do controle administrativo-burocrático por aquelas agências, percebemos uma contradição principal: de um lado, aumentou enormemente o exercício do controle burocrático, especialmente desde 1993. A presença das instituições de controle é generalizada nos órgãos da administração direta. De outro lado, poucas foram as condenações de atos ilícitos relacionados à corrupção por parte do Judiciário e forte é a presença do debate sobre a persistência dela na imprensa. Assim, temos uma equação relativa ao controle da corrupção que pode ser enunciada nos seguintes termos: o controle aumenta, a punição permanece baixa e os casos de corrupção continuam existindo e pautando negativamente a opinião pública.

No que tange ao controle judicial, a impunidade sempre foi um dos principais incentivos à prática da corrupção em nosso país. Uma pesquisa realizada em 2011 pela FGV⁴ indicou que o problema da corrupção no Brasil reside no cumprimento da lei. Há uma grande diferença entre as investigações nos níveis administrativo e criminal. Quando o tema é responsabilização de funcionários públicos, por exemplo, mesmo quando se adota a medida administrativa extrema (exoneração), em muitos poucos casos há também responsabilização criminal.

Alinhada à teoria de Avritzer e Filgueiras, a presente pesquisa sustenta que a política pública anticorrupção deve ser difusa e se irradiar para os três tipos de controles: controle administrativo-burocrático, controle judicial e controle público não-burocrático. A política pública de enfrentamento da corrupção deve abranger as diversas esferas da Administração Pública, os Poderes Legislativo e Judiciário, além da esfera privada que desempenha papel de corruptor do sistema e da própria sociedade, de forma que haja uma atuação coordenada de diversos atores governamentais e não governamentais, objetivando o enfrentamento da corrupção.

Nesse sentido ganhou importância a implementação da LAC associada a um arcabouço legislativo da moralidade preexistente, como um ponto de partida para a estruturação dessa política, como será demonstrado mais adiante.

4 A pesquisa de 2011 analisou 687 casos de demissões de servidores públicos e concluiu que o sistema judicial brasileiro é altamente ineficaz no combate à corrupção, sendo a probabilidade de punição menor do que 5%. ALENCAR, Carlos Higinio Ribeiro de; GICO Jr., Ivo. Corrupção e judiciário: a (in) eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. Revista Direito FGV, São Paulo, vol.7, n.1, pp.75-98, 2011.

1.5 Tomada de Decisão e Implementação da LAC como um Instrumento de PPA

1.5.1 Conjuntura Normativa

Após a ratificação os tratados internacionais de combate à corrupção da ONU, da OEA e, principalmente, da OCDE, buscando atender ao movimento internacional de enfrentamento da corrupção; e após as pressões internas decorrentes dos movimentos sociais de 2013, o Brasil avançou em direção à criação de uma política de combate à corrupção. Nesse contexto, houve esforço legislativo na criação de um sistema jurídico voltado para a probidade, isto é, um microsistema anticorrupção, assim reconhecido pelo MPF (conforme a proposta n. 5, constante da campanha “10 Medidas Contra a Corrupção”).

Antes dos referidos tratados serem assinados pelo Brasil, já existia expressiva legislação objetivando proteger a moralidade no país. No âmbito do Direito Administrativo, já havia algumas leis especiais como a Lei de Mercado de Capitais (Leis nº 4728/65 e nº 6385/76); a Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85); o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/90); a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92); a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92); a Lei de Licitação (Lei 8.666/93); a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00); Lei Complementar sobre o Sigilo das Operações Financeiras (Lei 105/00). No âmbito penal, o código penal já previa os crimes contra a Administração Pública e as leis penais especiais, como por exemplo, a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 9.613/98).

Após a assinatura dos tratados, foram editadas importantes legislações, tais como a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/10), a Lei do CADE (Lei 12.529/11) e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11). Em 2013, foram promulgadas no Brasil, duas leis relevantes no enfrentamento da corrupção, a nova Lei de Combate à Organização Criminosa (Lei 12.850/13) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Nunca antes, esse arcabouço legislativo havia sido colocado em prática, de forma que predominava a impunidade.

No âmbito do Direito Penal, a nova Lei de Combate ao Crime Organizado (Lei 12.850/13) teve grande importância, visto que disciplinou o instituto da colaboração premiada. Tal instrumento é destinado às pessoas físicas que se comprometerem a reconhecer os atos ilícitos praticados, a colaborar com as investigações e a ressarcir os prejuízos ocasionados pelos seus atos; em contrapartida, o colaborador pode receber benefícios como a imunidade penal, o perdão judicial e a redução das penas.

No âmbito do Direito Administrativo, foi implementada a Lei Anticorrupção, em um contexto em que era necessário incrementar o controle administrativo e judicial de combate à corrupção, principalmente, sobre as pessoas físicas jurídicas (“corruptoras”, beneficiárias dos atos de corrupção). Inspirada nos mecanismos fundados na consensualidade, adotados em países de origem anglo-saxã, a LAC objetivou estabelecer instrumentos de cooperação e transação entre o Estado e os agentes infratores da lei.

A LAC foi editada com fundamento em uma nova prerrogativa do direito administrativo sancionador, de cooperação e consensualidade. Essa nova tendência de utilização dos instrumentos consensuais para resolução de conflitos e tomadas de decisões, visa a facilitar a composição dos múltiplos interesses e direitos envolvidos nas questões tratadas pela Administração Pública e decorre de uma preocupação com a eficiência do aparato estatal, fomentada pelas demandas sociais relacionadas à efetivação de direitos e à moralização na gestão da coisa pública.

Enquanto a sanção tradicional objetiva evitar a prática de comportamentos indesejados por meio da dissuasão; a consensualidade e a cooperação, no âmbito do direito sancionador, substituem o fim de dissuadir pelo fim de induzir comportamentos positivos. Espera-se daquele que coopera com a Administração, o ressarcimento dos danos, bem como a adoção de medidas para prevenir novos atos ilícitos, especialmente por meio da indução aos comportamentos positivos.

A LAC, portanto, trouxe inovações importantes como a responsabilidade

objetiva da pessoa jurídica por atos ilícitos praticados por seus prepostos jurídicas e ganhou maior relevância ao reconhecer mecanismos de estímulo ao controle preventivo das práticas ilícitas, em alternativa às sanções civis e administrativas impostas às pessoas jurídicas. Adquiriram notoriedade duas normas de encorajamento, quais sejam, os acordos de leniência e o *compliance* (mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta). Dessa forma, a LAC prestigiou o direito premial de Bobbio (BOBBIO, 2007) e representou uma mudança de perspectiva no que tange ao enfrentamento da corrupção.

Os acordos de leniência, objeto da presente pesquisa, autorizam a redução das penalidades em troca da colaboração com o processo de apuração das infrações, permitindo a identificação dos demais envolvidos e a obtenção de informações e documentos capazes de atestar a prática da conduta ilícita. Através deles, as empresas se comprometem a colaborar efetivamente com o esclarecimento das investigações e identificação dos responsáveis; a ressarcir os prejuízos causados à Administração Pública; a adotar políticas de integridade com o objetivo de prevenir a ocorrência de novos atos ilícitos. Em contrapartida, a pessoa jurídica colaboradora poderá deixar de sofrer a aplicação da pena de inidoneidade para contratar com a Administração Pública e poderá obter uma redução de até dois terços da multa aplicável, além de não ter contra si a publicação extraordinária da decisão condenatória.

A implementação da LAC, paralelamente à Lei de Organização Criminosa foram dois instrumentos que ganharam destaque, principalmente no âmbito da Operação Lava Jato deflagrada em 2014, pois permitiram, através dos acordos de leniência e das colaborações premiadas, a descoberta de crimes de corrupção, organização criminosa, lavagem de dinheiro e outros crimes complexos inalcançáveis pela persecução penal tradicional, caracterizando-se como importantes meios de obtenção de provas, além de servirem como uma forma célere de restituição de valores desviados do patrimônio público e obrigar ao pagamento de multas milionárias.

Nesse contexto, ocorreram duas importantes mudanças de entendimento do STF, no que tange à justiça criminal, que permitiriam o desmembramento da investigação para a primeira instância e a efetividade da referida Operação, colaborando para diminuir a impunidade. A primeira mudança ocorreu no bojo da Ação Penal nº 937, em que se firmou o entendimento no sentido da restrição do foro por prerrogativa de função apenas para os crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas. A segunda mudança, foi no polêmico Habeas Corpus nº 126292, impetrado pelo ex-Presidente Lula, em que se firmou o entendimento admitindo o início da execução da pena condenatória após a confirmação da sentença em segundo grau (mas antes do trânsito em julgado).

1.6 Avaliação da PPA e seu Necessário Aprimoramento

A política pública anticorrupção deve estar em harmonia com o controle democrático da corrupção proposto por Avritzer e Filgueiras (2011), que compreende a concepção tridimensional do controle administrativo- burocrático, judicial e não burocrático. A LAC representa um instrumento de controle judicial de política pública anticorrupção.

O relatório da Transparência Internacional de 2018 concluiu que a Lei Anticorrupção representou um avanço importante na prevenção e combate à corrupção. Foi ressaltado que a legislação brasileira está de acordo com as melhores práticas do mundo, visto que ela tem foco amplo. Isto é ela trata da corrupção ativa e da corrupção passiva. Assim, comete crime, tanto o empresário que oferece dinheiro, bens ou qualquer outra vantagem para tentar obter um contrato com o governo, quanto o responsável por um contrato público que pede algo em troca de benefícios. A punição é a multa e a prisão. Além disso, a lei menciona “vantagem indevida”, sem se limitar a recursos materiais ou financeiros e ainda alcança também transações internacionais.

Depois da Operação Lava Jato houve algumas mudanças no cenário brasileiro. Nos últimos anos, uma conjunção de fatores levou o combate à corrupção no

Brasil a outro patamar de acordo com o relatório de pesquisa da Transparência Internacional. A estrutura para investigar melhorou. A Polícia Federal (PF) e o Ministério Público ficaram mais bem equipados e preparados do que eram décadas atrás. Houve um incremento das investigações da Polícia Federal e do MPF com o aumento das equipes e dos recursos. A criação da Controladoria-Geral da União e o fortalecimento de agências como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e o Tribunal de Contas da União (TCU) também incrementaram o controle sobre irregularidades no setor público. Contudo ainda cedo para dizer quais serão os resultados no médio e longo prazo, o referido relatório destacou que:

Ainda não está claro que direção vão tomar os julgamentos no Supremo Tribunal Federal (STF). Mesmo os atores principais da operação têm reforçado que é preciso avançar em outras esferas, como mudanças na lei. Note-se, além disso, que a Lava Jato tem núcleos estruturados apenas no Paraná, no Rio de Janeiro e, mais recentemente, em São Paulo. E alguns setores, como o bancário, parecem ter sido investigados apenas marginalmente mesmo pela força-tarefa. Trata-se de um universo limitado diante da dimensão do problema no Brasil. Não por acaso, no Fórum Econômico Mundial para a América Latina o então ministro da Justiça Torquato Jardim, ao citar que dois terços dos municípios auditados pelo Ministério da Transparência “sumiram com dinheiro da merenda escolar, material escolar, saúde”, disse que o que a Lava Jato apurou representa “a ponta do iceberg” da corrupção no país.

De acordo com o relatório da TI, no que tange ao controle judicial, há necessidade de melhorar outros aspectos hoje colocados em segundo plano, por exemplo, a proteção a quem relata irregularidades, ou *whistleblower*, a punição da corrupção privada e a regulamentação do lobby; bem como a aplicação da lei – em muitos casos, os processos se arrastam por vários anos e dificultam uma penalização adequada.

Em síntese, no relatório da TI, foram estipuladas 6 recomendações: 1- identificar e punir com mais efetividade os responsáveis por atos de corrupção; 2- incentivar a criação e manutenção de programas de *compliance* efetivos; 3- aprovar uma legislação abrangente e moderna para proteger reportantes e criar programas para incentivar relatos de suspeitas de irregularidades; 4- regulamentar o lobby; 5- regulamentar a obrigatoriedade de registrar e informar os beneficiários finais; 6- tratar o suborno comercial como crime específico.

Nesse contexto vale citar uma proposta de Gomes (2007, 278- 281) na defesa do enfrentamento da corrupção, que pode ser entendida como propostas de políticas públicas anticorrupção. Entre elas, destaca-se as seguintes: 1- a eliminação do foro privilegiado nos tribunais, por que ele viola o princípio da igualdade de todos perante a lei; 2- implementação de medidas que reforcem a lei da transparência; 3- regulamentação da figura do informante de boa- fé; 4- transparência dos partidos, fundações e ONGS que recebem dinheiro público; 5- promoção da prevenção da corrupção por meio de educação de qualidade a todos, com o propósito de formar cidadãos vigilantes éticos capacitados a participarem da vida democrática; 6- monitoramento rigoroso dos gastos das campanhas, fixando um teto de gastos; 7- o fim de todas as mordomias e privilégios políticos (moradias, carros oficiais, vestimentas, correios, gasolina, celular e fim dos super-salários e do recebimento de gratificação por participação nas sessões.

Nesse sentido, também vale destacar o projeto de lei anticrime, um pacote de 19 medidas que englobam combate a corrupção, crime organizado e crimes violentos, encaminhado, em fevereiro de 2019, pelo atual Ministro Sérgio Moro ao Congresso Nacional. O projeto visa a acelerar o cumprimento da pena, prevê punições mais rigorosas e reforça a possibilidade de execução da pena após a condenação em segunda instância.

Tais medidas, inseridas na agenda do governo, retratam algumas políticas públicas anticorrupção. As 19 medidas consistem em síntese em: 1-Medidas para assegurar a execução provisória da condenação criminal após julgamento em segunda instância; 2-Medidas para aumentar a efetividade do Tribunal do Júri; 3-Medidas para alteração das regras do julgamento dos embargos infringentes; 4-Medidas relacionadas à legítima defesa; 5-Medidas para endurecer o cumprimento das penas; 6-Medidas para alterar conceito de organização criminosa; 7-Medidas para elevar penas em crimes relativos a armas de fogo; 8- Medidas para aprimorar o perdimento de produto do crime; 9- Medida para permitir o uso do bem apreendido pelos órgãos de segurança pública; 10- Medidas para evitar a prescrição; 11-Medida para reformar o crime de resistência; 12-

Medidas para introduzir soluções negociadas no Código de Processo Penal e na Lei de Improbidade; 13-Medidas para alteração da competência para facilitar o julgamento de crimes complexos com reflexos eleitorais; 14- Medida para melhor criminalizar o uso de caixa dois em eleições; 15-Medidas para alterar o regime de interrogatório por videoconferência; 16-Medidas para dificultar a soltura de criminosos habituais; 17-Medidas para alterar o regime jurídico dos presídios federais; 18-Medidas para aprimorar a investigação de crimes; 19- Introdução do “informante do bem” ou do *whistleblower* – que se diferencia da delação premiada, por ser uma espécie de confissão, sem a necessidade de entregar o comparsa.

2. VULNERABILIDADES DA LAC – DESESTÍMULO AOS ACORDOS DE LENIÊNCIA

2.1 Principais Aspectos da LAC

A LAC foi editada diante da falta de efetividade dos meios tradicionais e das leis existentes e da necessidade de se responsabilizar o agente privado (corruptor), além dos agentes públicos (corruptos), levando em consideração o fato de que a corrupção é bilateral. Segundo Gomes (2017, p. 16-46), a corrupção é bilateral, pois não existe o agente público corrupto sem um corruptor, por isso, não só o estado tem problemas éticos, como o mercado também. Ou seja, a Administração Pública corrompe, porém, é igualmente corrompida.

Vale (2018) critica a estratégia adotada pela LAC de concentrar a responsabilização das pessoas jurídicas no seu relacionamento com a Administração Pública, sem objetivar eliminar o aspecto comportamental em si, pressupondo que esse controle seria suficiente para evitar as lesões ao erário público provocadas por iniciativa do particular. Para ele, o controle da corrupção também deveria ter sido direcionado à gestão pública (por meio do aprimoramento e endurecimento das sanções contra os gestores públicos) e à celeridade do controle judicial das atividades administrativas.

O Código Penal já cuidava dos Crimes Contra a Administração Pública, atribuindo penas a diversas condutas ímprobas. As fórmulas tradicionalmente previstas pelo Direito Penal não são capazes de oferecer respostas adequadas à macrocriminalidade, tanto que os tipos penais permanecem com a pena mínima de reclusão de dois anos. Dessa forma, quando apenado no patamar mínimo, o réu obtém todos os benefícios para não ser preso, tais como, penas alternativas, *sursis*, regime aberto e ainda pode ser beneficiado pelo curto prazo de prescrição.

Além disso, no processo penal a persecução penal tradicional, por si só, não tem o condão de viabilizar a descoberta de crimes da macrocriminalidade. Isso porque crimes derivados da macrocriminalidade, da “grande corrupção”, são indubitavelmente mais complexos de se descobrir e de se erradicar, porque eles se organizam e passam a ser regidos por normas próprias.

A LAC foi sancionada em 1º de agosto de 2013 e publicada em 2 de agosto de 2013, entrando em vigor em 29 de janeiro de 2014 e constituindo um importante marco no combate a corrupção no Brasil, que até então estabelecia normas esparsas no que tange a pessoas jurídicas autoras de atos de corrupção relacionadas com o Poder Público.

A LAC inaugurou no nosso ordenamento jurídico a possibilidade de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a Administração Pública nacional e estrangeira. Assim, ela possibilitou que o Estado detivesse meios de sancionar pessoas jurídicas de forma efetiva, tendo em vista que, anteriormente, a ação estatal se limitava à punição das pessoas naturais que agiam em nome das empresas ou à aplicação de sanções judiciais ou administrativas de cunho meramente contratual ou regulatório. Estratégias preventivas assumiram destaque e fortaleceram a integração das esferas civil, administrativa e penal, para que cada seara disponibilizasse os instrumentos de que dispõe para enfrentar a corrupção.

Nessa linha, a LAC está organizada em sete capítulos: I – Disposições Gerais,

II – Dos atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira, III – Da responsabilização administrativa, IV – Do processo administrativo de responsabilização, V – Do acordo de leniência, VI – Da responsabilização judicial, VII – Disposições Finais, foi de extrema importância.

A LAC comina os delitos corruptivos no âmbito dos três Poderes, nas esferas direta e indireta, nas três instâncias da federação (União, Estados e Municípios). A referida lei torna as pessoas jurídicas objetivamente responsáveis por atos de corrupção junto ao Poder Público independente das pessoas físicas envolvidas, direta ou indiretamente no ilícito.

Sendo assim, o alcance de responsabilização da norma restringe-se exclusivamente as pessoas jurídicas, aplicando-se a todas as sociedades, empresárias e simples, personificadas ou não, independente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações associações de entidades ou de pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede filial ou representação no Brasil, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. Logo, por não tratar de sanções aplicáveis a pessoas naturais (mas sim a pessoas jurídicas), não existirá um processo instaurado nem pena aplicada em face de indivíduos com fundamento na LAC.

A responsabilização de que trata a LAC poderá ocorrer tanto na esfera administrativa como na civil e nos dois casos a imputação de responsabilidade a pessoas jurídicas independará da comprovação do animo subjetivo (dolo ou culpa) de seus dirigentes ou sócios. Tal responsabilização apresenta, portanto, o caráter objetivo.

2.1.1 Responsabilização Administrativa

Uma relevante contribuição da LAC foi estabelecer a “responsabilização objetiva, administrativa e civil, de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”, sem prejuízo da “responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora,

coautora ou partícipe do ato ilícito” (artigos 1º a 3º), ou seja, a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas em concurso com o Poder Público, sem necessidade de demonstração de nenhum elemento subjetivo para que a pessoa jurídica seja punida pelo ato de corrupção; e o alcance da solidariedade entre as empresas controladoras, controladas e consorciadas (CARVALHOSA, 2015, p.30).

Apesar de muitas vezes ser veiculada pela imprensa com uma conotação criminal, a LAC não aborda aspectos de responsabilidade penal, não havendo nenhum dispositivo trazendo previsão de conduta criminal, tratando apenas de ilícitos civis e administrativos, (MARINELA; PAIVA; RAMALHO, 2015, p.63-72). No entanto existem autores que defendem que a LAC possui nítido caráter penal, como Modesto Carvalhosa. Ele sustenta que a LAC instituiu o processo penal administrativo.

Para Carvalhosa (2015), as condutas ilícitas tipificadas e os efeitos delituosos têm substância penal, na medida em que se justapõem na esfera propriamente penal. Isto é, os crimes contra a administração pública cometidos pelos agentes públicos do Estado (agentes políticos e administrativos), constantes na legislação penal, esparsa e codificada, correspondem aos tipos enumerados no art. 5º da LAC. Além disso, as sanções instituídas pela LAC são de suma gravidade, tendo efeitos também na esfera cível, através da ação civil pública, podendo gerar a dissolução compulsória da pessoa jurídica condenada no processo penal administrativo e não encontram precedentes nem na lei de crimes ambientais. Por isso a presente lei só se diferencia da Lei Penal quanto ao processo e não quanto à substância, de forma que deve observar as garantias penais.

Todavia, o fato é que o legislador optou por estabelecer expressamente que a responsabilização seria no âmbito administrativo e cível em razão dos debates sobre a responsabilização penal de pessoas jurídicas.

Há uma grande resistência doutrinária em aceitar a possibilidade de responsabilização criminal objetiva, isto é, sem a análise do elemento subjetivo do sujeito passivo. Por isso a responsabilização criminal da pessoa jurídica é, segundo alguns

autores, inviável, tendo em vista que a pessoa jurídica é uma ficção, criada pela lei, não possuindo vontade ou consciência. Segundo Osório (2000), a pessoa jurídica é dotada de personalidade criada pelo direito, mas ela não possui, naturalmente, vontade ou consciência. Logo, não há de se falar em culpabilidade, personalidade da pena, exigências de dolo ou culpa, nem mesmo de individualização de sanção. As pessoas jurídicas não são dotadas de tais atributos humanos, por essa razão, a LAC prevê a responsabilidade administrativa objetiva da pessoa jurídica e abrange os atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício.

Marinela; et. al. (2015) ressalta que a Constituição Brasileira permite, excepcionalmente, a criminalização de comportamentos de pessoas jurídicas, quando lesivos ao meio ambiente, a ordem econômico financeira e contra a economia popular (conforme os artigos. 225, §3º e 173, §5º da CRFB). Os referidos autores defendem, portanto, que é possível a responsabilização penal da pessoa jurídica quando presente o permissivo constitucional. Contudo, diante da falta de previsão constitucional da responsabilização da pessoa jurídica por delitos corruptivos, a responsabilização da LAC limita-se a seara administrativa.

A responsabilidade das pessoas jurídicas tem fundamento na Constituição, nos artigos 225, §3º e 173, §5º, ao estabelecer que elas responderão por seus atos, sem desconsiderar a responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica. Além disso, a ideia de irresponsabilidade total ou parcial da pessoa jurídica já foi definitivamente superada em razão da sua autonomia e independência. É incontroverso que as pessoas jurídicas respondem integralmente por seus atos, com o seu patrimônio social, que não se confunde com o de seus sócios (FARIAS; ROSENVALD, 2006).

Comprovada a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, sanções previstas em outras legislações poderão recair sobre aquele ato lesivo (praticado por determinado indivíduo que agiu em seu nome). A LAC ainda prevê, expressamente, que a responsabilização da pessoa jurídica não afastará a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coatora, ou partícipe

do ato ilícito.

A LAC tipificou, no seu artigo 5º, as condutas passíveis de responsabilização administrativa e civil. Ao qualificar os ilícitos como “atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira” o legislador abarcou, não apenas atos que atentam contra o patrimônio público nacional e os princípios da administração pública nacional, mas também atos que atentam contra o patrimônio público estrangeiro e contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Com efeito, os indícios de algumas das condutas tipificadas no art. 5º da LAC ensejam o início de um processo administrativo de responsabilização e de uma ação judicial de caráter civil em face das pessoas jurídicas possivelmente responsáveis.

De acordo com o art. 8º da LAC, a instauração e o julgamento do processo de responsabilização deve ser exercida pela autoridade máxima competente (de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivos, Legislativo, Judiciário), sendo admitida a delegação desta competência. A pluralidade de órgãos competentes recebeu muita crítica na doutrina, principalmente, em razão da possibilidade de pulverização das instaurações processuais frustrando a aplicação da lei diante da falta de especialização técnica na condução dos procedimentos e do risco de as autoridades competentes estarem envolvidas nas irregularidades sob apuração.

Essa questão foi tratada pelo legislador apenas no que diz respeito ao Poder Executivo federal, ao estabelecer no art. 8º, § 2º da LAC, que a Controladoria- Geral da União (CGU) terá a competência concorrente para instaurar processos de responsabilização e avocar os já instaurados por outros órgãos (seja para examinar sua regularidade, seja para corrigir o andamento). O legislador atribuiu, ainda, competência exclusiva à CGU para instaurar e julgar os casos de apuração de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira, visto que neste caso restaria ausente o critério da competência de acordo com o local de ocorrência do fato.

Com efeito, comprovada a ocorrência do ato lesivo, duas sanções podem ser

aplicadas, cumulativamente, pela autoridade competente, quais sejam: a) a multa no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo (excluídos os tributos, nunca inferior à vantagem auferida quando for possível sua estimação) – não sendo possível utilizar o critério do faturamento bruto a lei prevê que a multa será de R\$ 6.000,00 a R\$ 60.000.000,00; b) a publicação extraordinária da decisão condenatória – em meios de comunicação de grande circulação na área de atuação da pessoa jurídica, e por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, e no sítio eletrônico da rede mundial de computadores. Os custos da exposição da decisão deverão ser arcados pela pessoa jurídica.

O art. 7º da LAC estabeleceu os critérios que a autoridade deve levar em consideração na aplicação das referidas sanções (atenuando a pena), destacando-se a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (inciso VIII).

2.1.2 Responsabilização Judicial

O art. 18 da LAC consagra a duplicidade das esferas de apuração da pessoa jurídica que causa dano Administração Pública, administrativa e judicial e estabelece que a responsabilização judicial da pessoa jurídica independe da responsabilização administrativa.

A responsabilização judicial visa à aplicação das sanções do art. 19 da LAC, quais sejam: a) o 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; b) a suspensão ou interdição parcial de suas atividades; c) a dissolução compulsória da pessoa jurídica; d) a 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. Estas diferem das sanções administrativas do art. 6º, mencionadas anteriormente.

A responsabilização judicial pode abranger além das sanções judiciais, as sanções administrativas, quando houver omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa. O Ministério Público, além dos entes lesados, possui legitimidade ativa para propor a ação judicial e pode cumular o pedido para que sejam impostas as sanções administrativas (caso a autoridade competente tenha sido omissa).

Além disso, se não houver reparação da esfera administrativa, a responsabilização da pessoa jurídica, não afasta a responsabilização por perdas e danos, dispostas no art. 6º, §4º da LAC.

2.1.3 Multiplicidade de Normas – LAC e as Demais Legislações

Como já foi ressaltado, a LAC não foi a primeira legislação a tratar do enfrentamento dos atos corruptíveis. Neste sentido, a referida legislação visou a reforçar o conjunto normativo de combate a corrupção, uniformizar e melhor organizar o tratamento sobre o tema, além de tornar as sanções mais rigorosas (conforme a exposição de motivos do Poder Executivo Federal do seu projeto de lei).

No mesmo sentido, já havia diversos diplomas legais que permitiam a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos atentatórios à Administração Pública, entre elas, as normas de licitações e contratos, a Lei Antitruste e a Lei de Improbidade Administrativa, bem como a Lei de Ação Civil Pública.

Verifica-se que o advento da LAC em nada limitou a competência de todos os diplomas citados, também não tentou harmonizar os sistemas repressivos já existentes. Estabeleceu condutas bastante similares e até idênticas, já repreendidas em leis distintas e cominou penas de mesma natureza desconsiderando as legislações anteriores, gerando procedimentos punitivos sobrepostos.

No que tange aos atos de corrupção, há uma nítida comunicação entre as infrações previstas no art. 5º da LAC e as normas penais do Código Penal e da legislação extravagante (a exemplo do art. 5º, I da LAC com art. 333 do CP; art. 5º, III da LAC como art. 1º da Lei 9.613/98; art. 5º, IV, a da LAC com o art. 90 da Lei 8.666/93; art. 5º, IV, d, da LAC com o art. 96 da Lei 8.666/93).

A pluralidade de normas, dispondo sobre as mesmas situações e estabelecendo competências sobrepostas a diversos atores institucionais, gera uma insegurança jurídica (falta de previsibilidade quanto à ação que o Estado poderá tomar em face dos agentes privados), diminuição da eficiência do Estado.

De acordo com nosso ordenamento, uma mesma situação fática pode culminar tríplice responsabilização em diferentes instâncias, isto é, no âmbito administrativo, cível e criminal, sem que se configure duplicidade de punição. O princípio da independência de instâncias, de acordo com Souza (2015), decorre de dois outros princípios, quais sejam o princípio da separação de Poderes estatais (cada um deles deve exercer com autonomia e independência sua parcela de *ius puniendi*) e o princípio democrático (liberdade do legislador para atribuir múltiplas sanções para uma mesma conduta).

Dessa forma, cada uma das distintas esferas deverá conduzir seu processo e aplicar suas sanções autonomamente e as suas respectivas decisões só são passíveis de comunicação quando a lei dispuser expressamente. Como ocorre no caso da sentença penal absolutória por inexistência de autoria ou por inocorrência do fato, em que não poderá haver condenação do agente nas esferas civil e administrativa (arts. 935 do CC e 126 da Lei 8.112/90). E no caso da sentença penal condenatória em que há a comprovação da prática do ilícito e/ou de seu autor, quando não poderá mais haver discussão acerca da existência do fato nas esferas civil e administrativa, tornando certa a obrigação de indenizar (arts. 91 do CP e 515 do CPC).

Ocorre que os atos de corrupção também podem gerar uma tríplice responsabilização administrativa. Os atos enquadrados como infração pela LAC, além de configurarem ilícito penal para a pessoa física, também podem configurar, para a pessoa jurídica, atos de improbidade administrativa; infrações à lei de licitações e contratos; e, ainda, infrações à Lei Cade.

No âmbito penal, poderá ser proposta ação penal pelo Ministério Público em face da pessoa física. No âmbito civil poderá ser proposta ação de ressarcimento de danos pelo ente lesado/Ministério Público em face da pessoa física/jurídica; ação de improbidade danos pelo ente lesado/Ministério Público em face da pessoa física/jurídica; e ação judicial da LAC pelo ente lesado/Ministério Público em face da pessoa jurídica. No âmbito administrativo poderá ser proposto processo administrativo da LAC pelo ente lesado em face da pessoa jurídica.

Essa multiplicidade normas para tratar do mesmo ato corrupto, não está em harmonia com a previsão dos acordos de leniência da LAC e desestimula a sua celebração, como será visto adiante. Critica-se a falta de previsão legal quanto à extensão dos efeitos do acordo diante das diferentes normatizações e a ausência de harmonização com outras instâncias que também dispõem sobre a responsabilização de pessoas jurídicas pelas mesmas condutas tipificadas na LAC.

Dessa forma, mesmo que seja firmado o acordo, no contexto das investigações e revelações, a pessoa jurídica poderá ser responsabilizada em outras searas (administrativa, civil e penal) pelas irregularidades cometidas. Assim a empresa não ficará imune, por exemplo, à propositura de ação de ressarcimento pela AGU, de improbidade administrativa pelo MPF, tampouco da fiscalização e sanções de inidoneidade a cargo do TCU (com fundamento na sua Lei Orgânica) ou de sanções da Lei de Licitações ou da Lei do Cade.

2.2 O Acordo de Leniência

O acordo de leniência está previsto no art. 16 da LAC como um meio de resolução consensual de processo de responsabilização da pessoa jurídica. Define-se por ser um pacto celebrado entre as empresas e o Estado, através do qual aquelas confessam a prática de quaisquer dos atos lesivos à Administração do art. 5º da LAC, em conluio com um ou mais agentes públicos, objetivando receber o benefício da mitigação ou até mesmo da isenção nas penalidades administrativas da referida lei.

Há quem defenda que a natureza jurídica do acordo de leniência é de negócio jurídico, por ser dotada de um viés contratual, pois obriga os assinantes a cumprirem de boa-fé o que foi pactuado. Mas ele também pode ser caracterizado como um meio de obtenção de prova. Isto porque ele guarda semelhança ao instituto da esfera penal da delação premiada previsto na Lei 12.850/2013.

O instituto da colaboração premiada é uma ferramenta da persecução penal que ganhou extrema importância com após a deflagração da Operação Lava Jato. Segundo Didier Jr. e Bomfim (2016, p.192), a colaboração premiada possui natureza jurídica de negócio jurídico bilateral, cuja causa, para a acusação/investigação, consiste em um meio de obtenção de prova (FERNANDES, 2006. p. 462), isto é, um instrumento que permite chegar a outros meios de obtenção de prova; e, para a defesa, em uma estratégia defensiva.

Trata-se de um acordo com fundamento nos princípios da autonomia da vontade, da eficiência da lealdade e da boa-fé objetiva, que visa, na perspectiva estatal, desvendar os crimes de difícil elucidação, decorrentes da macrocriminalidade, quais sejam, crimes de lavagem de dinheiro, corrupção, crimes contra a ordem econômica/tributária, crimes contra o sistema financeiro. Permite a restauração da moralidade do Estado, pois viabiliza a ampliação e efetivação das investigações através de um acordo entre o Estado e o indiciado/acusado, em que aquele se compromete a mitigar as penas, caso obtenha um resultado satisfatório para a apuração dos referidos crimes.

Nesse contexto, os acordos de leniência estabelecidos na LAC são de extrema

importância. Contudo inúmeras fragilidades decorrentes da lacuna da referida lei, desestimulam a sua utilização. Entre elas: a) o conflito de atribuições para celebrá-lo (CGU, MPF, AGU, TCU, CADE), como será analisado no item 2.2.1; b) a multiplicidade de normas para tratar do ato ilícito (Lei de Licitações, Lei do Cade, Lei de Improbidade Administrativa), como será analisado no item 2.2.2; c) as questões atinentes à multa leniente, como será analisado no capítulo 4.

2.2.1 Pluralidade de Atribuições para Celebrar os Acordos de Leniência

Nossa constituição estabelece um amplo rol de órgãos legitimados ao enfrentamento a atos contrários a moralidade administrativa com, ao menos, 4 agências, no plano federal, com atribuição para o controle da corrupção na administração.

O art. 129, III, da CRFB estabelece a atribuição do Ministério Público de tutelar o patrimônio público e social. O art. 70 e seguintes da CRFB dispõem sobre a atribuição do TCU e seus congêneres estaduais de fiscalizar o emprego de recursos públicos em geral; preveem, ainda, que se trata de órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública (possuindo, portanto, atribuição para fiscalizar os acordos de leniência em conjunto com o Ministério Público e a CGU, quantificar o montante dos danos causados pelas práticas ilícitas das pessoas jurídicas e as multas a serem aplicadas). O art. 131 da CRFB regulou a Advocacia Pública e lhe atribuiu, entre outras, a obrigação de defender judicial e extrajudicialmente os interesses da União (incluída tutela de atos contrários ao erário e a moralidade administrativa).

Além disso, a lei de organização da Presidência da República (Lei 10.683/2003), erigiu a Controladoria-Geral da União (atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria- Geral da União) como órgão assessor do chefe do executivo federal em temas relacionados a moralidade administrativa.

Todavia, a Lei Anticorrupção não fixou competências rígidas para a celebração dos referidos acordos. O art.16, *caput* da LAC estabeleceu a competência para

celebrar o acordo de leniência, de forma genérica e vaga, ao dispor “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...”.

Além disso, ela estabeleceu a competência da CGU para firmar os referidos acordos, no âmbito do Poder Executivo federal (conforme art. 16, §10), mas falhou ao deixar de tratar de outros três legitimados constitucionalmente para tratar do assunto, quais sejam, o MP, AGU e TCU, o que tem gerado dificuldades de encadeamento das atribuições dos referidos órgãos.

As lacunas da lei quanto à participação destes entes públicos e a pluralidade das esferas de responsabilidade abrem espaço para superposições de atribuições e gera insegurança jurídica para a empresa que firmar acordos bilionários com os primeiros órgãos sem negociar com os demais.

Além disso, ao atribuir a atribuição para a celebração dos acordos à CGU, isoladamente, a LAC a incentiva a interferência do Poder Executivo nas atribuições jurisdicionais, violando a separação dos poderes. Isso porque a CGU é um órgão vinculado ao Executivo e não possui atribuição para investigar membros dos poderes do Legislativo nem do Judiciário eventualmente envolvidos nos escândalos. Sem contar que a CGU possui certa vulnerabilidade institucional em razão de o seu ministro poder ser demitido *ad nutum*, logo não poderia possuir autonomia para celebrar tais acordos de forma isolada.

Ademais, a atuação de forma isolada pela CGU pode originar conclusões já analisadas pelo MPF, titular da ação penal. Isto porque fatos e provas apresentadas pela empresa já informados e comprovados podem estar sob sigilo das operações promovidas pelo MPF. Sem contar que, se a CGU pactuar leniências, isoladamente, as investigações podem ser prejudicadas, pois a aplicação das sanções e a quantificação dos danos por estes órgãos podem ser desconsideradas. Em 2015, o MPF reconheceu a atribuição da CGU para firmar os pactos, mas ressaltou que esses acordos podem ser “prejudiciais”

para as investigações⁵.

A LAC falhou ao deixar de tratar da atribuição do Ministério Público para celebrar o acordo de leniência, no âmbito dos demais poderes (Legislativo e Judiciário). Além disso, os atos de corrupção não envolvem apenas a responsabilização administrativa, mas também a cível e a criminal. Assim sendo, a participação do MP no acordo também é importante para tratar da responsabilização cível (tendo em vista que compete a ele a propositura da ação de improbidade) e penal (tendo em vista que ele é o titular da ação penal).

2.2.2 Os Efeitos dos Acordos da LAC diante da Lei de Licitações

A LAC (art. 17) estendeu o a possibilidade de a administração pública firmar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de ilícitos previstos na Lei de Licitações, com fins de isentar ou mitigar as sanções administrativas estabelecidas nos seus artigos 86 a 88 – quais sejam, a multa moratória, para o caso de atraso injustificado na execução do contrato (art. 86); a advertência, a multa, a suspensão temporária de participação em licitações, o impedimento de contratar com a Administração por até dois anos e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração, para o caso de inexecução, total ou parcial, de contratos administrativos (art. 87). Sendo que a suspensão temporária de participação em licitações, o impedimento de contratar com a Administração por até dois anos e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração podem ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos pela Lei n°

5 “O MPF reconhece a competência da CGU para realizar acordos de leniência e pretende caminhar em harmonia com os demais órgãos e poderes da União, conforme ressaltado em recente reunião com o Tribunal de Contas. Contudo, entende o MPF que, a depender do modo de celebração desse tipo de acordo, ele pode ser prejudicial ao interesse público [...]. Sendo necessária a comunicação de fatos novos e a entrega de novas provas sobre crimes, e estando a investigação dos fatos criminosos sendo desenvolvida, em parte, sob sigilo, é possível que a CGU tome, como novos, fatos e provas apresentados pela empresa que já estejam informados e comprovados na investigação. [...] O MPF não se opõe a um acordo de leniência que cumpra os requisitos legais. Contudo, diante das circunstâncias do caso, parece inviável que a CGU analise se os requisitos estão sendo atendidos[...]”- Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/03/para-mpf-acordos-de-leniencia-feitos-pela-cgu-podem-ser-prejudiciais.html>>. Acesso em: ago. 2018.

8.666/1993, tenham cometido fraude fiscal dolosa no recolhimento de tributos, praticado atos ilícitos visando frustrar licitação, ou demonstrarem não possuir idoneidade para contratar com a Administração (art. 88).

No que tange à penalidade de proibição do direito de contratar, a lei estabeleceu 3 hipóteses: quando a empresa é condenada pela prática de fraude fiscal, quando praticou atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação, quando demonstrar não possuir idoneidade para contratar com a Administração em razão dos ilícitos.

De acordo com Simão e Vianna, as duas últimas hipóteses (art. 88, II e III) são as que mais se aproximam com o bem jurídico tutelado pela LAC, visto que a primeira (art.88, I) está relacionada com a matéria tributária, zelando pela função arrecadatória do Estado e os art. 86 e 87 preocupam-se em garantir o cumprimento contratual.

A crítica doutrinária reside no fato de a LAC não ter estabelecido nenhuma restrição à Lei de Licitações que continuou a reprimir as condutas, cujo conteúdo possui identidade com a matéria objeto da LAC. Dessa forma, um mesmo ato lesivo relativo a licitações e contratos pode dar causa a dois procedimentos administrativos distintos, um com fundamento na Lei 8666, outro na LAC.

Ainda no que se refere à extensão do acordo de leniência para a lei de licitações, esta pode gerar verdadeiro desvio de finalidade se essa aplicação ocorrer sem qualquer limitação. Isto é, nem todas as sanções da Lei 8.666/93 podem ser discutidas no bojo de um acordo de leniência.

Há quem defenda que o acordo de leniência é um instrumento excepcional e não poderia ser estendido aos casos de atraso injustificado na execução de um contrato (art. 86), inexecução, total ou parcial, de contratos administrativos (art. 87), ou de condenação de uma pessoa jurídica por fraude fiscal (art. 88, I). As duas primeiras hipóteses tratam de cláusulas contratuais verificadas de forma objetiva que visam a

assegurar a execução contratual, em que não há indícios de uma conduta mais grave, tal como fraude. E a terceira hipótese trata de fraude tributária, regida por outra norma específica. Além disso, nas referidas hipóteses não seria necessária a obtenção de provas, através do acordo de leniência, visto que estas já ficariam visíveis com a prática da própria conduta ilícita não havendo de se falar em colaboração.

Ademais o acordo de leniência previsto no art. 17 é o mesmo acordo de que trata o art. 16 e deve observar a finalidade, condições e requisitos daquele. Portanto, Santos (2015) sustenta que houve descuido do legislador ao preverá possibilidade do acordo para todas as sanções da Lei 8.666/93.

No contexto de combate à corrupção, o acordo de leniência só poderia ser extensível à lei 8.666/93 nos casos em que os ilícitos de normas de licitações e contratos guardem identidade de conteúdo com os atos lesivos tipificados na LAC e dependam de comprovação através da colaboração. Assim sendo, o acordo de leniência deveria se limitar aos casos do art. 88, II e III da lei 8.666/9, ou seja, quando a pessoa jurídica tiver praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação; ou tiver demonstrado não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

Se por um lado o art. 17 ampliou excessivamente a referência a lei 8666/93, por outro ele deixou de fazer referência as demais normas de licitação e contratos. A sanção de impedimento de licitar e contratar por tempo determinado estabelecido na LAC já foi disposta em leis anteriores como: Lei de Licitação (Lei 8.666/93), Lei do Pregão (Lei 10.520/02). Nessas leis são identificados os mesmos fundamentos para a aplicação da referida penalidade, quais sejam, ou a boa execução contratual, ou a conduta ilícita inidônea ou fraudulenta. O acordo de leniência deve ser estendido para todas as previsões e sanções nas demais leis de licitações e contratos, observando os mesmos limites da lei 8.666/93 (condutas que tenham relação com os atos lesivos reprimidos pela LAC).

O efeito prático gerado pela previsão autônoma do acordo de leniência para as sanções em licitações e contratos é que, em razão de esta dispor sobre uma possibilidade de atenuação da pena, pode ser aplicado o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica para os casos de ilícitos em licitações e contratos, primando pela finalidade pública. Além disso, pode-se sustentar que se trata de norma de caráter processual, ela pode ser aplicada de imediato desde a vigência da nova lei.

2.2.3 Os Efeitos dos Acordos da LAC diante da Lei de Improbidade Administrativa

Não obstante, outro problema reside no fato de que a quase totalidade das infrações previstas na Lei 12.846/13 (LAC) são previstas na Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA).

A LIA inaugurou o movimento infraconstitucional de defesa do patrimônio público, ao possibilitar a responsabilização de pessoas naturais que praticassem atos de improbidade, tais como: enriquecimento ilícito; prejuízo ao erário; ou contra os princípios da Administração Pública.

Enquanto a LIA demonstrou tão-somente a preocupação do legislador com a responsabilização do agente público ímprobo, a LAC possibilitou a responsabilização da empresa. Isto é, houve uma mudança de paradigma para atentar-se para o particular (corruptor) que passou a ser corresponsável pela (ir) regularidade da ação administrativa, tornando-se o protagonista e deixando os agentes corruptos em segundo plano.

Sarmiento (2015) ressalta que todas as condutas especificadas no art. 5º da LAC passíveis de punição já estão previstas na LIA ou em alguma lei penal, mas aquela lei inovou ao alterar o foco de análise do sujeito ativo.

Assim, uma vez admitida a prática do ilícito para a celebração do acordo, a empresa admite também a sua participação no ato de improbidade administrativa sujeito a sanções da LIA, bastando, apenas, a comprovação do elemento subjetivo dolo (arts. 11 e

12) ou culpa grave (art. 10) para a sua responsabilização por improbidade, visto que a LAC exige apenas o elemento objetivo. Todavia, a própria LIA (art. 17, § 1º) proíbe a transação, acordo ou conciliação nas ações de responsabilização por ato de improbidade. Uma solução é a atribuição do Ministério Público para a celebração do acordo, viabilizando a sua legitimação para incluir ou não as cláusulas referentes às sanções de improbidade conforme o caso.

2.2.4 Os Efeitos dos Acordos da LAC diante da Lei do Cade

Vale tecer alguns comentários sobre os aspectos que diferenciam o acordo de leniência da LAC e da Lei do Cade ou Lei Antitruste:

Enquanto a Lei Antitruste pressupõe a existência de um Cartel entre duas ou mais empresas para que se configure tais infrações, além de tratar de relações exclusivamente privadas, objetivando desarticular as atividades anticoncorrenciais e a restauração da moralidade no mercado; a LAC admite a existência de infração se houver o mero concurso entre uma empresa e um agente público e trata de relações público-privadas, visando desarticular esquemas de corrupção no seio do Estado.

Dessa forma, os acordos de leniência na Lei Antitruste representam um instrumento de combate ao crime contra a ordem econômica e podem alcançar pessoas físicas e jurídicas (podendo alcançar todas as pessoas jurídicas do mesmo grupo econômico). Gera efeitos penais para os crimes contra a ordem econômica e demais crimes diretamente relacionados à prática do Cartel (permite a concessão do perdão judicial) mas não isenta de indenização por perdas e danos. O ente competente para o acordo é o CADE.

O interesse da Lei do Cade, portanto, é o enfrentamento de cartéis e outras condutas anticoncorrenciais coletivas, logo, os entes potencialmente interessados são Ministério Público por conta dos efeitos cíveis, criminais (já que possui efeitos penais e atinge pessoas físicas) e possível ato de improbidade; Tribunais de Contas por sua

competência de controle externo de identificar danos, quantificar débitos e condenar responsáveis por danos ao erário; bem como declarar a inidoneidade das empresas cujo ato de corrupção tenha sido a fraude à licitação, se houver; Advocacia Pública interessada na tributação e na reparação de danos; Autoridades administrativas por possível configuração de ato de improbidade; CGU se o ato contra a ordem econômica também for um ato de corrupção referente ao Executivo Federal; Autoridade máxima de órgão ou entidade pública se a ato de corrupção, mas não referente ao Executivo Federal.

Por sua vez, os acordos de leniência da LAC, representam um mecanismo de combate à corrupção, inclinado à restauração da moralidade administrativa e só podem alcançar as pessoas jurídicas (podendo alcançar todas as pessoas jurídicas de um mesmo grupo econômico), porém, não alcançam as pessoas físicas, não as eximindo da responsabilidade. Geram efeitos administrativos para atos contra a Administração Pública previstos na LAC, mas não geram efeitos penais (não permite a concessão do perdão judicial) nem isenta de indenização por perdas e danos, devendo esta ser integral inclusive. O ente competente para o acordo é a autoridade máxima de cada órgão entidade pública, sendo o CGU quando se tratar do Executivo Federal.

O interesse da LAC, portanto, é o enfrentamento de atos de corrupção, logo, os entes potencialmente interessados são Ministério Público por conta dos efeitos cíveis, criminais (já que possui efeitos penais e atinge pessoas físicas) e possível ato de improbidade; Tribunais de Contas por sua competência de controle externo de identificar danos, quantificar débitos e condenar responsáveis por danos ao erário; bem como declarar a inidoneidade das empresas cujo ato de corrupção tenha sido a fraude à licitação, se houver; Advocacia Pública interessada na tributação e na reparação de danos; Autoridades administrativas por possível configuração de ato de improbidade; Cade se o ato de corrupção também violar a ordem econômica.

Como há diversas entidades envolvidas, com interesses e responsabilidades distintas, faz-se necessário a conciliação entre elas, para o máximo proveito do acordo firmado. Para tanto é preciso que o dispêndio de esforços de coordenação entre esses

entes no caso concreto. Um exemplo é o memorando de entendimento nº 1/2016, editado pelo Cade, relativo à coordenação institucional envolvendo termos de compromisso de cessação e acordos de colaboração em investigações de infrações contra entre o Cade e o grupo de combate a cartéis da Procuradoria da República em São Paulo.

2.2.5 A Regulamentação dos Acordos de Leniência na LAC

Logo após a LAC entrar em vigor, sua aplicação ainda não era efetiva. Sua *vacatio legis* foi prorrogada para que sua regulamentação pudesse ocorrer concomitantemente com a entrada em vigor, em janeiro de 2014. Diante da vagueza da lei quanto aos órgãos competentes para firmar o acordo, algumas iniciativas foram adotadas.

Foi editado o Decreto 8.420/15 (art. 12), ao estabelecer a apuração e o julgamento conjunto dos atos previstos como infrações administrativas à Lei 8.666/93 ou a outras licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei 12.846/13; bem como ao regulamentar o cálculo da multa e estabelecer diretrizes para o programa de integridade. Contudo ele só foi editado em março de 2015 (cerca de um ano após a entrada em vigor da lei) e enquanto não regulamentada as dificuldades para as autoridades administrativas eram intransponíveis.

No pacote anticorrupção proposto pelo MPF, uma das medidas tratou sobre o referido decreto regulamentador da lei anticorrupção, contudo as “10 medidas” ainda estão em trâmite e não foram aprovadas. Além disso, a 5ª proposta das 10 medidas seria o acréscimo do art. 17-A na Lei nº 8.429/92 para permitir que o Ministério Público Federal firmasse acordo de leniência, à luz de previsão do acordo de colaboração que já existe no âmbito penal.

Também foi editada a Medida Provisória 703, em 18 de dezembro de 2015, publicada no dia 21 do mesmo mês, alterando suas disposições sobre o acordo de leniência. A MP 703/2015 objetivou proporcionar maior celeridade e acabar com a

insegurança jurídica, através da participação do Ministério Público e da Advocacia Pública na celebração do acordo. Contudo, diante do cenário político desfavorável, decorrente do avanço da Operação Lava Jato e da resistência adotada pelos órgãos de controle, a MP em questão perdeu sua vigência e restabeleceu-se o texto original da lei.

Questionou-se que a referida MP promoveria alteração quase que integral dos dispositivos e deturparia vários pontos da redação original da lei. Da forma como foi redigida, acompanhada do relatório do Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), poderiam prejudicar às investigações de desvio de dinheiro público, como, por exemplo, no caso da Operação Lava Jato, pois diminuiria a participação do Ministério Público nos acordos de leniência, embargando o trabalho dos órgãos de controle e o compartilhamento de provas obtidas nos acordos para as apurações criminais e ainda não previa a homologação judicial dos acordos de leniência.

A referida MP ampliou o rol daqueles legitimados a celebrar os acordos de leniência, incluindo a AGU e o próprio MP. No entanto, manteve a possibilidade de a CGU e a AGU celebrarem os acordos sem qualquer fiscalização. Ela possibilitava a completa remissão da multa, no caso de a pessoa jurídica ser a primeira a firmar o acordo de leniência sobre os atos e fatos investigados. Estabelecia, ainda, o impedimento da publicação de eventual decisão contendo punições à pessoa jurídica. Ela também permitia o afastamento da responsabilização da pessoa jurídica na esfera judicial com a celebração do acordo de leniência, quando expressamente previsto. Isto é, possibilitava que o acordo gerasse efeitos nos processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de atos de improbidade administrativa nos termos da LIA; decorrentes de sanções restritivas ao direito de licitar e contratar previstas na Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), e de outras normas que tratam de licitações e contratos; bem como de infrações contra a ordem econômica nos termos da Lei 12.529/11.

Ressalte-se que a alteração da LAC já havia sido objeto do Projeto de Lei do Senado nº 105/2015, visando condicionar os acordos de leniência à apreciação do Ministério Público (responsável pela legalidade, moralidade, razoabilidade e

proporcionalidade). O Senado distorceu o projeto e aprovou um projeto de lei substitutivo que estabeleceu a legitimidade do Ministério Público, mas acabou sendo omissivo quanto ao seu papel na celebração dos acordos, possibilitando que a CGU e a AGU também os pactuassem de forma isolada, sem fiscalização.

Foi sustentado que a referida MP seria semelhante ao projeto substitutivo e buscou modificar negativamente a essência do instituto do acordo de leniência, contendo vícios formais e materiais. O vício formal consistiu em 2 aspectos: 1- na ausência do requisito de urgência, imposto pelo art. 62, caput da CRFB, diante da existência de projeto de lei aprovado no Senado com regime de prioridade na câmara dos Deputados; 2- na proibição de MP tratar de matérias de direito penal, processual penal e processual civil, imposto pelo art. 62, §1º, I, “b” da CRFB.

Já o vício material residiria exatamente na omissão dos limites de atuação do Ministério Público, violando os artigos 127 e 129 da CRFB; bem como na limitação do controle do TCU ao momento posterior à celebração dos acordos, violando os artigos 70 e 71 da CRFB. Assim sendo, a MP foi objeto da ADIN 5.466 (iniciativa do vice-líder da minoria na Câmara de Deputados Raul Jungman do PPS-PE). Todavia a ADIN foi extinta por perda de objeto, pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que a MP não foi votada pelo Congresso para ser convertida em lei.

Diante da tentativa frustrada de equacionar os problemas de aplicação e sistematização da Lei Anticorrupção por meio da via legislativa, não restou alternativa senão de fazê-lo por meio da aplicação de regras de hermenêutica buscando garantir a efetividade e a eficácia dos acordos de leniência já firmados e garantir a concretização do instituto. Outra estratégia utilizada foi a edição de portarias, instruções normativas, orientações e memorandos de entendimento.

As autoridades do MPF, diante da inação dos órgãos administrativos federais, encontraram fundamento no microssistema de defesa da moralidade (MOREIRA NETO; FREITAS, 2014) colocaram em prática um programa de leniência, inspirado na Lei

Anticorrupção e nas diversas normas já mencionadas que tutelam a moralidade administrativa (lei de improbidade, leis penais como as leis de organizações criminosas e nos tratados internacionais de enfrentamento à corrupção e ao crime organizado), que construíram os fundamentos para um direito premial voltado para as pessoas jurídicas.

Em 7 de abril de 2015, objetivando conferir operabilidade e clareza à LAC, a CGU publicou as Portarias 909 (sobre a disponibilização de documentos, informações e relatórios pelas pessoas jurídicas na avaliação dos programas de integridade, no processo de responsabilização e na propositura de acordos de leniência) e 910 (definindo procedimentos para apurar a responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas e a celebração de acordos de leniência, obrigando que a condução destes seja feita por uma comissão formada exclusivamente por servidores públicos efetivos e estáveis); bem como as Instruções Normativas 1 e 2 (disciplinando, respectivamente a metodologia para a apuração do faturamento bruto e dos tributos a serem excluídos para fins de cálculo da multa da LAC e registro de das informações no CEIS e no CNEP).

Buscando criar bases para a harmonia de entendimentos entre a multiplicidade de órgãos com capacidade de atuação na área, o TCU editou a Instrução Normativa nº 74/2015 dispondo que os pactos firmados pela Administração Pública não têm o condão de afastar a sua competência apuratória e sancionatória e estabeleceu procedimentos a serem observados para colher a anuência desta Corte aos acordos em discussão pelo Poder Executivo.

A CGU também vem desempenhando importante papel na estruturação da leniência anticorrupção. Em conjunto com a AGU, a CGU publicou a Portaria Interministerial 2.278/ 2016 estabelecendo um regramento importante para ajustar a atuação conjunta, desde o início das tratativas, para a celebração do acordo. Membros dos dois Ministérios deverão participar a fim de promover o alinhamento necessário para o ajuste com o Poder Executivo federal. Assim foram revogados os artigos 27 a 37 da Portaria 910/2015 (que tratavam da negociação do acordo de leniência). Além disso, a referida Portaria, estendeu os efeitos do acordo de leniência para o âmbito da Lei de

Improbidade Administrativa (diante da ausência de previsão legal).

A CGU também criou um memorando de entendimentos, mediante compromisso de confidencialidade sobre as informações trocadas durante a negociação e com a mitigação das sanções, o que foi encampado pelo MPF, na Orientação 01/2016.

Visando estipular um regramento mais estável, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF publicou a Orientação 07/2017 como um manual de boas práticas para a celebração de acordos de leniência, que estabelece regramento para o início da formalização da intenção de colaboração; diretrizes para a negociação (recomendando a participação de profissionais voltados a apuração de improbidade administrativa e procuradores com atuação criminal); e cláusulas essenciais ao acordo, como o compromisso de o MPF realizar gestões junto a outras autoridades e entidades públicas, buscando sua adesão ao acordo firmado ou a formalização de seus próprios acordos compatíveis com o do MPF.

O esforço não tem sido suficiente para a concatenar a atuação das diversas agências anticorrupção, tendo em vista que as normas infra- legais não oferecem a segurança jurídica necessária para sustentar um programa de leniência anticorrupção eficaz para as investigações e confiável para o colaborador.

Tojal e Tamasauskas (2017) defendem que o estabelecimento de diversas agências/ órgãos anticorrupção permite uma maior proteção ao sequestro por corruptos e corruptores, a fim de imunizar a atuação no enfrentamento de situações de afronta à moralidade. Ou seja, uma estrutura de multiagencias dificultaria esse sequestro, pois sempre haverá alguém não integrado ao esquema para quebrar um eventual bloqueio de um ou alguns órgãos. Segundo eles, a intenção do constituinte foi exatamente conferir diversos órgãos a tarefa de zelar pelo bom uso de bens e poderes públicos. Os autores vão de encontro com a posição de Winters (2015, p. 681-700), que sustenta que uma grande gama de agências anticorrupção favorece a união entre corrupções políticas e corporativas e a exigência de subornos.

Nessa conjuntura, para que a leniência anticorrupção avance no país, demonstra-se a necessidade de resolver as questões relacionadas aos diversos legitimados, de modo a tornar efetivamente viável a celebração desses acordos, conferindo-lhes maior eficiência, aprimorando o instituto e o tornando mais eficaz e seguro para as partes envolvidas, seja pelo aprimoramento da prática, seja pela modificação legislativa, ou ainda por meio de decisão judicial, conforme entendimento dos referidos autores acima.

Macedo (2017) sustenta que deve ser disciplinado o papel de cada ente estatal constitucionalmente legitimado, eliminando-se superposições de competências, a criação de um procedimento judicial específico voltado à celebração do acordo, prevendo-se a participação conjunta da Advocacia Pública, do Ministério Público e da respectiva autoridade administrativa legitimada, com posterior controle pelo Tribunal de Contas, sob o enfoque exclusivo do ressarcimento, para que não haja *bis in idem* no que diz respeito às sanções de inidoneidade (prevista na Lei Orgânica da Corte).

Para o bom funcionamento da LAC, deve haver a redução da sua indeterminação, a diminuição da disputa do controle e do conflito entre decisões contraditórias, através da diminuição do personalismo das operações, com a transferência das decisões para órgãos de controle internos articulados, que atuem de forma conjunta, através de câmaras de cooperação ou fóruns comuns com a uniformização de entendimentos.

Tramita na Câmara dos Deputados o projeto de lei 3.636/2015, com fins de permitir que o Ministério Público e a Advocacia Pública celebrem acordo de leniência, de forma isolada ou em conjunto. Propõe a ampliação dos efeitos dos acordos, restritos à esfera administrativa, também para as ações penais. Defende que, com a participação do MP, o acordo poderia abranger as sanções penais; e com a participação das advocacias públicas, poderia impedir o ajuizamento ou o prosseguimento de ações já ajuizadas, inclusive os oriundos dos tribunais de contas. O projeto propõe a possibilidade de o

acordo isentar por completo a multa prevista na LAC e de isentar as sanções restritivas do direito de participar de licitações para a primeira empresa que celebrar o acordo.

Posteriormente, em 2016, foi apresentado o Projeto de Lei n. 5.208/2016, objetivando dispor sobre condições para celebração de acordos de leniência com pessoas físicas e pessoas jurídicas, visando modificar a sistemática dos acordos de leniência e se contrapor àquela Medida Provisória e outros dispositivos legais. Em apoio ao referido projeto de lei, um grupo de juristas, professores, juízes federais, promotores de justiça, advogados, auditores externos do TCU, ministros e conselheiros de tribunais de contas e outros membros da sociedade civil, realizaram seminários e discussões, elaborando o seu texto com a sua justificativa, objetivando garantir o funcionamento e a garantia de emprego nas empresas atingidas pelos acordos de leniência, assim como a segurança jurídica em tais avenças, com a previsão da homologação judicial dos acordos de leniência. O projeto visa alterar a LAC e a LIA para dispor sobre condições para a celebração de acordos de leniência com as pessoas físicas e jurídicas. O projeto ainda está em trâmite na Câmara dos Deputados apensado ao PL 3.636.

Há ainda outros projetos de lei em trâmite, objetivando alterar e regulamentar a LAC, tais como: a) O PL 4.703/2016, que altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para conferir nova disciplina ao acordo de leniência, de modo a compassar os interesses públicos de prevenção e de punição de atos lesivos à administração pública nacional e estrangeira, de ressarcimento do erário e de manutenção de organizações empresariais, do conteúdo nacional e de empregos; b) O PL 8.103/2017, que altera a Lei nº 12.846, de 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, e dá outras providências", para estabelecer a perda de todos os bens do agente político condenado por corrupção; e c) O PL 207/2019, que altera a Lei 12.846, de 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, e dá outras providências.

Contudo, não basta a autorização legal para a celebração de acordos de leniência conferida pela LAC, para que a consensualidade se torne eficaz no âmbito do direito sancionador. Faz-se necessária uma atuação coordenada entre as instituições que compõem o Estado para que seja alcançado o equilíbrio ideal entre o exercício do poder sancionatório e os benefícios concedidos aos infratores.

As instituições do Estado devem atuar de forma sistêmica desde o processo de negociação até a execução do acordo firmado com o particular, devendo haver a interação entre os agentes públicos e privados, por meio do diálogo baseado na razoabilidade em que prevaleça o interesse público (seja com o ressarcimento do erário, com a produção de informações, indícios e provas; seja com o compromisso de integridade). Atualmente, está em pauta do Ministério da Casa Civil e da Infraestrutura a regulamentação dos acordos de leniência.

3. ACORDOS DE LENIÊNCIA FIRMADOS NA OPERAÇÃO LAVA JATO E SEUS PRINCIPAIS ASPECTOS

Em 2015, iniciou-se a Operação Lava-Jato, a maior investigação que o Brasil já teve sobre corrupção e lavagem de dinheiro, relativa aos desvios de recursos públicos, estimados em bilhões de reais, dos cofres da Petrobras, maior estatal do país. Destacou-se pela expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia.

No primeiro momento da investigação, iniciada em março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, foram investigadas e processadas quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, que são operadores do mercado paralelo de câmbio. Depois, o Ministério Público Federal recolheu provas de um imenso esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras. Nesse esquema, que dura pelo menos dez anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante

total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros investigados na primeira etapa.

O avanço das investigações conduzidas pela Polícia Federal e pelo MPF na referida Operação desmantelou diversas organizações criminosas entre fornecedores, empresas estatais e órgãos do Estado por meio de técnicas de investigação lastreadas em colaborações premiadas, previstas na Lei 13.850/2013 e nos acordos de leniência previstos na LAC.

A colaboração premiada e o acordo de leniência destacaram-se como um dos mais importantes instrumentos para deslinde de crimes complexos (tais como corrupção, contra a Administração, contra o Sistema Financeiro Nacional, crimes de Lavagem de Dinheiro e crimes contra a Ordem Econômica) e de obtenção de provas, além de servir como meio de restituição de valores desviados do patrimônio público e obrigar ao pagamento de multas milionárias.

Paralelamente, ocorreram duas importantes mudanças de entendimento do STF, no que tange à justiça criminal, que permitiriam o desmembramento da investigação para a primeira instância e a efetividade da referida Operação, colaborando para diminuir a impunidade. A primeira mudança ocorreu no bojo da Ação Penal 937, em que se firmou o entendimento no sentido da restrição do foro por prerrogativa de função apenas para os crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas. A segunda mudança, foi no polêmico HC 126292, impetrado pelo ex-presidente Lula, em que se firmou o entendimento admitindo o início da execução da pena condenatória após a confirmação da sentença em segundo grau (mas antes do trânsito em julgado).

Atualmente, destacam-se alguns resultados quantitativos da Operação Lava Jato. No STF, pode-se destacar que há 38 denúncias, 100 acusados (7 ações penais), 121 acordos de colaboração premiada. Na primeira instância, pode-se destacar que, no Paraná, houve 6 prisões em flagrante; 548 pedidos de cooperação internacional; 183 acordos de colaboração premiada, 11 acordos de leniência e 1 TAC; 88 acusações contra

420 pessoas, sendo que em 49 já houve sentença condenatória pelos crimes de corrupção, contra o sistema financeiro, tráfico transnacional de drogas, formação de organização criminosa e lavagem de dinheiro. Até hoje já são 232 condenações, contra 151 pessoas. Há 10 acusações de improbidade administrativa contra 63 pessoas físicas, 18 empresas e 3 partidos políticos pedindo o pagamento de R\$ 18,3 bilhões. O valor total do ressarcimento pedido, incluindo multas é de R\$ 40,3 bilhões. Os crimes já denunciados envolvem o pagamento de propina de cerca de R\$ 6,4 bilhões, sendo que R\$ 12,3 bilhões são alvo de recuperação por acordos de colaboração premiada. R\$ 846,2 milhões são objeto de repatriação e R\$ 3,2 bilhões em bens dos réus já bloqueados.

No Distrito Federal, já foram propostas duas denúncias, com 12 réus que respondem pelos crimes de obstrução de justiça, corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro e violação de sigilo funcional.

No Rio de Janeiro houve 190 prisões preventivas; 39 prisões temporárias; 35 acordos de colaboração premiada homologados; 30 operações em conjunto com a polícia federal e a receita federal 46 denúncias, contra 296 denunciados, por 15 tipos de crime: fraude em licitações, corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, organização criminosa, formação de quadrilha, falsidade ideológica, evasão de divisas, crime contra a ordem econômica (cartel), embaraço a investigação de organização criminosa, contra o sistema financeiro, tráfico de influência, organização criminosa, operação de instituição financeira não autorizada, peculato e constrangimento ilegal com emprego de arma de fogo; solicitação de reparação de danos no valor de R\$ 4,95 bilhões. Há 35 acordos de colaboração homologados. R\$ 575 milhões já foram ressarcidos e pagos em multas compensatórias decorrente de acordo de colaboração. Há também 2 acordos de leniência firmados. R\$ 134 milhões ressarcidos e pagos em multas compensatórias decorrente de acordo de leniência. Já foram proferidas 9 sentenças, com 40 condenados.

Em resumo, na Operação totalizam: 191 pessoas condenadas; 235 prisões (prisão em flagrante/temporária e preventiva) decretadas; R\$ 12,3 bilhões são alvo dos acordos de acordos de leniência e de colaboração premiada no Paraná; R\$ 575 milhões já

foram ressarcidos e pagos em multas compensatórias decorrente de acordo de colaboração; R\$ 134 milhões ressarcidos e pagos em multas compensatórias decorrente de acordo de leniência, no Rio de Janeiro.

Atualmente, no âmbito da Operação Lava Jato foram celebrados, na primeira instância do Paraná, onze acordos de leniência entre o MPF e as seguintes empresas: Grupo SOG; Camargo Corrêa; Carioca Engenharia; Mullen Lowe e FCB Brasil; Andrade Gutierrez; Braskem; Grupo Odebrecht; VRG Linhas Aéreas; Rolls-Royce; NM Engenharia; Keppel Fels Brasil. Além disso, há o caso da JBS.

O baixo número de acordos decorre das fragilidades das normas da LAC que geram insegurança jurídica e desestimula a leniência com as empresas. A existência de lacunas normativas quanto à pluralidade de órgãos/ agências competentes/ com atribuição para tratar da moralidade administrativa, permitindo as superposições de competências/ atribuições (da CGU, MPF, AGU, TCU, CADE); bem como pela variedade de normas que tratam sobre o mesmo fato (a Lei de Improbidade, Lei de Licitações, Lei do Cade), com múltiplas esferas de responsabilidade, possibilitando decisões conflitantes.

Outro fator que desestimula os acordos de leniência é o fato de que a LAC dá margem a dúvidas quanto à não extensão dos benefícios do referido acordo às pessoas físicas (diretores, administradores, empregados), isto é, ela só permite a imunidade de pessoas jurídicas. Por isso, os sócios das empresas preferirem colaborar através dos acordos de colaboração premiada, que asseguram sua liberdade individual através da imunidade penal, enquanto os acordos de leniência se limitam a restringir as sanções da empresa, como a redução da multa. Para resolução desse impasse, seria suficiente que o MPF atuasse conjuntamente com a autoridade administrativa na celebração do acordo de leniência, viabilizando que o MPF concedesse benefícios penais e a autoridade administrativa os benefícios administrativos.

Além disso, a LAC só confere imunidade às pessoas jurídicas para a prática de atos de corrupção, mas não para outras violações; ela não afasta a obrigação da pessoa

jurídica de reparar o dano integralmente; não afasta a possibilidade de ser declarada inidônea pelo TCU; não afasta a interdição/ suspensão de atividades pelo CADE; não afasta as sanções da Lei de Improbidade. Acrescente-se que ao admitirem a prática dos ilícitos através do acordo de leniência, na maioria dos casos, configura admissão de ato de improbidade praticado pelas empresas. Contudo, a LIA impede a celebração de acordos.

Ressalte-se ainda que, apesar de a LAC estabelecer a possibilidade de extensão da aplicação dos benefícios do acordo (de isenção ou atenuação das sanções) para atos ilícitos da Lei de Licitações, esta previsão deve ser aplicada com restrições, pois há ilícitos desta lei que não dependem da colaboração da empresa para serem comprovados, por já serem visíveis por si só. Nesses casos as empresas não podem ser beneficiadas pelos acordos de leniência. A previsão dos acordos de leniência da LAC ainda gera dúvidas quanto à questão da multa, principalmente, no que tange à sua destinação.

Nesta toada, em um primeiro momento, não houve atuação de forma conjunta na Operação Lava Jato entre o MPF e a CGU e alguns resultados revelaram as vulnerabilidades regulatórias da LAC, principalmente a questão do conflito de atribuições entre os órgãos. Posteriormente, o MPF passou a firmar os acordos de leniência, mesmo diante da lacuna da LAC. Atualmente o MPF, na primeira instância do Paraná, já firmou onze acordos; e, na primeira instância do Rio de Janeiro, dois acordos.

A CGU e AGU assinaram dois acordos de leniência decorrentes de investigações da Operação Lava Jato: com a UTC Engenharia; e com a Mullen Lowe e FCB Brasil, tendo este último sido homologados pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF. Os valores de ressarcimento, no âmbito da CGU e AGU somam cerca de R\$ 630 milhões.

No que diz respeito à empreiteira UTC firmou acordo de leniência com a CGU e a AGU, em julho de 2017. Nas investigações da Lava Jato, o sócio da UTC

(Ricardo Pessoa), um dos colaboradores, confirmou que participava de um cartel de empresas que fraudavam licitações da Petrobras e que pagou propina a ex-diretores em contratos obtidos com a estatal. Pelo acordo, a empresa se comprometeu a pagar R\$ 500 milhões de multa em ressarcimento aos cofres públicos por desvios na Petrobras, Eletrobrás e Valec. Não houve acordo conjunto com o MPF, nem homologação posterior por este órgão.

Em princípio, a participação do MPF seria para conceder apenas imunidade criminal às pessoas físicas, remanescendo o dever de atuação quanto a ação de improbidade em face das pessoas jurídicas. Contudo a partir do acordo com o Grupo SOG, o MPF passou a celebrar os acordos com pessoas jurídicas e naturais, com efeitos penais e civis, concedendo quitação as empresas no que tange às sanções da lei de improbidade administrativa, inclusive. A participação do MPF, titular da ação penal, possibilita a concessão não apenas da imunidade civil e administrativa às pessoas jurídicas, como também a isenção penal para as pessoas físicas.

No decorrer das investigações, em agosto de 2014, foi firmado o primeiro acordo de colaboração premiada, na primeira instância, entre o MPF e Paulo Roberto Costa, ex-diretor da Petrobras, tendo sido homologado em 30 de setembro de 2014. Posteriormente, em 24 de setembro de 2014, Alberto Youssef, outra peça-chave nas investigações, também firmou acordo.

No STF, em 10 de setembro de 2014, o PGR designou Procuradores Regionais e Procuradores da República para acompanhar as investigações e os acordos de delação de Alberto Youssef. Em 29 de setembro de 2014, a pedido do PGR, o Ministro Teori Zavascki homologou o acordo de Paulo Roberto Costa e desmembrou os termos das delações que não envolviam prerrogativa de foro, possibilitando a deflagração da investigação na primeira instância.

Em 22 de outubro de 2014, os primeiros executivos, representantes do grupo Toyo Setal (Augusto Ribeiro de Mendonça Neto e Júlio Gerin de Almeida Carvalho),

fecharam acordos de colaboração. Em 19 de novembro de 2014, o ex-gerente da Petrobras (Pedro Barusco) firmou acordo de delação premiada e se compromete a devolver aos cofres públicos cerca de R\$ 182 milhões. A empresa Toyo Setal também assinou o primeiro acordo de leniência das investigações, admitindo as irregularidades nas contratações com a Petrobrás.

Observa-se, portanto, que o primeiro acordo de leniência, firmado com a Toyo Setal ocorreu antes mesmo da regulamentação da Lei Anticorrupção, tendo sido homologado em 2014. O acordo com a Toyo Setal, apurou a corrupção e formação de cartel em contratos da Petrobras com empreiteiras, em benefício de executivos e políticos. O acordo relativo a investigação de formação de cartel foi firmada com a Setal Engenharia e Construções; e a Setal Óleo e Gás (SOG), além de funcionários e ex-funcionários dessas companhias.

Dois acordos, o do Grupo SOG e da Construtora Camargo Correa destacaram-se pela participação conjunta do MPF e o CADE, tendo sido possível conceder benefícios penais e administrativos para as pessoas físicas e jurídicas. Por outro lado, o acordo de leniência entre a empresa Holandesa SBM Offshore e a (CGU), firmado em 2016, não obteve êxito e não foi ratificado pelo MPF, pois, segundo aquele órgão, não houve nenhum proveito para as investigações. Apesar disso, foi dada quitação pela CGU em favor da empresa. Posteriormente, em 2017, o TCU ainda suspendeu o acordo em razão de a referida empresa ser investigada por corrupção em contratos com a Petrobras.

No caso das empresas Andrade Gutierrez e da Odebrecht, ambas estenderam os efeitos do acordo às pessoas físicas, aos dirigentes, administradores e empregados das empresas do mesmo grupo, aplicando por analogia um dispositivo do CADE (art. 86, §2º e 6º da Lei 12.529/11 – Lei do CADE) e autorizando o perdão judicial, isto é, a não propositura da ação penal (art. 4º da lei 12.850/13). No caso da J&F não houve aplicação analógica a Lei do Cade, mas a imunidade penal às pessoas físicas decorreu da vinculação do acordo de leniência com a colaboração premiada.

Na pesquisa, foi possível identificar as cláusulas dos acordos de leniência envolvendo as seguintes empresas, quais sejam, Grupo SOG; Carioca Christiani; Andrade Gutierrez; Braskem; Grupo Odebrecht; VRG Linhas Aéreas; Rolls-Royce; Keppel Fels Brasil; e JBS. Em razão do sigilo, não foi possível encontrar as cláusulas dos acordos de leniência das empresas Camargo Corrêa; NM Engenharia; Mullen Lowe e FCB Brasil.

Todos os dados foram obtidos através do sítio eletrônico do MPF, específico sobre a Operação Lava Jato, bem como de publicações de veículos de imprensa. A metodologia empregada caracteriza-se por ser, quanto à abordagem, uma pesquisa quanti-qualitativa, na medida em que a análise de dados buscou quantificar os acordos e conceituar, princípios e institutos; quanto ao método, a pesquisa é dialética, uma vez que se caracteriza pelo confronto de ideias; quanto ao procedimento utilizado para a pesquisa, este foi o documental, pois teve por base as cláusulas dos acordos de leniência firmados na Operação Lava Jato, algumas decisões judiciais que os homologaram e algumas notícias de jornais. A pesquisa foi realizada no período compreendido entre março de 2017 e fevereiro de 2019.

3.1 Grupo SOG

O referido grupo é composto por seis empresas: Sog Óleo e Gás S/A, Setec Tecnologia S/A, Projotec Projetos e Tecnologia Ltda., Tipuana Participações Ltda., PEM Engenharia Ltda., e Energex Group Representação e Consultoria Ltda. As empresas integram o Grupo Setal, do empresário Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, um dos investigados que colaboram.

O referido acordo foi homologado pela 13ª Vara Federal de Curitiba em novembro de 2014 (com a ressalva de que a CGU – art. 16, 3º da Lei 12846/2013 – e o CADE podem realizar acordos semelhantes) e foi homologado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do MPF em 01/12/2014. Ou seja, o acordo com o Grupo SOG, teve a participação conjunta do MPF, tendo sido homologado pela 5ªCCR do MPF.

Através do acordo de leniência, o Grupo SOG admitiu irregularidades relacionadas à atuação das colaboradoras, por si ou associada a outras empresas similares, como prestadora de serviços técnicos de engenharia e construção civil de instalações industriais para a Petrobras, sob diversos âmbitos e formas, especialmente na sua atividade ilícita de formação de cartel para fraudar licitações públicas dessa empresa estatal e a distribuição de vantagens indevidas e ilícitas em decorrência desses fatos", dispõe a cláusula 4ª do acordo.

3.1.1 Principais Cláusulas do Acordo com o Grupo SOG

O grupo SOG firmou acordo de leniência, no bojo de Inquéritos penais (IPLs de nº: 5007735-93.2014.404.7000; 5045468-11.2014.404.7000; 5044922-53.2014.404.700 e 5001969-79.2014.404.7000), com o MPF, conforme histórico da conduta do CADE.

O acordo tem fundamento nos seguintes artigos: art. 129, I da CRFB; arts. 13 a 15 da Lei 9.807/ 99; art. 1º, § 5º da Lei 9.613/98; art. 26 da Convenção de Palermo; art. 37 da Convenção de Mérida; arts. 4º a 8º da Lei 12.850/13; arts. 655 e 674 do CPC/39; arts. 840 e 932, III do CC; e arts. 16 a 21 da Lei 12.846/13.

O objeto do acordo abrange as atividades dos prepostos das colaboradoras, investigadas em diversos procedimentos na Operação Lava Jato, que podem caracterizar as seguintes infrações: crimes contra o sistema financeiro, contra a ordem econômica, contra o mercado de capitais, corrupção, peculato, lavagem de dinheiro oriundo de crimes contra a Administração Pública e formação de organização criminosa (cláusula 3ª).

As referidas apurações estão relacionadas à atuação das colaboradoras, por si ou associadas a outras empresas similares, como prestadoras de serviços técnicos de engenharia e construção civil de instalações industriais para a Petrobrás (Petróleo Brasileiro S.A.), especialmente na atividade ilícita de formação de cartel para fraudar

licitações públicas da estatal e a distribuição de vantagens indevidas e ilícitas (cláusula 4ª).

As colaboradoras, seus prepostos, dirigentes e acionistas concordaram em levar ao conhecimento das autoridades públicas, especialmente MPF, CGU, TCU, SGE/ CADE, fatos e provas relevantes e auxiliá-los nas investigações descritas na cláusula 3ª acima, com efeitos no território brasileiro, relativos a condutas envolvendo os fatos descritos na cláusula 4ª. O acordo não impede que a Petrobras busque os ressarcimentos de eventuais danos a ela causados (cláusula 5ª, parágrafo único).

As Colaboradoras se comprometeram a (cláusula 7ª do acordo – Obrigações das Colaboradoras) entre outras obrigações a: a) apresentar às autoridades mencionadas, conforme anexos deste acordo, uma descrição detalhada dos fatos mencionados na cláusula 3 [...]; b) apresentar às autoridades mencionadas documentos, informações e outros materiais de que as colaboradoras e/ou seus prepostos, dirigentes ou acionistas detenham posse, custódia ou controle e que comprovem os fatos narrados [...]; c) cessar completamente seu envolvimento nos fatos narrados nos anexos deste acordo; d) cooperar plena e permanentemente com as autoridades mencionadas, principalmente o MPF, e não mencionadas, desde que autorizadas pelo MPF, nos procedimentos que poderão ser instaurados ou propostos por estes órgãos; e) arcar com as despesas do comparecimento a qualquer ato, procedimento ou processo judicial ou extrajudicial; f) comunicar qualquer alteração de dados do acordo; g) portar-se com honestidade, lealdade e boa-fé durante o cumprimento dessas obrigações.

O acordo do Grupo SOG estabeleceu a **multa cível no valor nominal de R\$ 15 milhões com destinação de 50% para empresa Petróleo Brasileiro S.A e de 50% para o Fundo Penitenciário Nacional (LC79/94)**. Há previsão de que os colaboradores poderão abater até o valor total de R\$ 10 milhões, R\$ 1 milhão do valor da multa cível para cada R\$ 10 milhões apreendidos, sequestrados ou perdidos em favor da União Federal em decorrência exclusiva do auxílio previsto no acordo (Cláusula de Sucesso), isto é, a multa pode sofrer redução na medida em que a colaboração se mostrar realmente

efetiva no que tange à recuperação de ativos financeiros. As colaboradoras ofereceram garantia real ou fiança bancária suficientes para o pagamento da multa.

Não foi possível identificar dados sobre alguma cláusula estipulando sobre o *compliance*.

Por sua vez, o MPF se compromete a (cláusula 8ª – Proposta do MPF): a) levar o presente acordo a outros órgãos, como à SGE/CADE e à CGU, pleiteando acordos semelhantes com esses órgãos; b) participar de outros acordos de leniência perante outros órgãos, especialmente SGE/CADE e à CGU, subscrevendo os termos acordados, desde que não conflitem com este acordo ou com o interesse público; c) **não propor ações cíveis** contra as colaboradoras e/ou seus prepostos dirigentes ou acionistas, que venham a subscrever este acordo, cumpridas integralmente às condições impostas neste acordo, conforme entendimento fundamentado do MPF; d) **não propor ações criminais**, pelos fatos revelados em decorrência deste acordo, contra as colaboradoras e/ou seus prepostos dirigentes ou acionistas, que venham a subscrever este acordo (Os benefícios previstos nesta cláusula e os demais previstos neste acordo, não abrangem os fatos ilícitos praticados após 23/10/2014).

3.2 Camargo Corrêa

Em 17 de agosto de 2015, a empresa Camargo Corrêa firmou acordo de leniência com o MPF de São Paulo e com o CADE e foi homologado pela 5ª CCR do MPF em 24/08/2015. O acordo estabeleceu a **multa cível no valor nominal de R\$ 700 milhões, com destinação de 90% às empresas lesadas, segundo proporção dos danos a critério do MPF; e 10% destinados nos termos do art. 7º, §1º da Lei 9.613/98** (Lei de Lavagem).

Os executivos da empresa também celebram acordo de colaboração premiada com o MPF, admitindo pagamento de propina e formação de cartel em obras da Petrobras. E ainda entregou documentos que indicam a formação de cartel em 21 licitações do Metrô em sete Estados aproximadamente entre 1998 e 2014.

Em razão do acordo de leniência, o TCU suspendeu o processo contra a construtora por fraudes em licitações para obras da Refinaria Abreu e Lima (que pertence à Petrobras e está sendo construída em Pernambuco), em janeiro 2018.

3.3 Carioca Christiani – Nielsen Engenharia S.A.

A Carioca Christiani firmou acordo que foi homologado pela 5ª CCR do MPF em 20/10/2015. Posteriormente, em novembro de 2016, a empresa firmou o Acordo de Leniência nº 10/2016 com o CADE, com a participação do MPF como parte interveniente. A 5ª CCR do MPF homologou o acordo em 04/10/2017. Em 21/11/2018, o Cade homologou, 16 Termos de Compromisso de Cessação (TCCs) em seis investigações de cartel relacionadas à Operação Lava Jato.

A Carioca foi apontada como uma das empreiteiras que teria pagado propina no exterior para o Presidente da Câmara Eduardo Cunha (PMDB- RJ). Inicialmente, no final de 2015, houve acordo de leniência com o MPF paralelamente ao acordo de colaboração premiada dos acionistas da empresa Ricardo Pernambuco e Ricardo Pernambuco Júnior.

No acordo, a empresa admitiu o pagamento de propina para a liberação de verbas do fundo de investimento do FGTS, da Caixa Econômica Federal para o projeto do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. No que tange à Petrobras, os colaboradores informaram a solicitação de doações pelo ex-tesoureiro petista João Vacari Neto (PT), tendo como contrapartidas obras da estatal e o pagamento de vantagens indevidas a empregados da Petrobras. Eles ainda confirmaram a formação de cartel entre as empreiteiras que atuaram nas obras.

O acordo previu que a Carioca não poderá ser alvo de ação de improbidade e que não será proposta ação penal contra os empregados da empresa que oferecerem provas sobre os fatos investigados. Enquanto não houver acordo com a CGU, não

impedirá que a empresa seja decretada inidônea ou impedida de contratar como poder público. O acordo de leniência com a Carioca deflagrou “Operação Rio 40 Graus”⁶ pelo MPF/RJ e pela Polícia Federal, em agosto deste ano. As informações do acordo ficaram de acesso restrito temporariamente para não prejudicar as investigações no MPF/RJ e no Cade.

3.3.1 Principais Cláusulas do Acordo com a Carioca Christiani

Em 21/11/2018, o Cade homologou 16 Termos de Compromisso de Cessação (TCCs) em seis investigações de cartel relacionadas à Operação Lava-Jato. Os acordos foram firmados pela Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, Odebrecht, OAS e Andrade Gutierrez, além de funcionários e ex-funcionários ligados às empresas. Por meio dos termos de cessação foi estabelecido o pagamento de contribuições pecuniárias que somam **R\$ 897,9 milhões, a serem recolhidos ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) do Ministério da Justiça.**

Através dos acordos as empresas reconhecem a participação no cartel na contratação de serviços de engenharia e construção civil de grandes projetos viários. A assinatura do acordo suspende os processos em relação às empresas colaboradoras, mas não encerra as investigações de outros casos não envolvidos especificamente nos TCCs.

O Objeto do acordo consistiu em trazer ao conhecimento do CADE fatos e provas relevantes e auxiliar na investigação da infração à ordem econômica, com efeitos no território brasileiro, relativa a conduta envolvendo as licitações da sede administrativa

⁶ A Operação Rio 40 Graus é parte do trabalho de investigação da força-tarefa do Rio de Janeiro pelo MPF, Polícia Federal, com o apoio da Receita Federal, nas denominadas operações Calicute, Eficiência, Fatura Exposta, Ponto Final e *Tolypeutes*, entre outras, que revelaram a existência de uma grande e complexa organização criminoso instalada no estado do Rio de Janeiro, comandada por agentes políticos do PMDB. A organização era dedicada à obtenção por agentes públicos de vantagens indevidas de empreiteiras executoras de obras públicas, assim como de diversas outras empresas prestadoras ou concessionárias de serviços públicos. A partir do acordo de leniência com a Carioca Engenharia, apurou-se que o esquema de cobrança de propinas na esfera estadual funcionava também na Secretaria Municipal de Obras da capital. (MPF. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/lava-jato-mpf-denuncia-onze-por-esquemas-de-corrupcao-em-obras-municipais-no-rio-que-desviaram-r-36-milhoes>>. Acesso em dez. 2018.)

da Petrobras, localizada em Vitoria (ES), do Centro de pesquisas e desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (Novo Cenpes) e do Centro Integrado do Processamento de Dados (CIPD), realizadas pela Petrobras para a contratação de serviços de engenharia e construção civil predial de “Edificações de Grande Porte com Características Especiais”, objetivando obter os benefícios dos art. 86,§4º, I e 87 da Lei 12.529/2011. O acordo relativo a tais violações consistiu na fixação de preços, condições, vantagens e abstenções de participação; divisão de mercado entre concorrentes por meio de formação de consórcios, supressão de propostas e apresentação de propostas de cobertura; troca de informações concorrencialmente sensíveis a fim de frustrar o caráter competitivo das licitações. A exposição dos fatos relativos à infração relatada está contida no histórico da conduta, que poderá ser complementado por fatos informações e provas adicionais.

A colaboradora, entre outras obrigações, comprometeu-se a: a) apresentar, ao MPF e à SG/CADE, informações detalhadas dos fatos relacionados à infração mencionada, identificando os participantes da infração relatada, bem como a participação de cada parte e o envolvimento dos signatários na infração mencionada; b) apresentar documentos, informações e outros materiais de que detenham posse, custódia ou controle e que comprovem os fatos narrados; de que venham a ter conhecimento no curso das investigações e constatem os fatos narrados e que sejam relevantes relacionados aos fatos narrados; c) cessar completamente seu envolvimento na infração relatada; d) cooperar plena e permanentemente com a SG/ CADE e com o MPF, nos procedimentos que poderão ser por estes órgãos instaurados ou propostos, incluindo auxílio ao CADE na notificação das pessoas físicas e jurídicas contra as quais for instaurado o PAD [...]; e) Comparecer, a suas expensas, a todos os atos processuais até a decisão final do CADE sobre a infração noticiada, sempre que solicitado pela SG/CADE e pelo MPF; f) comunicar à SG/CADE e ao MPF qualquer alteração de dados do acordo; g) portar-se com honestidade, lealdade e boa-fé durante o cumprimento dessas obrigações.

Por sua vez o MPF, em razão do acordo: a) reconhece e determina a suspensão do prazo prescricional e impede o oferecimento de denúncia em relação aos

signatários quanto aos crimes contra a ordem econômica da Lei 8.137/90 e aos demais crimes relacionados à prática de cartel tipificados na Lei 8.666/93 e no art. 288 do CP); b) reconhece que se extingue, automaticamente, a punibilidade dos ilícitos do art. 87 da lei 12.529/11, cumprido o acordo; c) quanto aos demais ilícitos não relacionados a prática de cartel, poderá ser regida com base nos acordos de colaboração premiada a serem assinados entre o MPF e os signatários.

O acordo está sob sigilo e não foi possível identificar dados sobre alguma cláusula estipulando *Compliance*.

3.4 FCB Brasil Publicidade e Comunicação Ltda. e Mullen Lowe Brasil Publicidade Ltda.

O acordo da FCB e Mullen Lowe com o MPF foi homologado pela 5ª CCR em 18/11/2015. A leniência previu **a multa cível, no valor nominal de R\$ 50 milhões, com destinação de 90% para fins de ressarcimento e multas que venham a ser imputadas em razão dos contratos celebrados pelos colaboradores com o setor público; e 10% aos órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos no art. 7º, §1º da Lei 9613/98** (Lei de Lavagem).

Posteriormente, houve o primeiro acordo conjunto das empresas com a CGU, a AGU e o MPF, celebrado em abril de 2018 para ressarcimento de 53 milhões e 100 mil no total.

As empresas terão de ressarcir a Caixa Econômica Federal em 34,9 milhões de reais, a Petrobras em 7 milhões de reais, o Ministério da Saúde em 5,8 milhões de reais, a BR Distribuidora em 3,2 milhões de reais, a Apex em 1,8 milhão de reais, o Tribunal Superior Eleitoral em 168 mil reais e, por fim, o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Confea) em 3.800 reais.

Em razão do sigilo, não foi possível identificar as cláusulas do acordo.

3.5 Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S.A.

Em 2016, foi firmado acordo da Andrade Gutierrez com o MPF e homologado pela Justiça Federal, em maio de 2016; e pela 5ª CCR do MPF, em 30/03/2016. A AGU, o Ministério da Transparência e a CGU também firmaram acordo de leniência com a construtora Andrade Gutierrez, recentemente, em dezembro de 2018.

Executivos da Andrade Gutierrez foram presos na Lava Jato. A empreiteira firmou o acordo de leniência e admitiu os atos ilícitos relacionados a fraudes em contratos assinados com o poder público, não necessariamente ligados apenas ao esquema de corrupção na Petrobras. Um dos crimes admitidos é o pagamento de propina a agentes públicos.

Em síntese, a empresa terá de devolver aos cofres públicos R\$ 1,49 bilhão, em até 16 anos. Desse total: R\$ 875 milhões: lucro obtido indevidamente pela empresa; R\$ 328 milhões: valor referente à arrecadação de propina; R\$ 286 milhões: multa.

3.5.1 Principais Cláusulas do Acordo com a Andrade Gutierrez

A Andrade Gutierrez firmou acordo de leniência, no bojo da Ação penal nº: 5036518-76.2015.4.04.7000, em que dirigentes da empreiteira foram acusados do pagamento de vantagem indevida a dirigentes da Petrobras no valor de cerca de R\$ 243.234.377,61.

O acordo tem fundamento nos seguintes artigos: art. 129, I da CRFB; arts. 13 a 15 da Lei 9.807/99; art. 1º, § 5º da Lei 9.613/98; art. 5º, §6º da Lei 7.347/85; art. 26 da Convenção de Palermo; art. 37 da Convenção de Mérida; arts. 4º a 8º da Lei 12.850/13; arts. 655 e 674 do CPC/39; 267, VI e 269, V, do NCPC; arts. 840 e 932, III do CC; e arts. 16 a 21 da Lei 12.846/13.

O objeto do acordo abrange as atividades de prepostos, empregados, administradores, desligados ou não, e acionistas de qualquer das empresas do grupo empresarial integrado pela colaboradora, investigadas nos procedimentos da Operação Lava Jato, ou referentes à empresa VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., a propósito dos empreendimentos Ferrovia Norte-Sul – FNS e Ferrovia de Integração Oeste- Leste – FIOL, e outras investigações que venham a ser instauradas em decorrência dos fatos apurados no anexo deste acordo, que podem caracterizar atos de improbidade administrativa e/ou infrações contra o sistema financeiro nacional, contra a ordem econômica, concorrenciais, de corrupção, peculato, lavagem de dinheiro oriundo de crimes contra a Administração Pública e formação de organização criminosa, entre outras (cláusula 3ª).

As apurações estão relacionadas à atuação da colaboradora, por si ou associadas a outras empresas integrantes de seu grupo empresarial e outras empresas prestadoras de serviços de construção civil e EPC (*Engineering, Procurement & Construction*), em fraudes de licitações de órgãos públicos federais, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União e corrupção de agentes políticos, servidores públicos federais e estaduais, dentre outros crimes e/u atos de improbidade administrativa (cláusula 4ª).

A colaboradora e seus prepostos concordaram em levar ao conhecimento das autoridades públicas (MPF, CGU, TCU, SGE/ CADE) fatos e provas apurados em investigações internas que pudessem auxiliar nas investigações descritas acima. A Colaboradora comprometeu-se a (cláusula 7ª – Das Obrigações da Colaboradora), entre outras obrigações: a) apresentar às autoridades mencionadas, conforme anexos deste acordo, uma descrição detalhada dos fatos mencionados na cláusula 3ª, identificando os participantes das infrações e ilícitos de que tenha participado ou que tenha conhecimento (inclusive acionistas, sócios, diretores e funcionários de outras empresas que estiveram envolvidas), descrevendo a participação de cada parte e detalhando o envolvimento das colaboradoras e/ou seus prepostos, dirigentes ou acionistas (cláusula 7ª); b) apresentar às autoridades mencionadas documentos, informações e outros materiais de que as

colaboradoras e/ou seus prepostos, dirigentes ou acionistas detenham posse, custódia ou controle e que comprovem os fatos narrados; c) cessar completamente o envolvimento nos fatos narrados nos anexos; d) cooperar plena e permanentemente com as autoridades mencionadas (principalmente o MPF) e não mencionadas (desde que autorizadas pelo MPF), nos procedimentos instaurados ou propostos por estes órgãos; e) arcar com as despesas do comparecimento a qualquer ato, procedimento ou processo judicial ou extrajudicial **e abster-se de aplicar sanções trabalhistas** àqueles que colaborarem ou vierem a colaborar; f) comunicar qualquer alteração de dados do acordo; g) portar-se com honestidade, lealdade e boa-fé durante o cumprimento dessas obrigações; h) implantar **programa de compliance** segundo o segundo os padrões internacionais da Norma ISSO 19600:2014, a ser iniciado no prazo de 90 dias da homologação do presente acordo, cabendo a colaboradora apresentar um cronograma de implantação no prazo de 120 dias. (Acréscimo do evento 13 – publicar nos informes publicitários nos principais jornais o reconhecimento de seu envolvimento nos ilícitos e a intenção de adotar política empresarial voltada para a integridade).

O acordo da Andrade Gutierrez Investimentos em Engenharia S.A previu a **multa cível, no valor nominal de 1 bilhão de reais, com destinação: 90% a empresas lesadas pelos crimes, segundo proporção dos danos a critério do MPF; e 10% aos órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos no art. 7º, §1º da Lei 9613/98 (Lei de Lavagem)**. O valor da multa será dividido entre as investigações da Operação Lava Jato e demais investigações reveladas por este acordo, conforme decisão conjunta dos Ministérios Públicos envolvidos. Há ainda cláusula de compensação em favor da colaboradora do valor pago com a multa em ação extrapenal e processo administrativo, a critério da instância competente (excluído qualquer feito judicial ou extrajudicial de objeto ou escopo tributário). Há cláusula de limitação de distribuição de dividendos e de pagamento de juros sobre capital próprio enquanto for devedora da multa.

Por sua vez o MPF, entre outras obrigações, comprometeu-se a (cláusula 8ª – Proposta do MPF): a) levar o presente acordo a outros órgãos, como ao CADE e à CGU,

pleiteando acordos semelhantes com esses órgãos; b) participar de outros acordos de leniência perante outros órgãos, especialmente CADE e CGU, subscrevendo os termos acordados, desde que não conflitem com este acordo; c) **não propor ações cíveis** contra a colaboradora e/ou empresas de seu grupo econômico e/ou seus prepostos dirigentes ou acionistas, que venham a subscrever este acordo, pelos fatos e condutas revelados em decorrência deste acordo, cumpridas integralmente as condições impostas neste acordo; d) **não propor ações criminais**, pelos fatos revelados em decorrência deste acordo, contra seus prepostos ou acionistas que venham a subscrever este acordo, pelos fatos ou condutas individualmente por eles revelados em decorrência deste acordo (Os benefícios previstos não abrangem fatos ilícitos não revelados na apuração interna promovida pela colaboradora); e) o MPF considera suficientemente **satisfeitas as repercussões cíveis** desses ilícitos penais praticados em benefício da colaboradora, das demais empresas do seu grupo econômico e de seus prepostos, exclusivamente em relação aos fatos revelados neste acordo; f) postular apenas **o reconhecimento declaratório dos atos de improbidade administrativa, sem aplicação de sanções**, aos fatos objeto das ações civis públicas de improbidade propostas em face da colaboradora e de seus executivos ou ex- executivos, em todas as ações de improbidade de atribuição de signatários deste acordo.

3.6 Braskem

A petroquímica Braskem, empresa controlada pelo grupo Odebrecht, informou no dia 14 de dezembro de 2016 um acordo de leniência com o MPF para colaborar com as investigações da Operação Lava Jato. O acordo foi homologado pela 5ª CCR do MPF em 15 de dezembro de 2016 e pela Justiça federal em junho de 2017. A decisão judicial era necessária para a validação definitiva do acordo global firmado pela empresa com autoridades dos Estados Unidos, Suíça e Brasil, segundo comunicado enviado à Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Conforme informado no Fato Relevante de 14/12/16 por meio do acordo global, a Companhia se comprometeu a pagar às autoridades competentes, no Brasil e no

exterior, o valor total aproximado de **US\$ 957 milhões, equivalentes a aproximadamente R\$ 3,1 bilhões**. Desse valor total, aproximadamente R\$ 1,6 bilhão será pago à vista, após a homologação pelas respectivas autoridades, cabendo os valores aproximados de US\$ 95 milhões ao DoJ, US\$ 65 milhões à SEC, CHF 95 milhões à Procuradoria-Geral da Suíça e **R\$ 736 milhões ao MPF, no Brasil**. O saldo de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão será pago ao MPF em 6 parcelas anuais reajustadas pela variação do IPCA, conforme previsto no Acordo de Leniência. Os valores a serem pagos ao MPF serão posteriormente destinados ao pagamento de indenizações a terceiros.

Alguns ex-executivos da Braskem fazem parte do grupo de 77 ex-funcionários da empresa que assinaram um acordo de delação premiada com o MPF para reduzir suas penas. Um deles é Alexandrino Alencar, que foi vice-presidente da Braskem entre 2002 e 2007. O empresário Marcelo Odebrecht era presidente do conselho de administração da Braskem, cargo ao qual renunciou. Segundo os colaboradores, a Braskem pagou propina para firmar um acordo fraudulento que a beneficiava com a Petrobras em 2009. A fraude previa um contrato de fornecimento de nafta pela Petrobras à Braskem.

Outra irregularidade, descoberta a partir do depoimento do ex-diretor da Odebrecht, Claudio Melo Filho, consistiu no pagamento de propina para o atual presidente da Câmara, Rodrigo Maia, para aprovação de uma lei que beneficiava a Braskem (MP 613), que, entre outras medidas, mudava as regras tributárias para importação de nafta. A Braskem importa cerca de 30% da nafta que consome nas centrais petroquímicas no Brasil.

3.6.1 Principais Cláusulas do Acordo Global com a Braskem

Os Estados Unidos da América, através do Departamento de Justiça, Divisão Criminal de Fraude ("Seção de Fraude"), o Ministério Público dos Estados Unidos do "Eastern District of New York" ("EDNY") e a Braskem S.A. ("Ré"), firmaram acordo

com fundamento na Regra 1 1 (c) (l) (C) das Normas Federais de Procedimento Criminal. Os termos e condições deste Contrato são os seguintes:

O acordo estabeleceu algumas considerações relevantes, entre elas destaca-se:

a) a empresa não divulgou voluntariamente para a Seção de Fraude e o EDNY conduta descrita na Declaração de Fatos (Anexo B: "Declaração de Fatos"). Embora a Ré tenha comunicado os fatos relatados publicamente no Brasil antes da Seção de Fraude e o EDNY a notificarem, estes já estavam cientes das alegações, por isso a empresa não se qualificou para o crédito de divulgação voluntária;

b) a empresa recebeu crédito parcial de cooperação por sua cooperação com a Seção de Fraude e a investigação do EDNY [...]. Uma vez que a empresa se tornou ciente de alegações adicionais, expandiu sua investigação interna para incluir essas alegações. A empresa não recebeu crédito de cooperação adicional porque ela não colaborou voluntariamente, de forma que a Seção de Fraude e a EDNY desenvolvam provas independentes significativas da conduta do acusado. [...];

c) A empresa se comprometeu a: a) adotar extensivas medidas corretivas, incluindo medidas para melhorar o seu **programa de conformidade anticorrupção**, [...];

d) embora a empresa tivesse controles inadequados anticorrupção e pouco ou nenhum programa de conformidade anticorrupção durante o período da conduta descrita na Declaração de Fatos, ela está se aprimorando e se comprometeu a continuar a melhorar seu programa de conformidade anticorrupção e controles internos, incluindo a garantia de que programa de conformidade satisfaz os elementos mínimos estabelecidos no Apêndice C deste Acordo;

e) a empresa concordou com a imposição de um monitor do programa de conformidade independente para reduzir o risco de atos de corrupção (conforme previsto nos parágrafos 30 a 32 abaixo);

f) a natureza e a gravidade da infração incluem o esquema de pagamentos indevidos de 250 milhões a funcionários do governo brasileiro durante o período relevante realizada por executivos de alto nível e diretores da Ré;

g) a Ré não tem antecedentes criminais;

h) a Ré concordou em continuar a cooperar com a Seção de Fraude e o EDNY em qualquer investigação em andamento da conduta da Ré e seus oficiais, diretores, funcionários, agentes, parceiros de negócios e consultores relacionados a violações Lei de Práticas de Corrupção no Exterior de 1977 ("FCPA");

i) conseqüentemente, depois de considerar do item "a" até "h" acima, a Ré recebeu um desconto agregado de 15% de desconto na parte inferior da sentença aplicável dos EUA.

Entre os compromissos da Ré destacam-se:

a) a Ré concorda, conscientemente, em renunciar ao seu direito de contestar a jurisdição do Tribunal Distrital do EDNY e admite a prática de violações ao título 18, do Código dos Estados Unidos; da Seção 371; e das disposições anticorrupção da FCPA, alteradas pelo Título 15, Código dos Estados Unidos, Seções 78dd-1 ("Informações");

b) a ré reconhece os seguintes elementos essenciais da infração: b.1) Existia um acordo ilegal entre duas ou mais pessoas para violar o FCPA; especificamente, de um lado, o corruptor ativo, para fazer uso dos meios e instrumentos do comércio interestadual corrupto em adiantamento de uma promessa de vantagem a um funcionário estrangeiro; e, de outro, o corruptor passivo, aceitando a promessa oferecida, atuando para fins de: influenciar atos e decisões de oficial estrangeiro em sua função oficial; induzir tal funcionário estrangeiro a fazer e omitir atos que violem seu dever legal; assegurar vantagem indevida; e induzir tal funcionário estrangeiro a influenciar atos e

decisões de governos estrangeiros, a fim de auxiliar a Ré e seus co-conspiradores na obtenção e manutenção de negócios; b.2) o acusado, consciente e voluntariamente, juntou-se a essa conspiração; b.3) um dos membros da conspiração, conscientemente, cometeu, no EDNY ou em qualquer outro lugar dos Estados Unidos, pelo menos um dos atos evidentes praticados nas Informações; b.4) os atos manifestos foram cometidos para promover algum objetivo da conspiração;

c) o Requerido entende e concorda que este Acordo não vincula qualquer outra Divisão ou Seção do Departamento de Justiça ou qualquer outra autoridade federal, estadual, local ou estrangeira, administrativa ou regulatória. No entanto, a Seção de Fraude e a EDNY trarão este Acordo e a natureza e a qualidade da conduta, cooperação e remediação da Ré, sua responsabilidade direta ou filiais indiretas, subsidiárias e *joint ventures*, à atenção de outras autoridades ou outras agências, bem como autoridades de exclusão e Bancos Multilaterais de Desenvolvimento ("MDBs"), se solicitado pela Ré. Ao concordar em fornecer esta informação a tais autoridades locais, a Seção de Fraude e a EDNY não concordam em advogar em nome da Ré, mas concordam em fornecer fatos a serem avaliados independentemente por tais autoridades;

d) a Ré concorda que este Contrato será executado por um representante autorizado representante corporativo. Concorda ainda que uma resolução devidamente aprovada pelo Conselho de Administração do Réu, na forma anexada a este Contrato como Anexo A ("Certificado de Resoluções Corporativas"), a autoriza a entrar neste Acordo e tomar todas as medidas necessárias para efetuar este Acordo, e que as assinaturas neste Contrato pela Ré e seus advogados são autorizados por sua Diretoria de Administração.

e) a Ré concorda que tem todo o direito legal, poder e autoridade para entrar e executar todas as suas obrigações sob este Acordo.

f) a Ré concorda em cumprir todos os termos e obrigações deste Acordo como descrito aqui, incluindo, mas não limitado ao seguinte: f.1) declarar-se culpado

conforme estabelecido neste Acordo; f.2) cumprir todas as estipulações de condenação contidas neste Contrato; f.3) atender, através dos seus representantes devidamente nomeados, às intimações judiciais, e obedecer a qualquer outra ordem judicial em curso nesta matéria, consistente com todas as leis, procedimentos e regulamentos aplicáveis nos EUA e no exterior; f.4) não cometer mais crimes; f.5) comprometer-se em dizer a verdade e ser leal; f.6) pagar a multa e avaliação especial aplicável; f.7) cooperar plenamente com a Secção de Fraude e com o EDNY, conforme descrito Parágrafo 11; f.8) implementar um programa de conformidade, conforme descrito no Parágrafo 9 e Anexo C; f.9) manter um monitor independente de conformidade, de acordo com os parágrafos 30 a 32 e anexo D.

g) a Ré declara que implementou e continuará a implementar um programa de conformidade e ética em todas as suas operações, incluindo as de suas filiadadas, agentes e joint- ventures, e os de seus contratados e subcontratados, cujas responsabilidades incluem a interação com funcionários estrangeiros ou outras atividades com alto risco de corrupção, projetado para prevenir e detectar violações da FCPA e outras leis anticorrupções aplicáveis [...]

h) a Ré cooperará plenamente com a Secção de Fraude e com o EDNY em todas as questões relacionadas às condutas descritas neste Acordo e no Termo de Fatos, e qualquer pessoa física ou jurídica nele referida, bem como todo e qualquer assunto relacionado ao objeto do acordo [...]. A pedido da Secção de Fraude e EDNY, a Ré cooperará também plenamente com outras partes domésticas ou autoridades policiais e reguladoras, bem como os BMD em qualquer investigação da Ré, de suas filiadadas, incluindo a Odebrecht e suas filiadadas, ou de quaisquer atuais ou ex-diretores, diretores, empregados, agentes e consultores, ou qualquer outra parte, em todo e qualquer assunto relacionado ao objeto do acordo. A Ré concorda que sua cooperação de acordo com este parágrafo deverá incluir, mas não ser limitada a, estando sujeita às leis e regulamentos locais, a privacidade de dados relevantes e leis e regulamentos de segurança nacional [...]

i) a Ré concorda que qualquer **multa** ou restituição imposta pelo Tribunal será devida e pagável no prazo de 10 dias úteis após a sentença, e não tentará evitar ou

atrasar o pagamento, salvo disposição em contrário no Parágrafo 21 abaixo. Concorde ainda em pagar para o Tribunal Distrital do Leste dos Estados Unidos (o EDNY) a avaliação especial obrigatória de US \$ 400 (de acordo com 18 U.S.C. § 3103 (a) (2) (B)), dentro de 10 dias úteis a contar da data da sentença.

Entre os Compromissos dos EUA, destaca-se: a) a Seção de Fraude e a EDNY concordam em não apresentarem acusações criminais adicionais contra a Ré ou qualquer de suas subsidiárias diretas ou indiretas *joint-ventures* relacionadas com qualquer uma das condutas descritas nas Informações ou na Fatos, **exceto pelos encargos especificados no Acordo de Informação e Confissão entre a Fraude Seção e EDNY e Odebrecht S.A.** arquivados em 21 de dezembro de 2016 ("Acordo Odebrecht Plea"); b) a Seção de Fraude e a EDNY, no entanto, podem usar qualquer informação relacionada conduta descrita na Declaração de Fatos contra o Requerido: b.1) em um processo por perjúrio ou obstrução de justiça; b.2) em um processo por fazer uma declaração falsa; b.3) em um processo judicial ou em outros processos relacionados com qualquer crime de violência; ou b.4) em uma acusação ou outro processo relativo a uma violação de qualquer disposição do Título 26 do Código dos Estados Unidos. Este Acordo não oferece qualquer proteção contra a acusação por qualquer conduta futura da Ré. Além disso, **este Acordo não oferece nenhuma proteção contra a ação penal contra quaisquer indivíduos, independentemente de sua filiação com a Ré. A Ré concorda que o Acordo não tem a intenção de liberá-la de qualquer obrigações tributárias** e de apresentação de relatórios para toda e qualquer renda não reportada adequadamente e / ou legal ou ilegalmente obtidos ou derivadas.[...]

A cláusula que estipula a Pena de Multa estabelece que a sentença máxima legal que o Tribunal pode impor por violação do Título 18, United States Code, Seção 371, é: uma multa de US \$ 500.000 ou duas vezes o ganho bruto pecuniário ou perda bruta pecuniária resultante da infração, consoante o que for maior, Título 15, Estados Unidos Código, Seção 78ff (a) e Título 18, Código dos Estados Unidos, Seção 3571 (c), (d); cinco anos' Prova, Título 18, Código dos Estados Unidos, Seção 3561 (c) (l); e uma avaliação especial obrigatória de US\$ 400 por contagem, Título 18, Código dos Estados

Unidos, Seção 3013 (a) (2) (B). Neste caso, as partes concordam que o ganho pecuniário bruto resultante da infração é de US \$ 465.165.688,83. Assim sendo, de acordo com 18 U.S.C. § 3571 (d), **a multa máxima que pode ser imposta é o dobro do ganho bruto, ou aproximadamente US \$ 930 milhões por crime.**

De acordo com a Regra Federal de Procedimentos Criminais da Regra 11 (c) (1) ©, a Seção de Fraude, EDNY e a Ré concordam que:

a) a disposição de acordo com o Fed. R. Crim, P. II (c) (1) (C), a Seção de Fraude, EDNY e a Ré concordam que a disposição apropriada deste caso é como definido acima, e concorda em recomendar conjuntamente que o Tribunal, em uma audiência a ser agendada em uma vez, imponha uma sentença exigindo que a Ré pague uma multa criminal, conforme indicado. Especificamente, as partes concordam, com base na aplicação das diretrizes da sentença dos EUA, que a pena criminal total apropriada é de \$632.625.336,81. Isso reflete um desconto de 15% na parte inferior das diretrizes de sentença dos EUA aplicável. A Seção de Fraude e a EDNY acreditam que uma disposição que inclua uma multa de US\$632.625.336,81 e desembolso de US\$325 milhões é apropriada com base nos fatores delineado no Parágrafo 2 do Acordo e aqueles em 18 U.S.C. § 3553 (a).

b) A Seção de Fraude, EDNY e a Ré concordam ainda que a ré pagará aos Estados Unidos US\$ 94.893.800,52, equivalente a 15% da Pena Criminal Total. A Ré concorda em pagar US\$ 94.893.800,52 ao Tesouro dos Estados Unidos dentro de 10 dias da entrada do julgamento pelo Tribunal.

c) A Seção de Fraude, EDNY e a Ré concordam ainda que o montante remanescente da Pena Criminal Total **será pago ao Brasil, que receberá 70% da penalidade restante, equivalente a US\$ 442.837.735,77**, e à Suíça, que receber 15% da multa restante, equivalente a US\$ 94.893.800,52, e que tais valores ser creditado pela Seção de Fraude e EDNY. As obrigações de pagamento da Ré perante os estados estarão cumpridas mediante o pagamento da Ré de \$ 94.893.800,52, igual a 15% da Pena

Criminal Total, **desde que a Ré pague a quantia restante da Pena Criminal Total ao Brasil e à Suíça de acordo com seus respectivos acordos.** Além disso, a Seção de Fraude, EDNY e a Ré concordam que **a Ré pagará US\$ 325 milhões em reembolso à Comissão de Valores Mobiliários dos EUA e ao Brasil,** e que tais valores serão creditados pela Seção de Fraude e EDNY. A Ré não buscará nem aceitará, direta ou indiretamente, reembolso ou indenização de qualquer fonte com relação à pena, de acordo com qualquer outro contrato firmado junto a um órgão de fiscalização ou regulador quanto aos fatos expostos na Declaração de Fatos. A Ré reconhece que nenhuma dedução fiscal pode ser solicitada em relação ao pagamento de qualquer parte da Pena Criminal Total.

d) Avaliação Especial Obrigatória. A Ré pagará ao Secretário de Tribunal para o Tribunal Distrital dos Estados Unidos e para o Distrito Oriental de Nova Iorque dentro de 10 dias da data da sentença, a avaliação especial obrigatória de \$ 400.

3.7 Holding do Grupo Odebrecht

Em 1º de dezembro de 2016, MPF firmou acordo de leniência com Odebrecht e Braskem.

Nesses dois acordos, as empresas revelaram fatos ilícitos apurados em investigação interna, praticados na Petrobras e em outras esferas de poder, envolvendo agentes políticos de governos federal, estaduais, municipais e estrangeiros. Tais ilícitos, no âmbito do grupo Odebrecht, eram realizados com o apoio do setor de operações estruturadas, que teve suas atividades denunciadas pela operação Lava Jato.

Hoje, a Odebrecht é alvo de investigações em 27 obras no Brasil: Santos Drumont, presídios, metrô Barra-Gávea-Linha, linha 4 Oeste, Maracanã, reabilitação praia de Sepetiba, túnel da Grota, habitações no Complexo do Alemão, Arco Metropolitano e Usina Hidrelétrica de Simplício - RJ; Empresa Saneamento Mairinque, linhas 2 e 4 do metrô, esgotamento Sanitário Mauá, Corredor Metropolitano de Campinas

– SP ; Barragem Taquarembo, Trensurb e Porto Rio Grande - RS; Complexo Suape e Arena Pernambuco - PE; Arena Fonte Nova - BA; Tabuleiros Litorâneos - PI; ETE Natal - RN; Conpar - PR; Sistema Adutor Castanhã – CE; Hidrelétrica Santo Antônio – RO; e Esgotamento Sanitário – ES. Fora do Brasil, a Odebrecht é investigada em obras nas vias de Luanda e no Aeroporto Catumbbla, em Angola.

O acordo celebrado entre o MPF e a Odebrecht em dezembro de 2016, apresentou dificuldades e só foi homologado pela justiça federal em maio de 2017. O acordo ficou suspenso pelo TRF da 4.^a Região, em razão de não ter havido a participação da CGU nem da AGU nas negociações. Em julho de 2018, a AGU também firmou acordo de leniência com a construtora Odebrecht. O acordo foi homologado pela 5^a CCR do MPF em 30/08/2018.

Antes do acordo de leniência, em 19/06/2015, foram pactuados acordos de colaboração premiada, após a prisão do ex-presidente da empresa, que possibilitaram a diminuição do tempo da pena. O acordo de leniência não abarcou os executivos que já firmaram ou vierem a afirmar acordos de colaboração com o MPF. Aplicou analogia ao art. 86, §2º e 6º da Lei 12.529/11 (Lei do Cade), estendendo os efeitos do acordo às pessoas físicas, aos dirigentes, administradores e empregados das empresas do mesmo grupo e também autorizou a concessão do perdão judicial e/ou a não propositura da ação penal (art. 4º da lei 12.850/13).

3.7.1 Principais Cláusulas do Acordo com a Holding do Grupo Odebrecht (não abrange a Braskem)

A empresa Odebrecht firmou acordo no bojo da Ação penal de nº: 5054932-88.2016.4.04.7000. Dirigentes e executivos do grupo foram condenados por corrupção ativa; lavagem de dinheiro; associação criminosa; pagamentos de propinas de cerca de R\$ 108.809.565,00 e de USD 35 milhões pelo Grupo à Diretoria de Abastecimento e à Diretoria de Engenharia e Serviços da Petrobras.

O acordo tem fundamento nos artigos: art. 129, I da CRFB; arts. 13 a 15 da Lei 9.807/ 99; art. 1º, § 5º da Lei 9.613/98; art. 5º, §6º da Lei 7.347/85; art. 26 da Convenção de Palermo; art. 37 da Convenção de Mérida; arts. 4º a 8º da Lei 12.850/13; arts. 3º, §2º e §3º, 485, VI e 487, “b” e “c” do NCPC; arts. 840 e 932, III do CC; arts. 16 a 21 da Lei 12.846/13; arts. 86 e 87 da Lei 12.529/11; arts. 2º da Lei 13.140/15.

O objeto do acordo abrange as condutas ilícitas de prepostos, empregados, administradores, dirigentes e terceiros contratados, inclusive fornecedores de bens e prestadores de serviços, desligados ou não, e acionistas de qualquer das empresas do grupo empresarial integrado pela colaboradora, desde que conexas ou correlatas com os que estão sendo investigadas nos procedimentos administrativos e/ ou inquéritos policiais da Operação Lava Jato, e que estejam descritos nos anexos deste acordo, que possam caracterizar atos de improbidade administrativa, irregularidades em licitações ou contrato administrativos, incluindo fraude a licitação e ao seu caráter competitivo, ilícitos eleitorais e/ou infrações contra o sistema financeiro nacional, contra a ordem econômica, concorrenciais, de corrupção, peculato, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa, ou crimes de qualquer natureza; e praticadas no âmbito de fatos descritos nos anexos deste acordo ou resultem de fatos descobertos em investigação interna, mesmo que não conexa ou correlatas aos fatos e condutas investigadas naquela operação (cláusula 4ª). A colaboradora revelará aos PRRs os fatos apurados por ela, independentemente de serem conexas ou não com os fatos investigados na Operação Lava Jato, visando ampliar sua proteção e a utilidade pública deste acordo. Os fatos ilícitos revelados não conexas serão informados sumarizadamente ao MP com atribuição para investigação. No caso de negativa de adesão ao acordo pelo MP, os anexos e provas dele decorrentes serão devolvidas pelo MPF à empresa e não poderão ser utilizados para qualquer fim [...]

A colaboradora se compromete a partir da homologação deste acordo perante a 13ª Vara Federal de Curitiba (nos feitos de sua competência, em complementação aos anexos) e a partir da homologação deste acordo por cada um dos juízos competentes, pelos fatos e condutas ilícitos a (cláusula 6ª – Das Obrigações da Colaboradora): a)

apresentar uma descrição suplementar detalhada dos fatos acima, identificando os participantes das infrações e ilícitos de que tenha participado ou que tenha conhecimento, descrevendo os papéis dos agentes envolvidos e detalhando o envolvimento da colaboradora e/ou seus prepostos [...]; b) agir diligentemente no curso das investigações internas para que os prepostos que detenham documentos, informações ou materiais relevantes relacionados aos fatos narrados venham a aderir ao acordo, os entregando; c) cessar completamente por si ou por empresas de seu grupo econômico seu envolvimento nos fatos narrados; d) arcar com as despesas do comparecimento a qualquer ato, procedimento ou processo judicial ou extrajudicial e **abster-se de aplicar sanções trabalhistas** àqueles que colaborarem ou vierem a colaborar; e) comunicar qualquer alteração de dados do acordo; f) portar-se com honestidade, lealdade e boa-fé durante o cumprimento das obrigações; g) implantar programa de integridade (*compliance*), nos termos do art. 41 e 42 do Decreto 8.420/2015, a ser iniciado no prazo de 90 dias da homologação do presente acordo, cabendo a colaboradora apresentar um cronograma de implantação no prazo de 120 dias [...].

O acordo da Holding do Grupo Odebrecht com o MPF, previu **a multa compensatória cível, no valor global de três bilhões e oitocentos e vinte e oito milhões, resultante do acordo global coordenado pelas autoridades competentes das jurisdições brasileira, estadunidense e suíça, com a destinação de 82,10% para o Brasil, deste valor, sendo 97,5% para o ressarcimento dos danos materiais e imateriais causados pelos fatos e condutas ilícitas objeto desse acordo aos entes públicos, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista** (esse valor será repassado às vítimas, quando houver adesão do órgão do MP, nos termos do relatório de imputação de crédito apresentado pelo MPF, o qual também deverá discriminar a destinação de **2,5% deste valor para fins de multa civil do art. 12 da lei 8.429/92, que também será destinado a vítima); 2,5% aos órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos na Lei 9.613/98 (Lavagem)**. Há cláusula de limitação de distribuição de dividendos e de pagamento de juros sobre capital próprio enquanto for devedora da multa.

A colaboradora se comprometeu ainda a: a) apresentar, no prazo de 90 dias contados da homologação judicial **a identificação das empresas e contas bancárias no exterior utilizadas em conexão com os fatos ilícitos revelados neste acordo**, bem como, extratos e documentos das operações; b) **renunciar em benefício das autoridades nacionais ou estrangeiras aos valores depositados nas contas mencionadas acima e as posteriormente identificadas**; c) apresentar, no prazo de 60 dias da assinatura do acordo, **lista consolidada de cada uma das doações eleitorais feita pelo grupo Odebrecht** nos últimos 16 anos, com indicação mínima de valor, data, beneficiário e autorizador do pagamento, indicando eventual indisponibilidade desses dados; lista consolidada com todos beneficiários de pagamentos de vantagem indevidas que detenham foro por prerrogativa de função.

Por sua vez o MPF se compromete a (cláusula 8ª – Proposta /Compromisso do MPF, nas atribuições da Força Tarefa Lava Jato e dos demais membros do MP que vierem a aderir a este acordo): a) realizar gestões perante outras autoridades ou entidades públicas com as quais a colaboradora venha a entabular tratativas para a celebração de acordos, tendo como objeto os mesmos fatos revelados neste (tais como, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle – antiga CGU, autoridades dos Estados e Municípios competentes para a instauração dos processos de responsabilização da lei 12.846/13, TCU, dos Estados e Municípios, CADE, AGU e as advocacias públicas dos Estados e Municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista, no que couber, para a realização de acordos semelhantes com esses órgãos; b) emitir certidão atestando a extensão da cooperação da colaboradora, incluindo o grau de relevância dos fatos revelados, a utilidade para a identificação dos demais envolvidos em atos ilícitos e para a obtenção célere de informações, documentos e elementos comprobatórios e outros pertinentes para o acordo; c) **não propor qualquer ação de natureza cível** ou sancionatória, inclusive ações de improbidade administrativa, pelos fatos /condutas reveladas em decorrência deste acordo, contra a colaboradora, empresas de seu grupo econômico, aderentes, enquanto cumpridas integralmente as cláusulas impostas neste acordo (salvo se for oferecida com pedido exclusivamente declaratório, no caso de ser

necessário interromper a prescrição); d) **não propor qualquer ação de natureza criminal**, pelos fatos/ condutas reveladas em decorrência deste acordo, contra os aderentes, por suas condutas reveladas em decorrência deste acordo, ou anexos; e) empreender gestões junto aos órgãos públicos, empresas públicas e sociedades de economia mista para que retirem restrições cadastrais relacionadas aos fatos objeto deste acordo; f) pleitear o desbloqueio de bens da colaboradora das empresas de seu grupo e das aderentes que tenham sido onerados (em até 30 dias contados da homologação judicial); g) prestar declarações a terceiros, conforme solicitado pela colaboradora, atestando o conteúdo e/ ou cumprimento dos compromissos assumidos por ela e pelas empresas de seu grupo econômico quando necessárias para permitir a celebração e a manutenção de contratos com terceiros; h) defender perante terceiros a validade e eficácia de todos os termos e condições do acordo para todos os fins.

Os benefícios conferidos por este acordo a cada aderente só serão aplicáveis aos fatos ilícitos por ele mesmo reconhecidos [...]. Nas ações civis públicas e de improbidade administrativa já propostas em face da colaboradora, empresas de seu grupo econômico e aderentes, o MPF e os demais membros do MP que aderirem a este acordo, comprometem-se a postular, como autor ou fiscal da lei, a suspensão do processo até o final do cumprimento da multa; e o reconhecimento do efeito apenas declaratório dos atos de improbidade administrativa, sem aplicação de sanções. O MPF e os demais membros do MP que aderirem a este acordo, no âmbito de suas atribuições, não proporão qualquer medida adicional para obter ressarcimento cível ou aplicar penalidades em relação aos fatos revelados neste acordo.

No que tange à contratação com o Poder Público, o MPF e demais órgãos do MP aderentes, em relação a suas atribuições, comprometeram-se a: a) não pleitear a declaração de nulidade de quaisquer contratos celebrados, vigentes ou já encerrados, que tenham como partes, de um lado, qualquer entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive entidades financeiras e/ ou seguradoras controladas pelo Estado e, de outro lado, a colaboradora e empresas de seu grupo econômico; b) levar esse acordo ao conhecimento de órgãos e entidades da

Administração Pública direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive entidades financeiras e/ ou seguradoras controladas pelo Estado para que seja considerada a manutenção dos atos, contratos ou negócios jurídicos que tenham celebrado com a colaboradora ou empresas de seu grupo econômico com objetivo de manutenção da capacidade de pagamento dos valores previstos neste acordo; c) prestar declarações a terceiros, quando solicitado pela colaboradora, atestando o conteúdo e/ ou cumprimento dos compromissos assumidos pela colaboradora e aderentes quando necessárias para permitir a celebração dos contratos com a Administração Pública direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive entidades financeiras e/ ou seguradoras controladas pelo Estado, ou com a Administração Pública estrangeira; d) levar este acordo ao conhecimento da Petrobras para que seja considerada a extinção da medida de bloqueio cautelar por ela imposto às empresas pertencentes ao Grupo Econômico da colaboradora com fundamento nos fatos abrangidos neste acordo, com objetivo de manutenção da capacidade de pagamento dos valores previstos neste acordo.

3.8 VRG Linhas Aéreas S/A

A companhia aérea Gol firmou um acordo de leniência com o MPF, em dezembro de 2016, no qual se comprometeu a pagar reparações de **R\$ 12 milhões**. O acordo com a 5ª CCR do MPF foi homologado em 16/02/2017. Pelo acordo, a Procuradoria se comprometeu a não propor ações penais ou cíveis pelos fatos revelados contra a companhia aérea ou seus proprietários e empregados.

A empresa foi citada na ocasião do pedido de prisão do deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), em outubro de 2016, e encaminhado ao juiz Sérgio Moro pelo MPF. A referida empresa está sendo investigada pela suspeita de depósitos decorrentes das empresas do dono da Gol Linhas Aéreas (Nenê Constantino) e de outras empresas de transporte urbano, para Eduardo Cunha por meio das empresas C3; Jesus.com; e GDAV (em nome da mulher e dos filhos). No entanto, segundo o MP, não há indícios da prestação de serviços por parte dessas empresas e há elementos que mostram que Cunha,

como presidente da Câmara, criou comissão para discutir isenção de Cide para empresas de transporte urbano.

3.8.1 Principais Cláusulas do Acordo com a VRG Linhas Aéreas S/A

A GOL Linhas Aéreas Inteligentes S.A. (“GLAI”), (BM&FBOVESPA: GOLL4 e NYSE: GOL), (S&P: CCC, Fitch: CC e Moody’s: Caa3), Grupo brasileiro de serviços de transporte aéreo e viagens, colaborou com as autoridades brasileiras competentes e firmou, em dezembro de 2016, através de sua subsidiária Gol Linhas Aéreas S.A. (“Gol”), um Termo de Acordo de Leniência com o Ministério Público Federal.

As principais obrigações assumidas pela Gol no âmbito do Acordo de Leniência são: a) **Pagar os seguintes valores: (i) R\$ 5,5 milhões a título de reparação pública; (ii) R\$ 5,5 milhões, a título de multa com base na Lei 8.429/92; e (iii) R\$ 1 milhão nos termos do art. 7º, caput, inciso I, e parágrafo 1º, da Lei 9.613/98;** b) Apresentar descrição detalhada dos fatos apurados com relação ao objeto do Acordo, e outros relatórios, documentos e outras informações colhidas, obrigando-se, de maneira geral, a cooperar plena e permanentemente com as autoridades competentes, e especialmente com o Ministério Público Federal; c) Aprimorar seu **programa de integridade** nos termos do Artigo 41 e 42 do Decreto 8.420/2015, no prazo de até 120 dias da homologação do Acordo de Leniência; d) A Companhia continuará cooperando com as autoridades pertinentes e apoiando a auditoria externa independente até a sua conclusão, tomando as medidas necessárias para assegurar a eficácia e independência dos trabalhos.

O Ministério Público Federal, por sua vez, obrigou-se a: a) Levar o Acordo de Leniência a outros órgãos públicos, pleiteando a realização de acordos semelhantes com esses órgãos; b) **Não propor qualquer ação de natureza criminal ou cível** pelos fatos e/ou condutas revelados em decorrência deste Acordo de Leniência contra a Gol, em face de seus administradores, empregados, prepostos e terceiros contratados pela Gol, envolvendo atividades que são objeto do Acordo que possam caracterizar: (i) atos de

improbidade administrativa e atos conexos com fatos envolvendo pessoas politicamente expostas; e (ii) eventuais outros atos que até o presente momento não foram identificados, conforme investigação externa independente, que ainda está em andamento.

3.9 Rolls-Royce, *Holding* Britânica do Grupo Rolls-Royce

Em 13 de janeiro de 2017, o MPF firmou acordo de leniência transnacional com a Rolls-Royce, *holding* britânica do grupo Rolls-Royce, relacionado aos atos ilícitos praticados em benefício de empresas pertencentes a esse grupo econômico e investigados pela força-tarefa Lava Jato. O acordo foi homologado pela 5ª CCR do MPF em 16 de fevereiro de 2017.

A empresa é investigada por pagar propina em troca de contratos com a Petrobras. Na delação premiada, o ex-gerente da Diretoria de Serviços da estatal, Pedro Barusco, admitiu ter recebido suborno para assegurar à empresa o fornecimento de turbinas de geração de energia para plataformas de petróleo. A empresa britânica Rolls-Royce também deu início às tratativas para celebrar um acordo de leniência com a CGU, que está em negociação. A iniciativa também envolve o esforço da empresa para adotar um programa de integridade.

O acordo prevê o pagamento, pela empresa, de R\$ 81.183.700,00, que serão integralmente destinados ao ressarcimento dos prejuízos causados à Petrobras. O valor corresponde à devolução integral dos lucros líquidos obtidos pela empresa em seis contratos mantidos com a Petrobras, no montante de R\$ 39.720.100,00, somados ao valor integral pago a título de comissão a intermediários contratados para atuar perante a estatal, no montante de R\$ 20.731,800. O valor contempla, ainda, o pagamento de uma multa prevista na Lei de Improbidade, equivalente a uma vez o valor das comissões dos intermediários. Os valores serão pagos diretamente à Petrobras, no prazo de 90 dias contados a partir da homologação do acordo.

O acordo firmado com o MPF é parte de um acordo global, firmado concomitantemente no Brasil e nos países que são sede da empresa, Estados Unidos e Reino Unido. A empresa relatou às autoridades desses países detalhes sobre pagamentos feitos a intermediários em outros onze países, além do Brasil.

3.9.1 Principais Cláusulas do Acordo com a Rolls-Royce

A Companhia Rolls-Royce, de acordo com a autoridade concedida pelo Conselho de Administração da Companhia, e do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, Divisão Criminal, Seção de Fraude, e o Ministério Público do Distrito Sul de Ohio dos Estados Unidos ("Seção de Fraude") celebram o acordo:

O acordo estabeleceu algumas considerações relevantes, entre elas destacam-se:

a) A Companhia não divulgou, voluntária ou tempestivamente, à Seção de Fraude a conduta descrita na Declaração de Fatos em anexo. As divulgações ocorreram somente após relatos da mídia, em primeiro lugar, alegando corrupção pela Seção de Fraudes do Reino Unido, posteriormente, iniciou-se uma investigação sobre a conduta imprópria da Empresa e, como resultado, a empresa não é elegível para crédito de divulgação voluntária;

b) A Companhia recebeu todo o crédito pela sua cooperação com a Investigação da Seção de Fraude que incluiu: b.1) a realização de uma análise interna investigação; b.2) a realização de numerosas apresentações factuais à Seção de Fraude; b.3) a facilitação de entrevistas com testemunhas de empregados atuais e antigos, incluindo funcionários, bem como ex-assessores comerciais, e cobrindo o custo de representação e viagem; b.4) a produção de documentos para a Seção de Fraude de maneira proativa e oportuna; b.5) a coleta, análise e organização de evidências e informações volumosas para o a Seção de Fraude; e b.6) o fornecimento dos fatos colhidos durante as entrevistas com testemunhas conduzidas pela Companhia;

c) concluída a investigação, a Companhia forneceu a Seção de Fraude todos os fatos relevantes conhecidos, incluindo informações sobre indivíduos envolvidos na má conduta;

d) a Empresa se comprometeu a adotar medidas corretivas significativas, incluindo: d.1) demitir 6 funcionários e aceitar renúncias de outros 11 funcionários que foram objeto de investigações disciplinares internas, em que todos os 17 empregados estavam envolvidos nos esquemas de corrupção descritos na Declaração de Fatos ou em outras condutas que a Companhia divulgou à Seção de Fraude antes da assinatura do Contrato; d.2) encerrar as relações comerciais da Companhia com todos os intermediários de terceiros envolvidos nos esquemas corruptos descritos na Declaração de Fatos; d.3) melhorar os procedimentos de conformidade para revisar e aprovar intermediários de terceiros, e mudar práticas de marketing para reduzir substancialmente o número de intermediários; d.4) contratar um consultor externo para atuar como conselheiro de conformidade responsável pela revisão dos Programas de conformidade da empresa e fazer recomendações para melhorias, além de um Comitê de Segurança e Ética do Conselho de Administração acompanhar a implementação das recomendações; d.5) implementar novos controles internos aprimorados para tratar e mitigar riscos de corrupção e conformidade.

e) a empresa se comprometeu a continuar a melhorar seu programa de conformidade e seus controles internos, incluindo assegurar que eles satisfaçam os elementos mínimos do programa de conformidade corporativa estabelecido no Anexo C deste Contrato;

f) com base no estado do programa de conformidade da empresa, conforme o Anexo D deste Acordo, a Seção de Fraude entendeu que um monitor de conformidade independente era desnecessário;

g) a natureza e a gravidade da ofensa, incluem: g.1) o valor alto do dólar dos subornos pagos a funcionários estrangeiros e os ganhos ilícitos resultantes; g.2) o

envolvimento de alto nível Funcionários da empresa; g.3) o uso de intermediários para ocultar os esquemas de suborno; o vasto alcance geográfico dos esquemas corruptos; g.4) o tempo que os funcionários da empresa engajados nos esquemas corruptos;

h) a Companhia não possui antecedentes criminais e concordou em continuar a cooperar com a seção de fraude em qualquer investigação em andamento sobre a conduta da Empresa e de seus funcionários, diretores, funcionários, agentes, parceiros de negócios e consultores relacionados a violações FCPA;

j) a empresa concordou em pagar uma multa à agência de graves fraude do Reino Unido. O valor de £ 497.252.645 em conexão com pagamentos corruptos que a Companhia fez em conexão com as operações comerciais Aeroespacial, de Defesa Aeroespacial e de Energia da Companhia em Indonésia, Tailândia, China, Malásia, Nigéria, Rússia e Índia; e uma penalidade para o brasileiro Procurador Público de aproximadamente US \$ 25.579.179 em conexão com certas condutas descritas a Declaração de Fatos em anexo referente a pagamentos corruptos que a Companhia efetuou no Brasil; e

k) após considerar do item “a” até “j” acima, a Companhia recebeu um desconto agregado de 25% sobre a parte inferior da multa de diretrizes de condenação dos EUA alcance.

A cláusula que estipula o Pagamento de multas monetárias estabelece que:

A Companhia concordou em pagar uma **multa monetária no valor de US\$ 169.917.710** para o Tesouro dos Estados Unidos, o mais tardar dez dias úteis após o Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o *Southern District of Ohio* entra com uma ordem aprovando este Acordo, dos quais US \$ 30.000.000 serão ser pago ao Fundo de Fraude Financeira do Consumidor.

A penalidade monetária reflete um desconto de 25% fora da parte inferior da faixa fina de diretrizes de sentença dos EUA, e um crédito de US\$ 25.579.179 em

reconhecimento do pagamento pela Companhia de uma **multa de US\$ 25.579.179 relacionada a resolução de um processo administrativo, com base, em parte, na mesma conduta estabelecida na demonstração dos fatos, junto ao Ministério Público Federal no Brasil.**

A empresa e a Seção de Fraudes concordam que essa penalidade é apropriada, dados os fatos e as circunstâncias neste caso, incluindo os fatores descritos no parágrafo 4 acima. A multa de US\$ 169.917.710 é final e não será reembolsado. Além disso, o acordo pela Seção de Fraude no valor de \$ 169.917.710 é a penalidade máxima que pode ser imposta em qualquer processo futuro. A Seção de Fraude não está impedida de argumentar em qualquer processo futuro que o Tribunal deveria impor uma multa mais alta, embora a Seção de Fraude concorde que, nessas circunstâncias, recomenda-se ao Tribunal que qualquer montante pago no bojo do presente Acordo seja compensado a título de multa que o Tribunal de Justiça impõe como parte de um julgamento futuro.

A Companhia reconhece que nenhum imposto de dedução pode incidir sobre o pagamento de qualquer parte do valor de \$ 169.917.710 a título de multa. A Empresa não deve buscar ou aceitar direta ou indiretamente reembolso ou indenização de qualquer fonte com relação à pena ou aos valores de restituição que a Companhia paga de acordo com este Contrato ou qualquer outro contrato firmado com uma autoridade de execução ou regulador relativamente aos fatos enunciados na Declaração de Fatos.

3.10 NM Engenharia

A 47ª fase da Operação Lava Jato (*Sothis*) teve início após a empresa NM Engenharia se apresentar ao MPF (Ministério Público Federal) em meados 2016 para negociar um acordo de leniência e delação premiada para seus executivos.

Os acordos de colaboração premiada foram firmados por executivos da NM Engenharia chegaram ao montante de R\$ 1,5 bilhão. O acordo de leniência foi celebrado com o MPF e a empresa após a colaboração premiada do ex-presidente da Transpetro,

Sergio Machado do PMDB, negociada no primeiro semestre de 2016. Ele administrou a Transpetro por 12 anos e gravou conversas com políticos como o presidente do Senado, Renan Calheiros, o senador Romero Jucá e o ex-senador José Sarney, todos do PMDB. A Transpetro é uma subsidiária da Petrobras que atua na área de logística e transporte de combustíveis.

As informações fornecidas pela empresa serviram de base para a prisão temporária, do ex-gerente da Transpetro, José Antônio de Jesus, acusado de desviar recursos em benefício do Partido dos Trabalhadores. O esquema identificado na companhia era semelhante ao investigado na Petrobras. Isto é, havia na Transpetro um cartel de empresas organizado para ganhar licitações e manter contratos.

A investigação das informações fornecidas apontou que o ex-gerente da Transpetro teria recebido propina (R\$ 7 milhões) para favorecer empresas (entre elas a NM) em contratos de R\$ 1,5 bilhão com a subsidiária da Petrobras. Os pagamentos teriam sido dissimulados por meio de depósitos realizados em contas bancárias de terceiros e de familiares, inclusive uma empresa que, segundo a Operação Lava Jato, pertence a um filho do ex-gerente. Neste caso, o pagamento da propina partia da própria empresa beneficiada para contas de empresas cujo sócio era o ex-gerente (da Transpetro).

Segundo a investigação, o ex-gerente teria pedido propina de 1% do valor dos contratos firmados entre a empresa de engenharia e a Transpetro – em torno de R\$ 1,5 bilhão –, mas o acerto final teria sido de 0,5%. Além de Jesus, estão sendo investigados contratos com a empresa de seu filho e familiares. O grupo – composto de familiares de Jesus e intermediários – é suspeito de coordenar o recebimento de R\$ 7 milhões em propinas, entre setembro de 2009 e março de 2014.

Em razão do sigilo, não foi possível identificar as cláusulas do acordo com a referida empresa.

3.11 Keppel Fels Brasil

Em 19 dezembro de 2017, a força-tarefa da Lava Jato em Curitiba firmou acordo de leniência com a Keppel Fels Brasil, em conjunto com autoridades dos Estados Unidos e Singapura. Os termos do acerto foram submetidos à homologação da 5ª CCR do MPF em 05/04/2018.

O acordo também passará pelo crivo de autoridades dos outros dois países. A assinatura do acordo de leniência no Brasil ocorre paralelamente à assinatura de acordos pelo estaleiro Keppel Fels com autoridades de Cingapura e dos Estados Unidos, estando sujeitos à confirmação perante os tribunais locais. A interlocução do MPF junto às autoridades estrangeiras assegurou que o acordo brasileiro contemplasse 50% de todas as multas a serem pagas pela empresa, sendo o restante dividido entre os outros dois países.

A investigação envolve diversos atos ilícitos praticados por empresas do conglomerado Keppel. A Keppel Fels foi investigada na operação Lava Jato por negócios irregulares com a Petrobras, no fornecimento de navios-sonda.

Pelo acordo, a empresa comprometeu-se a devolver valor correspondente ao dobro de todas as propinas pagas no período dos fatos ilícitos, em razão da aplicação de uma multa prevista na lei brasileira de improbidade administrativa. O acordo também contempla a devolução de parcela relevante dos lucros auferidos nos contratos viciados. Ou seja, a empresa comprometeu-se a devolver o total **cerca de R\$ 1,4 bilhão**, dos quais, metade, isto é, **R\$ 692,4 milhões, serão para os cofres públicos brasileiros**. A outra metade será dividida em duas partes iguais pelos EUA e Cingapura.

Além de reconhecer os ilícitos praticados, apresentar informações e provas relevantes sobre a participação de terceiros nos crimes e de efetuar o pagamento de multa e ressarcimento de danos, a empresa comprometeu-se a implementar medidas especiais a fim de evitar a repetição de condutas similares no futuro. A empresa será obrigada a aprimorar **programas de integridade** (*compliance*), ética e transparência, apresentando

relatórios anuais ao MPF a fim de assegurar a adequação e a efetividade dos mecanismos de controle e integridade.

3.11.1 Principais Cláusulas do Acordo com a Keppel Fels

A ré Keppel Offshore & Marinha Ltda., de acordo com a autoridade concedida pelo conselho de administração da empresa, e o procurador dos Estados Unidos do EDNY, celebram este ACORDO

O acordo estabeleceu algumas considerações relevantes, entre elas destaca-se:

a) a empresa não recebeu crédito de divulgação porque, embora tenha notificado a Seção de Fraude sobre alegações declaradas publicamente no Brasil antes da Seção de Fraude entrar em contato com a empresa, a Seção de Fraude já sabia das alegações;

b) a Companhia recebeu todo o crédito pela sua cooperação com a Investigação da Seção de Fraude que incluiu: b.1) a realização de uma análise interna investigação, atendendo às solicitações da seção de fraude prontamente, identificando proativamente questões e fatos que provavelmente sejam de interesse para a Seção de Fraude; b.2) a realização de regulares apresentações factuais à Seção de Fraude; b.3) concordância em disponibilizar funcionários com sede no exterior para entrevistas nos EUA; b.4) produção de documentos para a Seção de Fraude e países estrangeiros de modo a não violar as leis estrangeiras de sigilo de dados e a coleta, análise e organização de evidências e informações volumosas para a Seção de Fraude;

c) a empresa forneceu à Seção de Fraude todos os fatos relevantes conhecidos, incluindo informações sobre os indivíduos envolvidos na conduta imprópria, que auxiliaram a investigação individual pela Seção de Fraude neste caso;

d) a Empresa se comprometeu a adotar extensas medidas corretivas, incluindo: d.1) tomar medidas disciplinares contra 17 ex-funcionários ou funcionários atuais em relação à má conduta descrita na Declaração de Falhas; fazendo com que sete funcionários que participaram da má conduta descrita na Declaração de Falhas se separassem da Empresa; d.2) emitir advertências escritas para mitigar os riscos de corrupção e conformidade; d.3) impor aproximadamente US\$ 8,9 milhões em sanções financeiras a 12 ex-funcionários ou funcionários atuais como parte do processo disciplinar; d.4) realizar treinamento individualizado de anticorrupção e *compliance* para seis funcionários;

e) a empresa aprimorou e se compromete a continuar aprimorando seu programa de conformidade e controles internos [...];

f) com base na remediação da empresa e no estado de seu programa de conformidade, no acordo da Empresa em reportar-se à Seção de Fraude, conforme no Anexo D deste Contrato, a Seção de Fraude entendeu que um monitor de conformidade independente era desnecessário;

g) a empresa está firmando resoluções com autoridades em Cingapura e no Brasil relacionadas à mesma conduta descrita na Declaração de Fatos, que a Seção de Fraude está atribuindo em relação à penalidade neste Contrato;

h) a natureza e a gravidade da ofensa, incluem: um esquema de longo prazo, a quantia de pagamentos de suborno feitos a funcionários do governo brasileiro e o envolvimento de executivos de alto nível da KOM;

i) a Companhia não possui histórico criminal prévio;

j) a empresa concordou em continuar a cooperar com a seção de fraude em qualquer investigação em andamento sobre a conduta da Empresa, de suas subsidiárias e

filiada, de seus funcionários, diretores, funcionários, agentes, parceiros de negócios e consultores relacionados a violações FCPA;

k) após considerar do item “a” até “j” acima, a Companhia recebeu um desconto agregado de 25% sobre a parte inferior da multa de diretrizes de condenação dos EUA alcance.

A cláusula que estipula o pagamento de multas monetárias estabeleceu que:

A Seção de Fraude e a empresa concordam, com base na aplicação das Diretrizes de Condenação, que a penalidade penal total apropriada é de \$ 422.216.980 ("Pena Criminal Total"). Isso reflete um desconto de 25% na parte inferior da faixa fina das Diretrizes de Condenação aplicáveis. A Seção de Fraude e a empresa concordam ainda que a empresa pagará uma multa em dinheiro ao Tesouro dos EUA **no valor de US\$ 105.554.245**, dos quais US\$ 4,7725,000 serão pagos como multa criminal em nome dos EUA da empresa. A Subsidiária Keppel Offshore & Marine, Inc. ("KOM USA"), em conexão com a culpabilidade e o acordo de confissão da KOM USA. Os pagamentos serão efetuados no prazo de 10 dias úteis após a entrada da sentença da KOM USA. A Seção de Fraude e a Companhia concordam ainda que **a Seção de Fraude creditará o valor que a empresa paga às autoridades brasileiras, até o máximo de US\$ 211.108, 490**, e às autoridades de Cingapura, até o máximo de US \$ 105.554.245. As obrigações de pagamento da empresa para os EUA estarão completas mediante o pagamento da empresa de US \$ 105.554.245, equivalente a um total de 25% da Pena Criminal Total, desde que a Companhia **pague o montante remanescente de Total de Penalidade Criminal às autoridades em Brasil e Cingapura em conformidade com seus respectivos acordos**. Se qualquer quantia desse pagamento para as autoridades do Brasil ou de Cingapura não for efetuada até o final do pagamento, ou for devolvida à Companhia ou a qualquer entidade filiada por qualquer motivo, o saldo remanescente da Pena Criminal Total será pago ao Tesouro dos EUA. A seção de fraude e a companhia concordam que esta penalidade é apropriada, dados os fatos e as circunstâncias deste caso, incluindo as Considerações Relevantes descritas no parágrafo 4 acima. A Pena Criminal Total é final e

não será reembolsada. Além disso, o acordo pela Seção de Fraude de que \$ 422.216.980 é a penalidade máxima que pode ser imposta em qualquer processo futuro que o tribunal deva impor uma sanção superior, embora a Seção de Fraude concorde que nessas circunstâncias, se recomende ao Tribunal que qualquer montante pago ao abrigo do presente Acordo seja compensado com uma multa aplicada pelo Tribunal como parte de um futuro julgamento. A empresa reconhece que nenhuma dedução fiscal pode ser solicitada em conexão com o pagamento de qualquer parte da Pena Criminal Total, inclusive no Brasil ou em Cingapura. A empresa não buscará nem aceitará direta ou indiretamente reembolso ou indenização de qualquer fonte com relação à Pena Criminal Total ou quantias de reembolso que a empresa pagar de acordo com este Acordo ou qualquer outro firmado com uma autoridade com relação aos fatos descritos na Declaração de Falhas, exceto no caso de uma autoridade de execução estrangeira fornecer crédito para multas adicionais, multas, ou autoridade de execução estrangeira ou regulador (ou seu representante) que não seja o Ministério Público Federal no Brasil e o Procurador-Geral da República das Câmaras em Singapura.

3.12 O Caso da JBS

No que tange à JBS, a empresa está sendo investigada em cinco operações da Polícia Federal (Operação *Sépsis*, *Greenfield*, *Cui Bono*, *Carne Fraca* e *Bullish*) Ao longo da última década obteve financiamentos generosos do BNDES e se tornou a maior processadora de carne. Hoje é uma empresa global com dezenas de marcas de produtos de carne bovina, suína, ovina e de frango. A JBS ainda controla empresas de derivados de leite, calçados e vestuário, celulose, produtos de higiene e limpeza, um banco e companhias de energia.

O acordo com a JBS teve alguns percalços. Os executivos da J&F, inicialmente, em maio de 2017, firmaram acordo de colaboração premiada, com a Procuradoria-Geral da República (PGR), através do qual obtiveram imunidade penal.

Paralelamente, em junho de 2017, a JBS celebrou acordo de leniência com o MPF, por sua força tarefa das Operações *Greenfield*, *Sépsis* e *Cui Bono* (possibilitando que membros responsáveis pela Operação Carne Fraca e membros do Ministério Público Estadual ou Distrital aderissem a este acordo), que foi homologado pela 10ª Vara Federal do DF (com a ressalva de empreender diálogo ativo com outras autoridades ou entidades públicas como MTFC – antiga CGU; autoridades dos Estados e Municípios competentes para a instauração dos processos de responsabilização da Lei 12.846/13; TCU, TCE, TCM, CADE, AGU, empresas públicas dos Estados e Municípios e sociedades de economia mistas). Em 28 de agosto de 2017, o acordo foi homologado pela 5ª CCR do MPF.

A leniência ocorreu em primeira instância (entre a Procuradoria da República do DF), e visou assegurar a possibilidade de as empresas serem contratadas pelo poder público, em troca de um pagamento de R\$ 10,3 bilhões em multas num prazo de 25 anos. O acordo de leniência foi condicionado à validade da colaboração premiada.

O MPF instaurou um procedimento administrativo para investigar se a J&F descumpriu as cláusulas do acordo. Os acordos de colaboração premiada de seus principais acionistas, Joesley e Wesley Batista, foram rescindidos pela Procuradoria-Geral da República e o acordo de leniência foi colocado em xeque. Em setembro de 2017, o acordo de leniência foi suspenso pelo MPF, em razão dos empresários da J&F terem sonegado informações sobre o uso de informações privilegiadas para obter lucros indevidos (*insider trading*) à época da divulgação do acordo de delação premiada dos irmãos Batista.⁷

A Justiça Federal suspendeu em parte o acordo, no que tange as pessoas ligadas ao grupo que não integram a lista de colaboradores, que foram impedidas de desfrutar dos benefícios dos acordos e da sanção penal. Em setembro de 2017, parte do

⁷ Segundo a investigação da Polícia Federal, às vésperas do vazamento da delação, Joesley determinou a venda de 42 milhões de ações da JBS a R\$ 372 milhões. Ao mesmo tempo, a própria JBS, presidida por Wesley, passou a recomprar esses papéis, diluindo as perdas com a desvalorização das ações no momento em que a delação fosse divulgada.

acordo foi homologada pela Justiça Federal (10ª Vara Federal de Brasília), condicionando sua continuidade à decisão do STF quanto à validade da delação premiada assinada com os executivos do grupo.

Posteriormente, o STF concluiu pela validade da delação premiada e homologou o acordo. De acordo com as últimas notícias de jornal e com o site do MPF, em fevereiro de 2018, a JBS e os membros do MPF da Operação Greenfield repactuaram o acordo rescindido, com base nas cláusulas anteriores, incluindo cláusulas mais duras para a empresa. O acordo de leniência, no âmbito da operação Greenfield, foi homologado pela 5ª CCR do MPF em 05/06/2018. O acordo de colaboração, no âmbito da Operação Carne Fraca, foi homologado pela 5ª CCR do MPF em 11/06/2018.

3.12.1 Principais Cláusulas do Acordo com a JBS

A JBS firmou acordo no bojo do Inquérito Civil de nº: 116000000393/2016-10, que visou investigar os investimentos realizados pela FUNCEF e pela PETROS no Eldorado Brasil Celulose S.A., controlada pela Holding J&F Investimentos S.A., por meio do Fundo de Investimento em Participações Florestal.

O fundamento do acordo está nos art. 129, I da CRFB; arts. 13 a 15 da Lei 9.807/ 99; art. 1º, § 5º da Lei 9.613/98; art. 5º, §6º da Lei 7.347/85; art. 26 da Convenção de Palermo; art. 37 da Convenção de Mérida; arts. 4º a 8º da Lei 12.850/13; arts. 3º, §2º e §3º, 485, VI e 487, “b” e “c” do NCPC; arts. 840 e 932, III do CC; arts. 16 a 21 da Lei 12.846/13 e seu decreto regulamentador; na Lei 8429/92; arts. 86 e 87 da Lei 12.529/11; arts. 2º da Lei 13.140/15.

As investigações abarcavam atos de improbidade administrativa, crimes eleitorais, infração contra o sistema financeiro nacional, contra a ordem econômica e tributária, contra a Administração Pública contra a saúde pública, contra as relações de consumo, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa.

O objeto do acordo de leniência abrange as condutas ilícitas praticadas pela colaboradora por meio de prepostos, empregados, administradores, dirigentes e terceiros contratados, inclusive fornecedores de bens e prestadores de serviços, desligados ou não, e acionistas controladores e/ ou com funções em órgãos de direção de qualquer das empresas do grupo econômico integrado pela colaboradora, desde que tenham sido praticadas em nome e/ou por conta de quaisquer das empresas do grupo econômico integrado pela colaboradora e constituam ilícitos previstos na Lei 8.429/92 ou na Lei 12.846/2013; sejam conexas ou correlatas com os que estão sendo investigadas nos procedimentos administrativos ou investigatórios criminais e/ou inquéritos civis ou policiais no âmbito da Operação *Greenfield*, *Sépsis* e *Cui Bono* (Lava Jato) e Carne Fraca e/ou que estejam descritos nos anexos deste acordo, que possam atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8429/92 ou sejam previstos como ilícitos na Lei Anticorrupção, ilícitos eleitorais, infrações contra o sistema financeiro nacional, contra a ordem econômica e tributária, de corrupção, contra a Administração Pública, contra a saúde pública, contra as relações de consumo, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa, ou crimes de qualquer natureza; e praticadas no âmbito de fatos descritos nos anexos deste acordo ou resultem de fatos descobertos em investigação interna, mesmo que não conexa ou correlatas aos fatos ou condutas em investigação pelo MPF e de fatos informados voluntariamente pelos prepostos da colaboradora (cláusula 5ª). A colaboradora revelará aos PRRs os fatos apurados por ela, independentemente de serem conexas ou não com os fatos investigados na Operação *Greenfield*, *Sépsis* e *Cui Bono* (Lava Jato) e Carne Fraca, visando ampliar sua proteção e a utilidade pública deste acordo [...].

A Colaboradora comprometeu-se a (cláusula 15 – Das Obrigações da Colaboradora): a) apresentar uma descrição suplementar detalhada dos fatos mencionados nos anexos do acordo, identificando os participantes das infrações e ilícitos de que tenha participado ou que tenha conhecimento, inclusive agentes políticos, funcionários públicos, sócios, diretores e funcionários de outras empresas envolvidos, descrevendo os papéis dos agentes envolvidos e detalhando o envolvimento da colaboradora e/ou seus prepostos [...]; b) agir diligentemente no curso das investigações

internas para que os prepostos que detenham documentos, informações ou materiais relevantes relacionados aos fatos narrados venham a aderir ao acordo, os entregando às autoridades mencionadas; c) cessar completamente por si ou por empresas de seu grupo econômico seu envolvimento nos fatos narrados nos anexos e com qualquer atividade criminosa prevista na cláusula 5º, II deste acordo; d) arcar com as despesas do comparecimento a qualquer ato, procedimento ou processo judicial ou extrajudicial e **abster-se de aplicar sanções trabalhistas** àqueles que colaborarem ou vierem a colaborar; e) comunicar qualquer alteração de dados do acordo; f) portar-se com honestidade, lealdade e boa-fé durante o cumprimento das obrigações; g) aprimorar **programa de integridade (compliance)**, nos termos do art. 41 e 42 do Decreto 8.420/2015, a ser iniciado no prazo de 90 dias da homologação do presente acordo, cabendo a colaboradora apresentar um cronograma de implantação no prazo de 180 dias; a partir da homologação judicial, envidar os melhores esforços para implantar as demais ações, medidas, condizentes com as normas do padrão ISSO 19600 e ISSO 37001 (Sistema de Gestão Anti- suborno) quando disponível, executando tais ações e medidas em todas as empresas controladas por esta Holding.

O acordo da J&F Investimentos S.A. – Holding do Grupo JBS com o MPF estabeleceu a multa e valor mínimo de ressarcimento, no valor nominal de dez bilhões e trezentos milhões de reais, no prazo de 25 anos, com destinação: um bilhão e setecentos e cinquenta milhões de reais ao BNDES; um bilhão e setecentos e cinquenta milhões à União; um bilhão e setecentos e cinquenta milhões de reais à FUNCEF; um bilhão e setecentos e cinquenta milhões de reais à PETROS; quinhentos milhões à CEF; quinhentos milhões ao FGTS; dois bilhões e trezentos milhões de reais para a execução de projetos sociais.

O acordo ainda previu a dedução do valor da multa compensatória da parcela devida à União das multas tributárias (excluídos juros e multas moratórias), administrativas e penais pagas; bem como a dedução do valor da multa de eventuais multas pagas por pessoas físicas em razão de acordos de colaboração premiada, transações penais ou suspensões condicionais do processo; e a dedução do valor da multa de eventuais saldos de contas bancárias repatriados em favor da União por força desse

acordo. Há cláusula de limitação de distribuição de dividendos e de pagamento de juros sobre capital próprio enquanto for devedora da multa.

A execução de projetos sociais será objeto de auditoria independente específica e a colaboradora deverá realizar a devida publicidade ativa desses projetos. Os gastos com a publicidade não poderão ser abatidos da multa. Em caso de rescisão e vencimento antecipado da dívida a parcela destinada aos projetos sociais será dividida em favor das entidades mencionadas nos incisos da cláusula 16.

A Colaboradora comprometeu-se ainda a : a) apresentar, no prazo de 180 dias contados da homologação judicial a identificação das empresas e contas bancárias no exterior utilizadas em conexão com os fatos ilícitos revelados neste acordo e respectivos laudos, bem como, extratos e documentos das operações; b) renunciar em benefício das autoridades nacionais ou estrangeiras aos valores depositados nas contas mencionadas acima e as posteriormente identificadas; c) apresentar, no prazo de 90 dias da homologação do acordo, lista consolidada de cada uma das doações eleitorais feita pela colaboradora e suas controladas nos últimos 16 anos, com indicação mínima de valor, data, beneficiário e autorizador do pagamento, indicando eventual indisponibilidade desses dados; lista consolidada com todos beneficiários de pagamentos de vantagem indevidas que detenham foro por prerrogativa de função; d) prestar auxílio a todas as instituições indicadas pelo MPF que cooperem com este no bojo das operações em questão, a partir da homologação do presente acordo e após o fim do período de sigilo a colaboradora; e) adimplir integralmente todas as dívidas e obrigações assumidas com os entes federativos, suas autarquias, fundações e quaisquer entidades ou banco estatais vinculados à União [...]; e) contratar auditoria independente, conforme as melhores práticas internacionais, que deverá realizar o controle do acompanhamento de todas as obrigações assumidas neste acordo, incluindo aquele sobre a execução de projetos sociais Os resultados das auditorias e investigação interna serão reportados um Comitê de Supervisão Independente; f) remover de os cargos diretivos e de conselho das companhias abertas o Sr. Joesley Mendonça Batista e a não o reconduzir por um período de 5 anos.

Por sua vez, o MPF se comprometeu a (cláusula 17 – Compromissos do MPF): a) empreender diálogo ativo com outras autoridades ou entidades públicas com as quais a colaboradora venha a entabular tratativas para a celebração de acordos, tendo como objeto os mesmos fatos revelados neste (tais como, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle – antiga CGU, autoridades dos Estados e municípios competentes para a instauração dos processos de responsabilização da lei 12.846/13, TCU, dos Estados e Municípios, CADE, AGU e as advocacias públicas dos Estados e Municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista, no que couber, para a realização de acordos semelhantes com esses órgãos; b) emitir certidão ou prestar informação perante órgãos ou autoridades mencionadas acima ou autoridade estrangeiras da extensão da cooperação da colaboradora, incluindo o grau de relevância dos fatos revelados, a utilidade para a identificação dos demais envolvidos em atos ilícitos e para a obtenção célere de informações, documentos e elementos comprobatórios e outros pertinentes para o acordo no âmbito desses órgãos ou entidades com vistas a concessão do benefício; c) **não propor qualquer ação de natureza cível ou sancionatória**, inclusive ações de improbidade administrativa, pelos fatos /condutas reveladas em decorrência deste acordo, contra a colaboradora, empresas de seu grupo econômico, aderentes, enquanto cumpridas integralmente as cláusulas impostas neste acordo (salvo se for oferecida com pedido exclusivamente declaratório, no caso de ser necessário interromper a prescrição); d) **não propor qualquer ação de natureza criminal**, pelos fatos/ condutas reveladas em decorrência deste acordo, contra os aderentes, por suas condutas reveladas em decorrência deste acordo, e desde que tais condutas reveladas também sejam objeto de acordo de colaboração premiada ou de termo de adesão de preposto ao acordo; e) empreender diálogo ativo com os órgãos públicos, empresas públicas e sociedades de economia mista para que retirem restrições cadastrais relacionadas aos fatos objeto deste acordo; f) prestar declarações a terceiros, conforme solicitado pela colaboradora, atestando o conteúdo e/ ou cumprimento dos compromissos assumidos por ela e pelas empresas de seu grupo econômico quando necessárias para permitir a celebração e a manutenção de contratos com terceiros; g) defender perante terceiros a validade e eficácia de todos os termos e condições do acordo para todos os fins; h) peticionar em qualquer

instancia judicial ou administrativa, objetivando a validade e eficácia do presente acordo, podendo usar de todos os meios processuais admissíveis; i) requerer em juízo, por meio de seus procuradores com atribuição para os processos, o levantamento de eventuais medidas cautelares patrimoniais ou garantias cautelares sobre bens e ativos das empresas vinculadas à colaboradora.

Os benefícios conferidos por este acordo a cada aderente só serão aplicáveis aos fatos ilícitos por ele mesmo reconhecidos [...]. Nas ações civis públicas e de improbidade administrativa já propostas em face da colaboradora, empresas de seu grupo econômico e aderentes, o MPF e os demais membros do MP que aderirem a este acordo, comprometeram-se a postular, como autor ou fiscal da lei, a suspensão do processo até o final do cumprimento da multa; e o reconhecimento do efeito apenas declaratório dos atos de improbidade administrativa, sem aplicação de sanções. O MPF Comprometeu-se a não realizar qualquer ação de responsabilidade contra a colaboradora ou aderentes em razão do dever de informar o mercado (art. 157, §4º da LSA) durante o período das tratativas dos acordos de leniência e colaboração premiada, em razão do sigilo imposto em tais tratativas (art. 16, §6º da Lei 12.846/13). O MPF e os demais membros do MP que aderirem a este acordo, no âmbito de suas atribuições, não proporão qualquer medida adicional para obter ressarcimento cível ou aplicar penalidades em relação aos fatos revelados neste acordo.

Em relação à cooperação com autoridades estrangeiras, em caso de solicitação formal de compartilhamento de informações para o fim de investigação criminal pela autoridade competente de Estado estrangeiro, ou ainda em caso de transmissão (comunicação) espontânea de informações (art. 18, 4 e 5 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção), o MP que estiver com a custódia das provas produzidas neste acordo restringirá seu uso apenas e exclusivamente em relação a investigações, procedimentos e processos criminais contra terceiros. Sempre que possível, nos casos acima, a autoridade competente estrangeira prestara o compromisso prévio perante o MP que estiver na custódia das provas produzidas neste acordo de

respeitar as referidas restrições. Sempre que possível, ressalvadas as hipóteses de sigilo, o MPF dará ciência à colaboradora acerca dos pedidos de colaboração.

No que tange à contratação como poder público, o MPF e os demais órgãos do MP aderentes se comprometeram a: a) não pleitear, com fundamentos nos fatos revelados neste acordo, no que tange exclusivamente as condutas especificadas nos anexos, a declaração de nulidade de quaisquer contratos celebrados, vigentes e/ ou já encerrados, que tenham como partes, de um lado, qualquer entidade da Administração Pública direta e/ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive entidades financeiras e/ou seguradoras controladas pelo Estado e, de outro lado, a colaboradora ou empresas de seu grupo econômico; b) levar esse acordo ao conhecimento de órgãos e entidades da Administração Pública direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive entidades financeiras e/ ou seguradoras controladas pelo Estado para que seja considerada a manutenção dos atos, contratos ou negócios jurídicos que tenham celebrado com a colaboradora ou empresas de seu grupo econômico com objetivo de manutenção da capacidade de pagamento dos valores previstos neste acordo; c) prestar declarações a terceiros, quando solicitado pela colaboradora, atestando o conteúdo e/ ou cumprimento dos compromissos assumidos pela colaboradora e aderentes quando necessárias para permitir a celebração dos contratos com a Administração Pública direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive entidades financeiras e/ ou seguradoras controladas pelo Estado, ou com a Administração Pública estrangeira. Não haverá óbice a celebração de renovações, aditivos, novações e outros instrumentos contratuais congêneres relativamente aos contratos e negócios jurídicos objeto dos incisos I e II desta cláusula.

Vale destacar a Cláusula de vinculação à colaboração premiada, que dispôs que o acordo poderá ser integralmente rescindido caso o acordo de colaboração premiada firmado por executivos e dirigentes da empresa e homologado pelo STF seja anulado por este. Há ainda a cláusula de contratação de financiamento e outras operações financeiras que estabeleceu que a colaboradora e as sociedades por ela controladas poderão desenvolver suas atividades empresariais normalmente, sem quaisquer restrições,

inclusive no que se refere ao relacionamento com as instituições do mercado financeiro e de capitais, no Brasil e no exterior, podendo contratar financiamentos, emitir títulos de dívida e valores imobiliários e realizar operações financeiras de qualquer natureza, sem qualquer restrição, observadas as normas da legislação própria de regência.

4. ANÁLISE DAS MULTAS LENIENTES APLICADAS NOS ACORDOS

Como já mencionado, comprovada a ocorrência do ato lesivo, uma das sanções que pode ser aplicada pela autoridade competente é a multa no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo (excluídos os tributos, nunca inferior à vantagem auferida quando for possível sua estimação) – não sendo possível utilizar o critério do faturamento bruto a lei prevê que a multa será de R\$ 6.000,00 a R\$ 60.000.000,00.

4.1 Natureza Jurídica

A natureza das multas previstas na LAC é administrativa e visa tutelar a regularidade dos atos de administração.

A multa da Lei do Cade tem a mesma natureza, mas visa a tutelar bem jurídico distinto. A Lei do Cade estabelece que a multa é de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do procedimento administrativo e que não pode ser inferior à vantagem auferida.

Já a multa prevista na LIA tem natureza jurídica civil e protege o mesmo bem jurídico da LAC. A LIA previu que a multa é de três vezes (3x) o valor do acréscimo patrimonial para atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito; de duas vezes (2x) o valor do dano, para atos de improbidade que importam em dano ao erário; de cem vezes (100x) o valor da remuneração recebida, para atos de improbidade que atentam contra os princípios.

A multa prevista na Lei de Licitações, por sua vez, tem natureza jurídica administrativa e protege bem jurídico diverso do da LAC. A Lei de Licitações estabeleceu que a multa é calculada em índices percentuais, cuja base corresponderá ao valor da vantagem efetivamente obtida ou potencialmente auferível pelo agente.

Diante da multiplicidade de normas que tratam sobre a moralidade administrativa no Brasil, a previsão de multas para os infratores consta em todo o sistema administrativo e civil de combate à corrupção. Há multas fixadas no âmbito da LAC, da LIA e da Lei de licitações. Sendo assim, faz-se necessário tipificar conduta para fins de aplicação da multa, para estabelecer um nexos causal entre a sanção e a conduta, indicando os dispositivos legais violados. A tipificação permite verificar se a conduta descrita já foi considerada ou não por outras instâncias do direito administrativo sancionador. Além disso, a multa prevista na LIA, na Lei do CADE, ou ainda na Lei de Licitações, deve ser levada em consideração quando da análise da multa prevista na LAC.

4.2 Tratamento Conferido às Multas

Uma questão que se põe, no que tange à celebração do acordos de leniência foi quanto ao tratamento que dado às multas, que não seguiu uma padronização. Inicialmente, os acordos de leniência celebrados no âmbito da famigerada Operação trataram da multa como multa cível, posteriormente, porém, em cada acordo, o MPF passou a dar uma denominação distinta aos valores acordados.

No caso da Andrade Gutierrez, por exemplo, na cláusula 7ª, na aliena “a” trata do valor correspondente a 97,5% para fins de **ressarcimento dos danos** materiais e imateriais causados pelos fatos e condutas ilícito objeto desse acordo aos entes públicos, órgãos públicos, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista, observado o disposto no art. 16, §3º, da Lei 12.846/2013. Já na aliena “k” prevê pagar **multa cível** em seu nome e de todos os seus prepostos beneficiados por este acordo, em decorrência das infrações e ilícitos narrados nos anexos a este termo de leniência no valor da multa: R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais). No parágrafo 5º estabelece que o

valor pago com a multa compensatória poderá ser compensado em favor da colaboradora e de empresas do seu grupo econômico em eventual ação de objeto extrapenal ou processo administrativo, a critério da respectiva instância competente, excluído qualquer feito judicial ou extrajudicial de objeto ou escopo tributário.

No caso do acordo com a Holding do Grupo Odebrecht, estipulou o valor global de três bilhões e oitocentos e vinte e oito milhões, do qual 82,10% seriam destinados para o Brasil. Desse total, seriam destinados 97,5% para o **ressarcimento dos danos materiais e imateriais** causados pelos fatos e condutas ilícitas objeto desse acordo aos entes públicos, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista (esse valor será repassado às vítimas, quando houver adesão do órgão do MP, nos termos do relatório de imputação de crédito apresentado pelo MPF, o qual também deverá discriminar a destinação de 2,5% deste valor para fins de **multa civil** do art. 12 da lei 8.429/92, que também será destinado a vítima); 2,5% aos órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos na Lei 9613/98.

Por sua vez o acordo da Holding do Grupo JBS com o MPF estipulou o valor nominal de dez bilhões e trezentos milhões de reais de **multa** e valor mínimo de **ressarcimento**.

Ocorre que a natureza jurídica da multa cível é distinta do ressarcimento ao erário. A multa cível objetiva sancionar a pessoa jurídica infratora, tendo natureza administrativa- punitiva, já o ressarcimento ao erário visa a reaver o rombo realizado em desfavor do erário e o lucro auferido de forma indevida, sua natureza é, portanto, indenizatória.

Assim, a AGU estabeleceu um Manual de Leniência em que sustenta que, nas hipóteses em que o acordo foi fixado a título de ressarcimento, a compensação deverá ocorrer pela Comissão de Negociação da CGU/ AGU a título e ressarcimento ao erário.

Já nas hipóteses em que o acordo foi fixado a título de multa cível, o valor deve ser descontado a título de multa.

O ressarcimento deverá levar em conta o que se perdeu economicamente com o ato e o que se deixou de lucrar, logo ele tem o caráter rígido. Por sua vez, a multa cível é sanção e poderá levar em conta a gravidade da conduta ou a forma como o ato foi cometido, além da própria extensão do dano, possuindo o caráter mais flexível, podendo variar conforme diversas circunstâncias.

Quanto às multas aplicadas pelo CADE, CVM e Bacen, no âmbito dos seus acordos de leniência, os valores deverão ser considerados quando da efetivação do acordo de leniência realizado pela CGU/ AGU/ MPF, pois a natureza de ambas as multas é administrativa, apesar de visarem a proteção de bens jurídicos distintos (enquanto os acordos firmados com base na LAC buscam proteger o Estado de atos de corrupção, os acordos firmados com base na Lei do CADE, CVM e Bacen buscam proteger a ordem econômica nacional, o sistema financeiro e o mercado de capitais, respectivamente).

4.3 Inafastabilidade da Obrigação de Reparar Integralmente o Dano

Apesar de a LAC estabelecer a possibilidade de redução da multa com a celebração do acordo, ela prevê que o acordo não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar o dano. A Convenção da ONU (UNCAC), norma que integra o sistema de combate a corrupção nacional, com força de lei ordinária, determina o ressarcimento dos benefícios advindos da prática do ato corrupto.

Nos acordos de leniência da LAC, a grande dificuldade é descobrir como delimitar o pagamento que deve ser feito pela empresa. Ainda que a LAC não preveja como os danos e o enriquecimento ilícito serão ressarcidos, a referida norma deve ser observada. Neste caso, o ressarcimento ao erário deve ser alcançado por estimativa.

De acordo com o Manual de Leniência da AGU, o ressarcimento nos casos de corrupção abrange o pagamento de multa (que pode ser reduzida, mas não suprimida, nos termos do art. 16, §2º da LAC); a reparação do dano causado à Administração, mediante estimativa, admitida prova em contrário; a restituição da propina (reparação integral) e do lucro (negociável).

Ainda de acordo com o referido manual, os lucros a serem ressarcidos devem corresponder: a) ao valor total efetivamente pago ou devido pela Administração Pública, nos contratos da Administração passíveis de nulidade; b) aos valores acrescidos ilicitamente vinculados e proporcionais às infrações da LAC ou ao ato de improbidade, descontados os custos ilícitos efetuados, nos contratos da Administração originariamente válidos.

Além disso, a efetividade do acordo de leniência exige celeridade, o que dificulta a apuração do dano/ lucro real de fatos complexos revelados no acordo, o que demandaria perícia custosa e morosa. Quando não for possível quantificar os danos e lucros nem formar título executivo da Administração (dívida líquida certa e exigível), deve ser feito por estimativa razoável. No que tange aos danos controversos, mesmo após uma estimativa, os órgãos podem identificar outros danos para cobrança posterior.

A restituição dos lucros está relacionada com o ganho ilícito obtido pela empresa, o que inclui todos os incrementos das receitas obtidos com o contrato, menos os lucros lícitos. Dessa forma, pode haver a negociação dos benefícios/ lucros obtidos pela empresa, tornando mais eficiente a leniência. Isto é, os benefícios/ lucros advindos da contratação que não importarem prejuízos para a União, poderão ser objeto de negociação.

Essa negociação deve levar em consideração as suas funções compensatórias (relativa ao dano causado) e preventivas (evitando práticas ilícitas). No relatório da OCDE de 2012, a maioria dos casos analisados levou em consideração, para o ressarcimento, os lucros líquidos obtidos com a contratação somados à propina.

A capacidade econômica da empresa também pode ser levada em consideração na estimativa razoável do lucro para fins de celebração do acordo, para permitir que ela continue contratando com a Administração Pública, caso se constate que a sua presença no mercado é importante para fortalecer a economia e a concorrência.

A tendência internacional é no sentido de obrigar a empresa infratora a devolver aos entes lesados e/ou aos cofres públicos, os benefícios obtidos com o ato corrupto. Contudo essa vantagem auferida pode ser analisada à luz da capacidade de pagar da empresa, o chamado *ability to pay*.

Considerando que a empresa se beneficiou de atos ilícitos, cabe a ela reparar o dano causado, restituir o enriquecimento ilícito (propinas e lucros) e a multa em consonância com os princípios da vedação ao enriquecimento ilícito, da moralidade, da legalidade, da economicidade que regem a Administração Pública, e da função preventiva dos acordos de leniência.

4.4 Falta de Previsão quanto ao Parâmetro para a Redução da Multa

A LAC autoriza que a celebração do acordo de leniência reduza a multa em até 2/3, mas não estabelece nenhuma menção sobre a metodologia utilizada para a sua redução, nem estabelece parâmetros mínimos predefinidos.

Assim a redução da multa pode ser compreendida entre o intervalo de 0,1% a 66,6%, o que dá ampla e indesejável margem de discricionariedade à autoridade administrativa, podendo levar ao casuísmo e à dificuldade do controle do ato administrativo. Dessa forma, esse ponto deve ser regulamentado em prol da previsibilidade e segurança do programa de leniência.

Simão e Vianna (2017, p. 129) defendem que essa regulamentação deve seguir a adoção de procedimentos de consulta e audiência pública previsto na Lei

9.784/99 e as balizas da Lei do CADE como, por exemplo, a graduação da redução da multa de acordo com o ineditismo da informação; com a indicação de envolvidos no crime; e com o momento em que a pessoa jurídica demonstra interesse em colaborar.

Segundo eles, percentual de redução da multa também poderia variar proporcionalmente à identificação dos participantes no ato lesivo; à cooperação e a apresentação de provas; ao momento processual de informação sobre o ato lesivo. Quanto maior a cooperação e a identificação dos participantes e quanto mais cedo noticiar o fato, maior deveria ser o percentual de redução.

Nesse aspecto importa destacar que o Decreto 8.420/2015 regulamentou, em parte, o cálculo da multa: continuidade dos atos lesivos no tempo; a tolerância e ciência do corpo diretivo da pessoa jurídica; a interrupção do serviço ou da execução da obra; a situação econômica do infrator; a reincidência; contratos mantidos ou pretendidos.

Vale destacar ainda que a LAC não prevê a isenção da pena de multa, ao passo que a Lei do CADE admite a extinção da ação punitiva da administração pública e isenta a pessoa jurídica de qualquer sanção administrativa. A colaboração premiada na esfera penal, por sua vez, autoriza o perdão judicial.

Com efeito, há quem defenda que a redução em até dois terços da multa administrativa não seja incentivo suficiente para que a empresa, espontaneamente, traga à baila fato que implique na sua própria responsabilização. Isto porque a LAC não obriga a pessoa jurídica a informar os atos lesivos de que tenha ciência e a empresa deverá contabilizar, além da reparação do dano causado, a obrigação de pagar o valor da multa. Simão e Vianna (2017) salientam que o único estímulo aparente para a espontaneidade estaria previsto no art. 18, IV do Decreto 8.420/2015 (que exclui 2% do faturamento bruto do resultado da soma dos valores do cálculo da multa), mas este não é o suficiente.

Ou seja, se a pessoa jurídica identificou antecipadamente a ocorrência de um ato ilícito e decidiu informar tempestivamente as autoridades competentes, foi porque o investigou de forma aprofundada através de mecanismos internos de integridade.

Contudo, mesmo tomando todas as medidas para evitar a ocorrência do ato lesivo, a LAC impõe uma sanção para essa pessoa jurídica, indo de encontro com a tendência mundial em que se admite a isenção total de sanções nesses casos (FCPA, UK Bribery Act, Código Penal Espanhol).

A LAC limita-se a dispor no art. 7º, VIII sobre a necessidade de se levar em consideração a existência de mecanismos e procedimentos de *compliance* na aplicação da pena, sem estabelecer a possibilidade de isenção total das sanções, como incentivo para que as pessoas jurídicas efetivamente mudem seu comportamento e cooperem com o Estado no deslinde de casos graves de corrupção.

Cabe salientar que a única hipótese que a LAC estabeleceu isenção para a pessoa jurídica que celebra o acordo de leniência foi referente à sanção do art. 19, IV, que prevê a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de um e máximo de cinco anos.

4.5 Destinação da multa

Não obstante as críticas já mencionadas, há uma grande polêmica no que diz respeito à destinação de recursos do acordo a órgãos públicos.

O art. 24 da Lei 12.846/2013 estabelece que “a multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados com fundamento nesta Lei serão destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesadas”.

Di Pietro (2017, p. 279-280) sustenta que o art. 24 da LAC é aplicado para as sanções de natureza pecuniária (a multa prevista nos art. 6º, I; e o perdimento de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, previsto no art. 19, I).

Em relação à expressão “preferencialmente”, a referida autora defende que há uma margem de discricionariedade para a Administração Pública decidir sobre o destino dos recursos provenientes da aplicação das sanções de natureza pecuniária. Para ela a expressão é inócua pois não há fundamento legal para destinar os recursos arrecadados a outro ente que não seja a pessoa jurídica que sofreu o dano.

Ela ressalta que, na realidade, os danos afetam a pessoa jurídica em nome de quem atua a Administração Pública, já que esta não tem personalidade jurídica. Dessa forma os recursos devem entrar para os cofres da pessoa jurídica lesada e esta é que irá destiná-los aos órgãos afetados pelos atos ilícitos.

A LAC não limita a utilização dos recursos a uma finalidade específica, como a LACP que, ao condicionar a destinação dos recursos a um Fundo para a utilização na recuperação dos bens lesados, cria uma hipótese de receita vinculada a determinado fim definido em lei.

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Segundo a autora, o art. 13 da Lei nº 7.343/1985 (Lei de Ação Civil Pública – LACP) deve ser aplicado para os recursos provenientes da indenização por perdas e danos e não para as sanções de natureza pecuniária.

De acordo com a referida autora, na LAC, os recursos só poderiam ser destinados aos cofres da pessoa jurídica lesada, pois a Administração Pública não tem personalidade jurídica própria também não há vinculação de receita. Assim, os recursos entrarão para o caixa único devendo ser utilizado, preferencialmente, em benefício do órgão ou entidade que sofreu diretamente a lesão.

Ela afirma que a margem de discricionariedade para a Administração Pública em razão da expressão “preferencialmente” é uma discricionariedade limitada, pois o

legislador optou por qual destinação deve ser dada aos referidos recursos, de forma que destinação diversa deve ser motivada adequadamente pela autoridade.

Todo o valor que foi arrecadado até a presente data está sendo depositado em contas judiciais da Caixa Econômica Federal (CEF). Contudo, de acordo com os críticos, como Rovere Luchete (2016), os valores deveriam ser destinados exclusivamente ao Caixa Único do Tesouro, conforme as regras orçamentárias, pois o Poder Público que deve estabelecer a destinação dos valores, em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual do Governo. Para eles, a lei penal não deve ser usada em acordos cíveis (como os de leniência) e sustentam que o MPF poderia manobrar os valores que deveriam ser destinados aos órgãos públicos ao mantê-los em contas judiciais.

Apenas a título de comparação, os acordos globais realizados com as empresas Braskem, Rolls- Royce e Keppel Fels destinaram os valores para o Tesouro dos EUA. Contudo, deve ser ressaltado que tais acordos foram pactuados a luz da legislação estrangeira.

Nesse sentido, o entendimento que prevalece é que as multas derivadas dos acordos de leniência são créditos orçamentários e devem obedecer aos princípios da universalidade e da unidade e orçamentárias. O princípio da universalidade “(...) deve ser entendido a obrigação de constar no orçamento todas as receitas e todas as despesas do Poder Público, pelos seus totais, sem dedução de qualquer natureza. “A unidade orçamentária veda a feitura de mais de um orçamento em cada ente público, facilitando a fiscalização política desta atividade, de acordo com Mileski (2003, p. 50 e 51). O princípio da unidade de caixa decorre deste princípio e obriga à contabilidade a ter somente um caixa, em que são reunidos todos os fundos correspondentes aos seus diversos serviços, conforme Trotabas (1995, p. 146).

No voto que analisou o acordo de leniência da SBM Offshore, o Subprocurador- Geral da República, Marcelo Muscogliati, Coordenador da 5ª Câmara do

MPF, defendeu que não se aplica ao acordo judicial e no âmbito de processo criminal o entendimento de que os recursos deveriam ser recolhidos em conta única do Tesouro Nacional (e não em conta específica de um órgão público). Isso porque a destinação de bens e valores tem base legal diversa, pois decorreram de sentença criminal homologatória do acordo. Ou seja, as multas lenientes quando homologadas pela justiça, configuram títulos judiciais, logo não dependeriam de nenhuma autorização da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além disso, o art. 13, § 1º da Lei de Ação Civil Pública⁸ autoriza a manutenção dos valores em estabelecimento oficial de crédito (no caso na CEF) e pode ser aplicado analogicamente, admitindo-se a existência de um microssistema de combate à corrupção e aplicando a teoria do diálogo das fontes.

Ademais, é possível defender que tais valores não configuram créditos orçamentários, mas sim créditos extra-orçamentários. De acordo com Abraham (2018, p. 135), podemos classificar as receitas públicas em orçamentárias e em não orçamentárias ou extra-orçamentárias. A distinção deriva da sua previsão ou não em lei orçamentária e na necessidade ou não de devolução dos recursos:

As receitas orçamentárias são aquelas incluídas na lei orçamentária, prevendo um ingresso financeiro – temporário ou definitivo – a ser aplicado nas atividades estatais. **Já as receitas extraorçamentárias decorrem de duas situações cumulativas: a sua não previsão no orçamento e a necessidade de devolução de certos recursos que ingressaram temporariamente.** (Grifo nosso)

A classificação em créditos extraorçamentários, implica no fato de que sua arrecadação não dependerá de autorização legislativa e sua realização não se vinculará à execução do orçamento. Isto porque, o Estado, nesses casos, figura como mero depositário de tais valores, podendo, porém, utilizá-los temporariamente na sua movimentação financeira.

⁸ art. 13 § 1º. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.288, de 2010)

O Manual de Receitas Públicas, aprovado pela Portaria STN nº 2/2007, esclarece, no item 2.4, que a Lei nº 4.320/1964 regulamenta os ingressos de disponibilidades de todos os entes da federação, classificando-os em dois grupos: orçamentários e extra- orçamentários. Os ingressos extraorçamentários são aqueles pertencentes a terceiros, arrecadados pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução. Esses ingressos são denominados recursos de terceiros.

Ora, os acordos de leniência têm natureza jurídica de negócio bilateral e as multas deles decorrentes não têm previsão no orçamento e ingressaram temporariamente, visto que devem ser destinadas aos órgãos ou entidades públicas lesadas. Dessa forma, é possível sustentar que os recursos derivados da multa dos acordos de leniência e das colaborações premiadas são créditos extraorçamentários e não dependem de autorização legislativa para tanto, não estando vinculados às regras orçamentárias. Assim, nada impede que tais valores fiquem depositados na conta judiciária.

4.5.1 Destinação das Multas Lenientes para Órgãos de Combate à Corrupção

Outra questão que merece destaque é que, na prática, parte das multas tem sido destinada para estruturação das instituições de combate a anticorrupção.

No caso das empresas Mullen Lowe e FCB Brasil, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e VRG Linhas Aéreas, foram destinados 10% do valor pago para a estruturação dos órgãos federais de combate a corrupção (fins do art. 7º, §1º, da Lei 9.613/98).

No caso da Odebrecht, foram destinados 2,5% aos órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos. A Força Tarefa da Operação Lava Jato sustenta o uso da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro para aparelhar os órgãos que atuam no combate à corrupção (art. 7º, §1º, da Lei 9.613/98).

No que tange à destinação para a estruturação dos órgãos de enfrentamento da corrupção está em consonância com uma política pública anticorrupção, na medida em que esta demanda gastos públicos com aparelhamento, estruturação e para a atuação nos casos sob sua responsabilidade, o que requer investimentos e legitima a destinação da multa para a sua estruturação.

Ademais, não haveria nenhum óbice, pois, a LAC não veda (o art. 24 estabelece o termo “preferencialmente”) e nenhuma outra norma proíbe a referida destinação. Além disso, o artigo 7º, §1º, da Lei 9.613/98 autoriza a destinação dos bens, direitos e valores perdidos para os órgãos de combate a corrupção. Tal dispositivo pode ser aplicado analogamente para suprimir a lacuna da LAC, a partir do reconhecimento do microsistema anticorrupção.

4.5.2 Destinação das Multas Lenientes para Projetos Sociais

A questão mais importante reside na destinação das multas leniente para projetos sociais. No caso da JBS, o acordo previu a destinação de um bilhão e setecentos e cinquenta milhões de reais ao BNDES; um bilhão e setecentos e cinquenta milhões à União; um bilhão e setecentos e cinquenta milhões de reais à FUNCEF; um bilhão e setecentos e cinquenta milhões de reais à PETROS; quinhentos milhões à CEF; quinhentos milhões ao FGTS; dois bilhões e trezentos milhões de reais para a execução de projetos sociais, especialmente nas áreas de educação, saúde e prevenção da corrupção. Vale ressaltar que o referido acordo é o mais significativo, no valor de R\$ 10,3 bilhões e ainda está em negociação.

No mesmo sentido, em março de 2018, a Força Tarefa da Operação Lava Jato do Núcleo de Combate à Corrupção da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, manifestou-se, nos autos do processo de nº 2017.51.01.032677-5, no sentido de destinar os valores das multas decorrentes dos acordos de colaboração premiada diretamente para as escolas:

Os recursos depositados em contas judiciais em decorrência dos processos da denominada Operação Lava Jato no Rio de Janeiro possuem três origens distintas:

- 1) indisponibilidade de bens ou valores pertencentes a réus que permanecem litigando e não possuem condenação transitada em julgado;
- 2) valores que os réus renunciaram a sua titularidade;
- 3) valores provenientes de acordos de colaboração premiada.

A referida Força Tarefa sustenta que os recursos originários da indisponibilidade de bens ou valores pertencentes a réus que permanecem litigando e não possuem condenação transitada em julgado devem permanecer em contas judiciais e a disposição deles só poderá ocorrer se e quando houver condenação transitada em julgado.

Os recursos originários da renúncia dos réus, decorrentes da ausência de controvérsia quanto à titularidade das vítimas, já poderão ser colocados à disposição destas. A questão é que antes do trânsito em julgado da condenação não será possível quantificar o dano de cada uma das vítimas, com exceção do caso em que houver o *fumus boni juris* da vítima e uma necessidade comprovada, que atenda ao requisito do *periculum in mora*.

No que se refere aos valores provenientes de acordos de colaboração premiada, podem ter quatro finalidades distintas:

- 1) pagamento de multa penal;
- 2) pagamento de multa cível para reparação do dano da vítima ou da coletividade;
- 3) utilização pelos órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos na Lei 9.613/98, na forma do artigo 7º, parágrafo 1º, do mencionado diploma legal;
- 4) pagamento de prestação pecuniária.

Os valores fixados para o pagamento de multa penal devem ser destinados, por força de lei (art. 49 do CP) ao fundo penitenciário.

Já os valores fixados para o pagamento de multa cível, para a reparação do dano da vítima ou da coletividade, devem seguir a mesma sistemática dos valores de titularidade incontroversa das vítimas, que forem renunciados pelos réus.

Parte dos valores da multa fixada nos acordos ainda podem ter a finalidade de estruturar os órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos na Lei 9.613/98, quando se tratar desse tipo de delito e houver expressa disposição no acordo.

Os valores fixados para pagamento de prestação pecuniária podem ser destinados à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, na forma do artigo 45, parágrafo 1º, do Código Penal.

[...] por não haver uma vítima direta a ser reparada no crime de lavagem de dinheiro, o MPF, manifestou-se no sentido da possibilidade de destinação à entidade pública ou privada com destinação social, na forma do artigo 45, parágrafo 1º, do Código Penal.

Neste diapasão, o MPF com fundamento no artigo 45, parágrafo 1º, do Código Penal, concordou com a autorização judicial para que os valores arrecadados com a multa no acordo de colaboração premiada celebrado nos autos do processo 2017.51.01.032677-5 fossem integralmente utilizados para a reforma de escolas, seguindo-se a sistemática estabelecida no termo de cooperação técnica para a liberação dos recursos.

A referida manifestação destacou as possíveis espécies de multa provenientes da colaboração premiada, que podem ser aplicadas também para os acordos de leniência (com exceção da espécie de multa penal), quais sejam: a multa penal, a multa civil, a multa para a estruturação dos órgãos de controle da corrupção e a multa como prestação pecuniária. Esta última teria o condão de ser destinados à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, na forma do artigo 45, parágrafo 1º, do Código Penal. Nesse caso, foi deferida a destinação de parte do valor recuperado na Operação Lava Jato para as escolas do Rio de Janeiro.

Na instância do STF, também houve pedido do MPF de destinação das multas referentes às colaborações premiadas para a educação, mas o pedido está sendo objeto de debate. A AGU defendeu que não pode haver destinação direta para programas de educação, pois todo o valor deve ser revertido ao órgão lesado, devendo ser destinado ao Tesouro Nacional e seguir as regras orçamentárias.

Todavia, a questão é controvertida, visto que as verbas decorrentes tanto do acordo de leniência, quanto das delações premiadas – institutos cuja finalidade consiste em ser um meio de obtenção de prova para as investigações – são créditos decorrentes da sentença criminal, caracterizando-se como título executivo judicial. Além disso podem ser caracterizados como créditos extraorçamentários.

Destinar parte dos recursos arrecadados a título de multa no bojo de um acordo de leniência para projetos sociais não viola nenhuma regra e está em consonância com a política pública de combate à corrupção. Contudo a questão ainda depende de regulamentação.

A lei 12.850/13 dispõe sobre diretrizes para o instituto da colaboração premiada e também não prevê destinação específica. O art. 24 da LAC estabelece a destinação preferencial para órgãos/ entidades públicas lesadas, sem nada dispor quanto aos parâmetros para destinação aos demais órgãos. Já o art. 91, II do CP estabelece que é efeito da condenação, a perda do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que

constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso, em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé.

É possível defender que o ato de corrupção não causa danos apenas a determinado ente público, mas a sociedade como um todo, o que legitima a destinação para os projetos sociais. Nesse sentido Carvalho (2015, p.39) destaca que a vítima é a sociedade:

Com efeito, a corrupção tem três características que a diferenciam dos demais ilícitos e dificultam a utilização de técnicas convencionais de repressão. Em primeiro lugar, a corrupção é invisível e secreta: trata-se de um acordo entre o corrupto e o corruptor, cuja ocorrência, em regra, não chega ao conhecimento de terceiros. Além disso, a corrupção não costuma deixar rastros: o crime pode ser praticado mediante inúmeras condutas cuja identificação é difícil, e, ainda que provada uma transação financeira, é ainda necessário demonstrar que o pagamento tinha realmente por objetivo um suborno. Por fim, a corrupção é um crime sem vítima individualmente determinada – a vítima é a sociedade –, o que dificulta sua comunicação às autoridades, já que não há um lesado direto que se sinta obrigado a tanto.

Além disso, o artigo 45, parágrafo 1º, do Código Penal estabelece que “a prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social...”

Considerando que a multa proveniente da colaboração premiada ou do acordo de leniência consiste possui a natureza de prestação pecuniária, ela pode ser destinada de forma direta à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, na forma do referido artigo.

Ademais, destinar os valores da multa dos acordos de leniência, diretamente, para os projetos sociais sem a necessidade de autorização orçamentária está em consonância com a visão de uma política pública anticorrupção fundada na ideia de que o problema público da corrupção representa principalmente um problema político, contribuindo para o fortalecimento da Democracia. Neste caso, seria possível que a política pública anticorrupção fomentasse uma política pública social.

A destinação direta para tais projetos permite que o dinheiro desviado pela corrupção volte de forma mais célere para a sociedade, na forma de prestação de serviços públicos essenciais, sem a necessidade de entrar na Conta do Tesouro. A destinação de tais valores para a Conta Única do Tesouro geraria a desvinculação de tais verbas das políticas públicas anticorrupção. Além disso, o montante de tais valores seria irrelevante e ínfimo diante do montante total daquela conta única, abrindo brechas para novos desvios.

4.6 Fundo Específico Anticorrupção

Considerando que o atual entendimento predominante é no sentido de que a multa leniente consiste em um crédito orçamentário, a solução seria a criação de um fundo específico, o **Fundo de Combate à Corrupção** para que os valores arrecadados sejam vinculados à política pública anticorrupção, o que superaria a controvérsia quanto à manutenção ou não na conta do judiciário ou na conta do Tesouro Nacional. Tais valores depositados nesse fundo específico poderiam ser destinados tanto para políticas públicas anticorrupção como para políticas públicas sociais. Todavia, para a criação do referido fundo, há necessidade de autorização legislativa para tanto.

Conti (2006, p.154) conceitua fundo como “(...)um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riquezas , cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios preestabelecidos”.

De acordo com Carvalho (2010, p. 234), “a forma mais comum de vinculação de receitas é aquela instrumentalizada por fundos específicos e finalidades previamente determinadas, de forma a se mitigar o princípio da não afetação de despesas”. Além disso a vinculação de receitas é uma justificativa para sanar o problema da má gestão financeira dos recursos.

Segundo Corti (2007, p 312), a forma jurídica comumente utilizada para a constituição dos fundos é a afetação específica de receitas, mediante diversos diplomas

legislativos e regimes jurídicos próprios. Os fundos (juntamente com contas especiais e orçamentos anexos) são veículos para essas vinculações.

Há possibilidade, contudo, de criação de um fundo sem que seja por afetação específica de recursos. Seria o caso de instituição de uma porcentagem fixa de gastos que a lei orçamentária deverá suprir com os recursos já autorizados ao Congresso Nacional. Corti defende que se trata de uma autolimitação legislativa de caráter orçamentário, pois o próprio órgão responsável pelo orçamento cria uma regra que limita a sua autonomia orçamentária.

Contudo, no nosso ordenamento, a vinculação de receitas a um gasto predeterminado é característica primordial no sistema de fundos especiais brasileiros. Por isso, a melhor solução seria a criação de um fundo específico anticorrupção.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa defende que deve ser reconhecida e fomentada uma política pública anticorrupção eficaz com fundamento na visão do fenômeno da corrupção como um problema público, isto é, como um problema social, cultural, econômico e, principalmente, político. Para tanto é preciso abandonar a visão simplista e limitada de que a corrupção em nosso país é derivada da colonização exploratória portuguesa. Isto porque, além de minimizar o problema (que não é só cultural), esse viés paralisa qualquer tentativa de solucioná-lo partindo do pressuposto de que a corrupção estaria incrustada na população brasileira e não há outra saída que não seja o conformismo.

Diversas teorias apontam que esse problema não é exclusividade do brasileiro nem de determinada ideologia ou de certo regime político ou forma de governo. O fenômeno da corrupção sempre existiu, perdura até os dias atuais e sempre existirá. Seria utópico visar ao seu fim por completo. Contudo a sua mitigação é possível, apesar de não ser simples. Trata-se de um fenômeno complexo que demanda análises multidisciplinares, perpassando, pela política, economia, sociologia, pelo direito, entre outras.

Em nosso país, a corrupção, além de ser um problema cultural, é também um problema econômico e político. O desvio de recursos públicos é um obstáculo ao desenvolvimento econômico de qualquer país, pois a verba que poderia ter destinação produtiva ao interesse público passa a atender interesses privados. O fenômeno afeta relações econômicas nacionais e internacionais, propicia a fuga de divisas para o exterior, desestimula investimentos úteis, desestabiliza negócios privados, provoca a quebra de empresas, gerando desempregos.

Consequentemente, a corrupção gera ineficiência do governo e causa um impacto desastroso em todas as esferas da sociedade, disseminando desigualdade, exclusão social e injustiça. Configura, em último grau, uma barreira impeditiva à concretização de direitos fundamentais, desamparando programas sociais e aumentando a

pobreza da população. Por isso, a corrupção é, principalmente, um problema político, pois os anseios da população não são mais atendidos e ela não se vê mais representada por seus governantes, perdendo a confiança no Estado, o que desencadeia a crise de legitimidade (representatividade) e enfraquece a Democracia.

A impunidade, no que diz respeito ao controle judicial, sempre foi um dos principais incentivos à prática da corrupção em nosso país. Contudo, a LAC, associada a uma normatização da moralidade já existente, contribuiu para a diminuição da impunidade. Com a deflagração da Operação Lava Jato em 2014, dois instrumentos ganharam destaque, os acordos de leniência e as colaborações premiadas (previstas na Lei de Combate ao Crime Organizado), pois permitiram a descoberta de crimes decorrentes da macrocriminalidade (corrupção, organização criminosa, lavagem de dinheiro, crime contra a ordem econômica, crime contra o sistema tributário, entre outros crimes complexos) inalcançáveis pela persecução penal tradicional, caracterizando-se como importantes meios de obtenção de provas.

Paralelamente, ocorreram duas importantes mudanças de entendimento do STF, no que tange à justiça criminal, que permitiriam o desmembramento da investigação para a primeira instância e a efetividade da referida Operação. A primeira mudança ocorreu no bojo da Ação Penal nº 937, em que se firmou o entendimento no sentido da restrição do foro por prerrogativa de função apenas para os crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas. A segunda mudança, foi no polêmico Habeas Corpus nº 126292, em que se admitiu o início da execução da pena condenatória após a confirmação da sentença em segundo grau (mas antes do trânsito em julgado).

Os acordos de leniência, objeto da presente pesquisa, destacam-se como instrumentos de uma política pública anticorrupção. Eles visam a restaurar a moralidade administrativa, através de um pacto firmado entre as pessoas jurídicas e o Estado, no qual aquelas confessam a prática dos atos lesivos à Administração, em conluio com um ou mais agentes públicos, objetivando receber em seu benefício à mitigação das sanções

administrativas previstas na referida lei. São, portanto, mecanismos que buscam, por meio da colaboração da empresa, desvendar os ilícitos e seus desdobramentos e recompor o Estado, viabilizando a devolução de forma mais célere, dos recursos públicos desviados e, em troca, conceder o benefício da mitigação das sanções (como a redução da pena de multa, por exemplo), preservando tais empresas e evitando uma possível falência.

A presente pesquisa limitou-se a analisar os acordos de leniência firmados na Operação Lava Jato. Os resultados demonstram que eles foram determinantes para descortinar verdadeiras organizações criminosas nas contratações públicas em nosso país e desarticular crimes complexos que não seriam descobertos através da persecução penal tradicional. Os acordos viabilizam a punição por atos de “grande corrupção”; e também a restituição de forma mais célere dos recursos públicos desviados. Entre os resultados da Operação Lava Jato totalizam-se: 191 pessoas condenadas; 235 prisões (prisão em flagrante/temporária e preventiva) decretadas; R\$ 12,3 bilhões são alvo dos acordos de colaboração premiada no Paraná; R\$ 575 milhões já foram ressarcidos e pagos em multas compensatórias decorrente de acordo de colaboração; R\$ 134 milhões ressarcidos e pagos em multas compensatórias decorrente de acordo de leniência. Entre os mais significativos acordos de leniência pactuados com o MPF, destaca-se o acordo entre o Ministério Público Federal e JBS, no valor de R\$ 10,3 bilhões. O referido acordo ainda é importante por estipular a destinação das multas para projetos sociais, restituindo à sociedade pelos danos causados pela corrupção pública. Contudo ele ainda corre risco diante das vulnerabilidades da LAC, que demandam regulamentação.

Pode-se concluir, portanto, que a LAC, associada ao extenso arcabouço legislativo em busca da moralidade administrativa, foi um ponto de partida da implementação da política pública anticorrupção. A criação de um quadro normativo capaz de estabelecer constrangimentos de natureza jurídica contra práticas ímprobas é de importância fulcral, mas não é suficiente para controlar a corrupção no Brasil. Portanto, demonstra-se crucial a implementação de uma política pública anticorrupção efetiva. Esta deve ser autônoma e difusa, irradiando-se para os setores administrativo, judicial e legislativo; bem como para o campo empresarial e social. Esta visão está em

conformidade com o que Avritzer e Filgueiras chamaram de controle administrativo burocrático, controle judicial e controle público não- burocrático.

Os acordos de leniência, como instrumentos de política pública anticorrupção contribuíram para a diminuição da impunidade, pois, em conjunto com a colaboração premiada da Lei de Combate ao Crime Organizado, foram determinantes para descortinar verdadeiras organizações criminosas nas contratações públicas em nosso país e desarticular crimes complexos que não seriam descobertos através da persecução penal tradicional. Os acordos viabilizam a punição por atos de “grande corrupção”; e também a restituição de forma mais célere dos recursos públicos desviados.

Portanto, demonstra-se crucial a implementação de uma política pública anticorrupção efetiva. A política pública anticorrupção requer iniciativas e medidas sofisticadas, abrangentes e coordenadas entre os vários atores governamentais e não governamentais em prol do enfrentamento deste problema público. Um exemplo dessa prática é a utilização dos mecanismos consensuais estabelecidos na LAC, entre eles os acordos de leniência (bem como das colaborações premiadas), com destaque para a possibilidade de destinação das multas lenientes para projetos sociais, revertendo os recursos desviados pela macrocriminalidade para a sociedade, em consonância com a finalidade de um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artigos e livros Consultados

ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 135.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP n.10, 1997.

ADVERSE, Helton. *Maquiavel*. In: AVRITZER, Leonardo et. al. (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 37-44

AITH, Fernando. *Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) *políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217- 245.

ARISTOTELES. *A Política*. Trad. Roberto Leal Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_aristoteles_a_politica.pdf>. Acesso em: set. 2018.

_____. *Ética a Nicômaco*. Os pensadores; v. 24. Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheimda versão inglesa de W. D. Ross. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha.

ÁVILA, Fernando Bastos de. *Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo*. 2. ed. 3. tir. Rio de Janeiro: Fename- MEC, 1975.

AVRITZER, Leonardo; Filgueiras Fernando (org.) *A corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011.

_____. *Corrupção e controles democráticos no Brasil: Uma tipologia do controle da corrupção na experiência brasileira*. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32), 2011. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28145/S2011964_pt.pdf> Acesso em 2 ago. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999

BARUTCISKI, Milos; BANDALI, Sabrina A.. *Corruption at the Intersection of Business and Government: The OECD Convention, Supply-Side Corruption and Canada's Anti-*

Corruption Efforts to Date (nov. 2015). Osgoode Hall Law Journal, N.15/ 2016. Disponível em SSRN: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2691496>. Acesso em 08 de fev. 2018.

BIGNOTTO, Newton. *Corrupção e opinião pública*. In: AVRITZER; FILGUEIRAS (org.) *A corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011, p. 15-40.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.

_____. *Teoria Geral da Política: A filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Tradução de Daniela BeccacciaVersiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p.131-155.

_____. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217- 245.

_____. *Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas*. 2018. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/43106561>>. Acesso em set., 2018.

BUCCIOROSSO, Paolo; SPAGNOLO, Giancarlo. *The effects os leniency on ilegal transactions: how (not) to fight corruption*. 2000. Disponível em: <<https://swopec.hhs.se/hastef/papers/hastef0456.pdf>>. Acesso em: 10 fev 2018.

CARDOSO, Sérgio. *Teoria Política e Corrupção: Platão e Aristóteles*. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p.25-35.

CARVALHO, André Castro. *Vinculação de Receitas Públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. *Passado, Presente e Futuro da Corrupção Brasileira*. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 237.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p.30.

CAZZOLA, Franco. *Della Corruzione. Fisiologia e patologia di um sistema político*. Bologna, Itália: Il Mulino, 1998, p. 17-20.

CONTI, José Mauricio. *A Autonomia Financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.

CORTI, Horacio Guillermo. *Derecho constitucional presupuestario*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2007.

CUNHA ,Rogério Sanches; SOUZA, Rene. *Lei Anticorrupção Empresarial*. Salvador: Ed. JusPodivm. 2017, p.117.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p.87.

DEMATTE, Flávio Rezende. *Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

DIDIER JR., Fredie; BOMFIM Daniela. *Colaboração premiada (Lei nº 12.850/2013): natureza jurídica e controle da validade por demanda autônoma – Um diálogo com o Direito Processual Civil*. In CABRAL, Antonio do Passo; PACELLI, Eugenio; CRUZ, Rogerio Schietti (Coord.). *Processo Penal*. Salvador: JusPodivm, 2016 (Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 13). p. 192.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela; MARRARA, Thiago. (Coord.). *Lei anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Forum, 2017, p. 279-280.

DYE, Thomas R. *Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas*. In HEIDERMAN, Francisco G. e SALAM, José Francisco. *Políticas Públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UNB, 2009, p. 99-132.

DURAN, Patrice. *Genesi de Lanalysedes politiques publiques*. In Dictionnaire des Politique Publiques, Laurie Boussaquet, Sophie Jacquot e Pauline Ravine (orgs). Paris: Presses de Sciences Po, 2004, p. 232-241.

DWORKING, Ronald. *Taking Rights Seriously*. 1977. Disponível em: <<https://scholarship.law.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2438&context=lawreview>>. Acesso em jan. 2018.

ESPING- ANDERSEN, Gosta. *The Three worlds ofwelfare capitalismo*. Princeton: Princeton University Press, Princeton, New Jersey. 1990, p.9-34.

FAORO Raimundo. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3 ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4254333/mod_resource/content/1/Raymundo%20Faoro%20-%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf>. Acesso em ago. 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Direito Civil: Teoria Geral*. 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.259.

FERNANDES, Antonio Scarance. *O sigilo financeiro e a prova criminal*. In COSTA, José Faria; SILVA, Marco Antonio Marques da (Coord.). *Direito Penal Especial, processo penal e direitos fundamentais. Visão luso brasileira*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 462.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 86.

FIDALGO, Carolina Barros; CANETTI, Rafaela Coutinho. *Os acordos de leniência na lei de combate à corrupção*. In: Souza, Jorge Munhós; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). *Lei Anticorrupção*. Salvador: Juspodivm, 2015.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. *Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil*. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: [s.n] vol. 54, nº 2, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. *A corrupção do estado: perspectivas teóricas e seu processo social*. Revista Internacional de Filosofia Iberoamericana y Teoria Social, Maracaibo: CESA, 2006.

_____. *A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social*. Opinião Pública, v. 15, 2009.

_____. *Corrupção, Democracia e Legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 77.

_____. *Marcos Teóricos da Corrupção* In: AVRITZER, Leonardo et. al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 353-360.

GUIMARÃES, Juarez. *Interesse Público*. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 147.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*, GF Mendes: academia.edu. 1991. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38578981/A_forca_normativa_da_constituicao.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1551242021&Signature=hSjCDm7vSGz%2FUQtMW%2BfJ5yqdo%2Bc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DA_forca_normativa_da_constituicao.pdf> Acesso em: mar. 2017.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Edusp. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

IMMERGUT, Ellen. *O núcleo teórico do novo institucionalismo*. Políticas públicas. Coletânea. Vol. 1. SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). Brasília: ENAP, 2006.

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

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução João Baptista Machado. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. Disponível em: <<https://portalconservador.com/livros/Hans-Kelsen-Teoria-Pura-do-Direito.pdf>>. Acesso em: mar. 2017.

LAFER, Celso. *O Significado de República*. Revista de estudos Históricos, Rio de Janeiro: [s.n.], v.2, n.4. 1989, p.214-224. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewFile/2286/1425>>. Acesso em: fev. 2018.

LASSALE, Ferdinand *A essência da Constituição*. Disponível em:<https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p301.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

LEITE, Glauco Costa. *Corrupção Política: mecanismos de combate e fatores estruturantes no sistema jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

LIVIANU, Roberto. *Corrupção e direito penal*. Um diagnóstico da corrupção no Brasil. Coimbra: Coimbra, 2007.

_____. *Corrupção – incluindo a Lei Anticorrupção*. 2 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 25/27 e 66.

MACEDO, Fausto. 2017: *Ano do compliance e de teste para o acordo de leniência*. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/2017-ano-do-compliance-e-de-teste-para-o-acordo-de-leniencia/>>. Acesso em 13 de fev. 2017.

MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. *Acordo de Leniência & a Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2017.

MAQUIAVEL, Nicolau. *Discursos sobre a Primeira Década de Tito e Lívio*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p.71.

MARCH; OLSEN. *The organization al basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.

MARINELA, Fernanda; PAIVA, Fernando; RAMALHO, Tatiany. *Lei anticorrupção: Lei n.12.846, de 1º de agosto de 2013*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 18-26.

MARQUES, Eduardo. *As políticas públicas na Ciência Política*. In: MARQUES, Eduardo; de FARIA, Carlos (Orgs.) *A política pública como campo multidisciplinar*, São Paulo: Unesp, 2013. p. 23-46.

MAURO, Paolo. *Why Worry About Corruption?* Washington, D.C.: International Monetary Found, Economic issues, 1997, p. 6-7.

MONTESQUIEU. *Do espírito e das Leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2006, p. 164-196.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. *A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas*. Revista Forum Administrativo (RFA), Belo Horizonte: [s.n.], ano 14, n. 156, fev. 2014.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *L'Analysedes Politiques Publiques*. Paris: Montchrestien, 1998.

MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: RT, 2003

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

OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. Rio de janeiro: Forense, 1991, p. 119.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*, 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PLATÃO. *A República*. Disponível em: <http://www.eniopadilha.com.br/documentos/Platao_A_Republica.pdf>. Acesso em: set. 2018.

PEREIRA, Vitor Alexandre El. Khoury M. *Acordo de Leniência na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)*. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/03/acordo-leniencia-lei-anticorruptao.pdf>>. Acesso em 18 de mar, 2018.

RIOS, José Arthur. *Argumento e papéis da corrupção*. Belém: [s.n.], 1990.

RIZZO NETO, Eloy. *Acordo de leniência da Lei Anticorrupção apresenta falhas*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mar-14/eloy-rizzo-neto-acordo-leniencia-lei-anticorruptao-apresenta-falhas#author>>. Acesso em 08 maio de 2018.

ROSE- ACKERMAN, Susan. *Corruption and government. Causes, consequencess and reform*. Cambridge: CambrigdeUniversity Press, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato social*. Princípios do Direito Político. Tradução de Edson Bini. – São Paulo: Edipro, 2. ed., 2015. Título Original: Du contrat social.

SANTOS, José Anacleto Abduch et al. *Comentários à Lei 12.846: Lei anticorrupção*. 2 ed. rev. atual. eampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

SARMENTO, Leonardo. Crítica: Lei Anticorrupção, suas lacunas e provável inefetividade. Jusbrasil, 2015. Disponível em: <<https://leonardosarmiento.jusbrasil.com.br/artigos/164272926/critica-lei-anticorruptao-suaslacunas-e-provavel-inefetividade>>. Acesso em: 27 de jun. 2017.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas – conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 43.

SCOT, James. *Corruption, machine politics, and political change*. American Political Science Review, v. 63, n. 4, 1969.

SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo Pontes. *O acordo de leniência na Lei Anticorrupção: Histórico, desafios e perspectivas*. São Paulo: Trevisan Editora, 2017.

SOUZA, Celina. *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas*. In: ROCHMA, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo.(Orgs.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007; p. 65-86.

SOUZA, Jorge Munhós. *Responsabilização administrativa na lei anticorrupção. lei anticorrupção*. (organizadores: Jorge Munhós Sousa e Ronaldo Pinheiro de Queiroz). Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

SCHILLING, Flávia. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. São Paulo: IBCCrim, 1999.

SCHNEIDER, Volker. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33> > Acesso em set. 2018.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. *Historical institutionalism in comparative politics. Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. London: Cambridge University Press, 1992, p. 4.

TOJAL, Sebastiao Botto de Barros; TAMASAUSKAS, Igor Sant`Anna. *A leniência anticorrupção: primeiras aplicações, suas dificuldades e alguns horizontes para o instituto*. In BOTTINI Pierpaolo Cruz; MOURA, MariaThereza de Assis. *Colaboração Premiada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

TROTABAS, Louis; COTTERET, Jean – Marie. *Droit budgétaire et comptabilité publique*. 5 ed. avec la collaboration de Michael LAflandre. Paris: Dalloz, 1995.

VALE, Murilo Melo. *A permanência da lacuna normativa na agenda de combate a corrupção: Estratégia adotada pelo UK Bribery Act e a Conveniência na Responsabilização de Atos de Corrupção entre particulares*. In: FERES, Marcelo Andrade; CHAVES, Natália Cristina (Orgs.). *Sistema Anticorrupção e Empresa*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 19-47.

VASCONCELOS, Vinicius Gomes. *Colaboração premiada no Processo Penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 19-20.

WEFFORT, Francisco C. (organizador). *Os clássicos da Política*. 14.ed. - São Paulo: Ática, 2011.

WINTERS, Michelle A. *Too many cooks in the kitchen: battling corporate corruption in Brazil and the problems with a decentralized enforcement model*. *Richmond Journal of Global Law e Business*, v. 13, n.4. 2015, p. 681-700.

Notícias

ANÁLISE de dados pode auxiliar no combate à corrupção. Insper Conhecimento. São Paulo, abr. 2018. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/conhecimento/estrategia-e-gestao/analise-dados-auxiliar-combate-corrupcao/>>. Acesso em: 03 de fev. 2019.

APÓS suspeita de ligação com Cunha, Gol firma acordo de leniência. G1. São Paulo, dez. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/apos-suspeita-de-ligacao-com-cunha-gol-firma-acordo-de-leniencia.ghtml>>. Acesso em fev. 2019.

BERMUDES, Ana Carolina. *Brasil atinge pior posição em ranking de percepção da corrupção em 5 anos; ONG vê "ameaça"*. UOL. São Paulo, fev. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/02/21/brasil-despenca-e-atinge-pior-posicao-em-ranking-de-percepcao-da-corrupcao-em-5-anos.htm>> Acesso em: 22 de fev. 2018.

BOREKI, Vinicius. *LAVA jato delação de empresa de engenharia levou a ex gerente da transpetro vinculado ao PT*. Uol. Curitiba, nov. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/11/21/lava-jato-delacao-de-empresa-de-engenharia-levou-a-ex-gerente-da-transpetro-vinculado-ao-pt.htm>>. Acesso em: 18 de fev. 2018.

BRASIL fica em 96º lugar em ranking de 2017 dos países menos corruptos. G1. São Paulo, fev. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-fica-em-96-lugar-entre-180-paises-no-ranking-da-corrupcao-de-2017.ghtml>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

BRASIL piora 7 posições em ranking mundial de corrupção e fica em 76º. G1. São Paulo, jan. 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/ranking-de-corrupcao-coloca-brasil-em-76-lugar-entre-168-paises.html>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

BRASKEM. *Fato Relevante - Acordo Global.* São Paulo, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.braskem.com.br/RI/detalhe-comunicados-e-fatos-relevantes/fato-relevante-acordo-global>>. Acesso em fev.2018.

BULLA, Beatriz; SERAPIÃO, Fábio; BRANDT, Ricardo. *A maior delação da Lava Jato.* Estadão. Disponível em: <<http://infograficos.estadao.com.br/politica/a-maior-delacao-da-lava-jato/>>. Acesso em dez. 2018.

CADE investiga cartel em licitações da prefeitura do RJ no âmbito da Operação Lava Jato. Governo Federal. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, out. 2017. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/cade-investiga-cartel-em-licitacoes-da-prefeitura-do-rio-de-janeiro-no-ambito-da-operacao-lava-jato>>. Acesso em dez. 2018.

CAMARGO Correa fecha acordo de leniência e entrega cartel de obras do metro. Folha UOL. Brasília, dez. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1944205-camargo-correa-fecha-acordo-de-leniencia-e-entrega-cartel-de-obras-do-metro.shtml>>. Acesso em ago. 2018.

CAMARGO Correa faz novo acordo de leniência e vai devolver R\$ 700 mi. UOL e Agência Brasil. Brasília, ago, 2015. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/camargo-correa-faz-novo-acordo-e-vai-devolver-r-700-milhoes/>>. Acesso em 12 jan.2018

CARDIM, George. *Parte dos recursos arrecadados com os acordos de leniência podem financiar saúde pública.* Radio Senado. Brasília, nov.2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/parte-dos-recursos-arrecadados-com-os-acordos-de-leniencia-podem-financiar-saude-publica>>. Acesso em 08 maio de 2018.

CARVALHO, Cleide. *Força-tarefa de Curitiba anuncia acordo de leniência de R\$ 1,4 bi com a Keppel Fels Brasil.* G1. São Paulo, dez 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/forca-tarefa-de-curitiba-anuncia-acordo-de-leniencia-de-14-bi-com-keppel-fels-brasil-22222376>>. Acesso em 12 jan.2018.

CGU e AGU assinam acordo de leniência com as agências MullenLowe e FCB Brasil. Governo Federal. Controladoria- Geral da União. Brasília, abr. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-e-agu-assinam-acordo-de-leniencia-com-as-agencias-mullenlowe-e-fcb-brasil>>. Acesso em 12 jan.2018.

CGU publica metodologia de cálculo da multa aplicada nos acordos de leniência. Governo Federal. Controladoria- Geral da União. Brasília, maio, 2018. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/05/cgu-publica-metodologia-de-calculo-da-multa-aplicada-nos-acordos-de-leniencia>>. Acesso em jan. 2019.

ESTRATÉGIA Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. ENCCLA. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/>>. Acesso em: out. 2018.

FABRINI, Fábio; MATTOSO, Camila. Procuradoria vai renegociar acordo de leniência da JBS. Folha de São Paulo. Brasília: fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/12/1945620-procuradoria-vai-renegociar-acordo-de-leniencia-da-jbs.shtml>>. Acesso em: fev. 2019.

GAZZONI, Marina. *Braskem firma acordo de leniência com MPF e deve pagar multa de R\$ 3,1 bilhões*. G1. São Paulo, dez. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/braskem-firma-acordo-de-leniencia-com-mpf-e-deve-pagar-multa-de-r-31-bilhoes.ghtml>>. Acesso em 12 jan.2018.

GOVERNO assina acordo de leniência, e Andrade Gutierrez terá de devolver R\$ 1,49 bilhão. G1. Brasília, dez. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/18/governo-assina-acordo-de-leniencia-e-andrade-gutierrez-tera-de-devolver-r-149-bilhao.ghtml>> Acesso em jan. 2019.

ÍNDICE de percepção da corrupção. Transparência Internacional. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2018>>. Acesso em: 03 de fev. 2019.

JBS é investigada em várias operações: entenda suspeitas contra a empresa. Uol. São Paulo, maio. 2017. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2017/05/19/jbs-e-investigada-em-varias-operacoes-entenda-suspeitas-contr-a-empresa.htm>>. Acesso em 12 jan.2018.

JIMÉNEZ, Carla. *Corrupção rouba até 2,3% do PIB brasileiro*. El País. São Paulo, jan. 2014. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/28/politica/1390946330_078051.html>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

JUSTIÇA Federal homologa acordo de leniência da Braskem com MPF. G1. S.l, jun. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/justica-federal-homologa-acordo-de-leniencia-da-braskem-com-mpf.ghtml>>. Acesso em 12 jan.2018.

LEGITIMIDADE para execução de multas em condenações penais é do Ministério Público. Notícias do STF. Brasília, dez. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=398607>>. Acesso em fev. 2019.

LIS, Lais. *Acordo de leniência livra Camargo Corrêa de ser punida pelo TCU*. G1. Brasília, out. 2018. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/24/acordo-de-leniencia-livra-camargo-correa-de-ser-punida-pelo-tcu.ghtml>>. Acesso em 13 jan. 2018.

MAGRO, Maíra. *J&F fecha acordo de leniência com MPF no valor de R\$ 10,3 bilhões*. Valor Econômico. Brasília, maio, 2015. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/4986850/jf-fecha-acordo-de-leniencia-com-mpf-no-valor-de-r-103-bilhoes>>. Acesso em 15 jan. 2019.

MARCELINO, Ueslei. *Juiz suspende homologação do acordo de leniência da J&F*. Veja e Reuters. Brasília, set. 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/justica-suspende-parcialmente-acordo-de-leniencia-da-jf/>>. Acesso em: 18 de fev. 2018.

MARTINS, Rafael Moro. *Havia cartel na transpetro para ganhar licitações diz Lava Jato*. Valor. Curitiba, nov. 2017. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5200455/havia-cartel-na-transpetro-para-ganhar-licitacoes-diz-lava-jato>>. Acesso em: 18 de fev. 2018.

MEGALE, Bela; LANDIM, Raquel. *Homologação de parte do acordo de leniência da J&F é suspensa por juiz*. Folha de São Paulo. Brasília, dez. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1917539-juiz-suspende-homologacao-do-acordo-de-leniencia-da-jf.shtml>>. Acesso em 12 jan.2019.

MPF. *Atuação Temática. Julgados da 5ªCCR*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia> >. Acesso em: fev. 2019.

MPF. *Caso Lava Jato*. Disponível em:<<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>>. Acesso em 15 jan. 2019.

MPF. *Dez Medidas Contra a Corrupção*. Disponível em: <www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>. Acesso em: 20 nov., 2018.

MPF *firma acordo de leniência com Rolls-Royce*. Notícias do MPF. Jan. 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/mpf-firma-acordo-de-leniencia-com-rolls-royce>>. Acesso em 12 jan.2018.

Oliveira, Mariana. *AGU é contra pedido de Raquel Dodge para destinar multa de delação premiada para educação*. G1. Brasília, dez. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/14/agu-e-contra-pedido-de-raquel-dodge-para-destinar-multa-de-delacao-premiada-para-educacao.ghtml>>. Acesso em 13 jan. 2018.

RAMALHO, Renan; MATOSO, Filipe. *Governo assina acordo de leniência, e Odebrecht terá de devolver R\$ 2,7 bilhões, informa AGU*. G1. Brasília, jul. 2018. Disponível

em:<<https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-assina-acordo-de-leniencia-com-a-odebrecht-informa-agu.ghtml>>. Acesso em fev. 2018.

RANKING de corrupção coloca Brasil em 72º lugar entre 177 países. G1. São Paulo, dez. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/12/ranking-de-corrupcao-coloca-brasil-em-72-lugar-entre-177-paises.html>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

RANKING de corrupção coloca Brasil em 69º lugar entre 175 países. G1. São Paulo, dez. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/12/ranking-de-corrupcao-coloca-brasil-em-69-lugar-entre-175-paises.html>> Acesso em: 22 de fev. 2018.

RICHTER, André. *Empreiteira UTC pagará 500 milhões em acordo de leniência com CGU.* EBC. Brasília, jul. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-07/empreiteira-utc-pagara-r-500-milhoes-em-acordo-de-leniencia-com-cgu>>. Acesso em 12 jan.2018.

ROVER, Tadeu; LUCHETE, Felipe. *Pedágio por acordo: especialistas criticam tentativa do MPF de receber percentual por leniência.* Consultor Jurídico. S.l., jun. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-26/especialistas-criticam-tentativa-mpf-receber-percentual-leniencia>>. Acesso em 08 maio de 2018.

SAMORA, Roberto. *Cade faz 1º acordo de leniência com empresas envolvidas na Lava Jato.* Reuters. São Paulo, mar. 2015. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN0MG2HJ20150320>>. Acesso em ago. 2018.

SALOMÃO, Lucas. *Brasil está em 79º lugar entre 176 países, aponta ranking da corrupção de 2016.* G1. São Paulo, jan. 2017. Disponível em:<<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-esta-em-79-lugar-entre-176-paises-aponta-ranking-da-corrupcao-de-2016.ghtml>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

SATRIANO, Nicolas. *Justiça autoriza uso de R\$ 17,9 milhões recuperados da Lava-Jato em escolas do Rio.* G1. Rio de Janeiro, maio, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/justica-autoriza-uso-de-r-18-milhoes-da-lava-jato-em-escolas-do-rj.ghtml>>. Acesso em 15 jan. 2019.

SASSINE, Vinicius. *Justiça homologa leniência da J&F, mas condiciona validade a acordo de delação.* G1. Brasília, set. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/justica-homologa-leniencia-da-jf-mas-condiciona-validade-acordo-de-delacao-21801751>>. Acesso em: 18 de fev. 2018.

SERAPIÃO, Fabio. *J&F começa a negociar novo acordo de leniência.* Estadão. São Paulo, fev. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,jef-comeca-a-negociar-novo-acordo-de-leniencia,70002202126>>. Acesso em: 09 de fev. 2019.

SERGIO Moro apresenta pacote com 19 medidas. Focus. jor. Fev. 2019. Disponível em: <<https://www.focus.jor.br/politica/sergio-moro-apresenta-pacote-com-19-medidas/>>. Acesso em 04 de fev. 2019.

SUPREMO extingue ADI que questionava MP sobre acordos de leniência. Revista Consultor Jurídico. S.l., jul. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jul-07/stf-extingue-acao-questionava-mp-acordos-leniencia>>. Acesso em: 18 de mar, 2018.

TALENTO, Márcio Falcão Aguirre. *Empresa que teria pago propina a Cunha fecha acordo de leniência.* Folha UOL. Brasília, mar 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1752378-empresa-que-teria-pago-propina-a-cunha-fecha-acordo-de-leniencia.shtml>>. Acesso em ago. 2018.

VIEIRA, André Guilherme. *MPF faz acordo de leniência com seis empresas do Grupo Setal.* Valor Econômico. São Paulo, dez. 2014. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/3828010/mpf-faz-acordo-de-leniencia-com-seis-empresas-do-grupo-setal>>. Acesso em: fev. 2018.

VIEIRA, André Guilherme. *Keppel Fels devolverá R\$ 6924 mi por corrupção ligada à Petrobras.* Valor. São Paulo, dez. 2017. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5236573/keppel-fels-devolvera-r-6924-mi-por-corrupcao-ligada-petrobras>>. Acesso em: 18 de fev. 2018.

Documentos Consultados

CADE. *Histórico da Conduta.* Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-celebra-acordo-de-leniencia-no-ambito-da-201coperacao-lava-jato201d/hc-versao_publica.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

CGU. *Cartilha da OCDE/ 2016 sobre a Convenção da OCDE contra a Corrupção.* Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>>. Acesso em: 11 de jun. 2017.

ÍNDICE de Percepção da Corrupção 2018. Transparência Internacional. Disponível em: <<https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/tibr-downloads/CPI-2018.pdf>>. Acesso em: fev. 2019.

PLEA Agreement. UNITED States District Court Eastern District of New York. United States of America against BRASKEM S.A.. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919906/download>>. Acesso em: jan. 2019.

PLEA Agreement. UNITED States District Court Eastern District of New York. United States of America against ROLLS ROYCE. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/press-release/file/927221/download>>. Acesso em: jan. 2019.

PLEA Agreement. United States District Court Eastern District of New York. United States of America against KEPPEL FELS. Disponível em: <<https://www.gibsondunn.com/publications/PublishingImages/Keppel-Offshore-Marine-DPA-2017.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

RELATÓRIO 2018: integridade e empresas no Brasil. Transparência Internacional. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/assets/files/conhecimento/relatorio-executivo.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

TERMO do acordo de leniência. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4455852/mod_resource/content/1/Acordo%20MPF-Odebrecht.pdf>. Acesso em: fev. 2018

UNCAC. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 26 de jun. 2017.

VRG Linhas Aéreas S/A. *Acordo de Leniência*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/fatos-relevantes/pdf/22455860.pdf>>. Acesso em jan. 2019

Legislação Consultada

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jan. 2015.

_____. Decreto nº. 3.678, de 30 de novembro de 2000. *Promulga a Convenção sobre o Combate a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm>. Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. *Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c"*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm >. Acesso em: 24 jan. 2015.

_____. Decreto nº. 5.015, de 12 de março de 2004. *Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm >. Acesso em: 24 jan. 2015.

_____. 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.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm >. Acesso em: 11 jan. 2015.

_____. Lei nº. 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº. 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112683.htm >. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____.Lei nº 6385/76, de 7 de dezembro de 1976. *Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6385.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____.Lei nº 7.347/85, 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.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____.Lei nº 8078/90, de 11 de setembro de 1990.*Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____. Lei nº. 8.137, de 27 de dezembro de 1990. *Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo e dá outras providências.* Disponível em: Acesso em: 15. jan. 2015.

_____.Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. *Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm > Acesso em: jan. 2017.

_____.Lei nº 8.443/92, de 16 de julho de 1992. *Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____.Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____.Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. *Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro*

para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras- COAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9613.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____. Lei complementar 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____. Lei nº 105/00, de 10 de janeiro de 2001. *Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp105.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. *Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c".* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____. Decreto-Lei 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.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____. Lei nº 135, de 4 de junho de 2010. *Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9o do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. *Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm> Acesso em: jan. 2017.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula 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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em:

jan. 2017.

_____.Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.*Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm>. Acesso em: jan. 2017.

_____.Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. *Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm> Acesso em: jan. 2017.

Jurisprudência Consultada

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal nº 937*. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, Julgado: 03 maio 2018, DJE 11 dez. 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>>. Acesso em: 07/09/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 126292*. Rel. Teori Zavascki. Tribunal Pleno, Julgado:17 dez. 2016, DJE: 07 fev. 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4697570>>. Acesso em: 07/09/2018