

A LEI ANTICORRUPÇÃO E SUA APLICAÇÃO ÀS EMPRESAS ESTATAIS

RECEBIDO EM:	8.2.2024
APROVADO EM:	5.9.2024

Emerson Ademir Borges de Oliveira

 <https://orcid.org/0000-0001-7876-6530>

Universidade de São Paulo

Marília, SP, Brasil

E-mail: emerson@unimar.br

Mireni de Oliveira Costa Silva

 <https://orcid.org/0000-0003-1609-0541>

Universidade de Marília

Marília, SP, Brasil

E-mail: mirenicosta@gmail.com

Guilherme Prado Bohac de Haro

 <https://orcid.org/0000-0001-9551-2671>

Universidade de Marília

Marília, SP, Brasil

E-mail: guilherme.pbh@hotmail.com

Para citar este artigo: OLIVEIRA, E. A. B. de; SILVA, M. de O. C.; HARO, G. P. B. de. A lei anticorrupção e sua aplicação às empresas estatais. *Revista Direito Mackenzie*, São Paulo, SP, v. 18, n. 2, e16799, 2024. <http://dx.doi.org/10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v18n216799>



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

- **RESUMO:** A corrupção sempre encontrou terreno fértil no Brasil, o que ocorre por ausência de atuação do Estado, por meio dos órgãos de fiscalização e aplicação da lei. O presente artigo tece uma análise crítica acerca das principais disposições extraídas da Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013), especificamente quanto à sua aplicação frente às estatais, diante do recorrente cenário de corrupção vislumbrado no âmbito da política nacional. Pauta-se, o trabalho, sob pesquisa bibliográfica e documental, cujo método de análise consiste na abordagem indutiva, a partir do macro/geral ao micro/específico. Fez-se pormenorizado estudo das disposições normativas atinentes ao tema corrupção, tanto aquelas previstas ao bojo da Constituição Federal, como em diversas legislações infraconstitucionais, em especial na Lei Anticorrupção. É necessário que o combate à corrupção possua um caráter pedagógico, pois, caso contrário, poderá não surtir os efeitos esperados, quais sejam, o de promover uma consciência de que o fenômeno é de fato nefasto.
- **PALAVRAS-CHAVE:** corrupção; empresas estatais; Lei Anticorrupção.

ANTICORRUPTION LAW AND ITS APPLICATION TO STATE COMPANIES

- **ABSTRACT:** Corruption has always found fertile ground in Brazil, which occurs due to the lack of State action, through inspection and law enforcement bodies. This article provides a critical analysis of the main provisions extracted from the Anti-Corruption Law (Law no. 12,846/2013), specifically regarding its application to State-owned companies, given the recurring scenario of corruption glimpsed within the scope of national politics. The work is based on bibliographic and documentary research, whose analysis method consists of an inductive approach, from the macro/general to the micro/specific. A detailed study was made of the normative provisions relating to the topic of corruption, both those provided for within the Federal Constitution and in various infra-constitutional legislations, especially the Anti-Corruption Law. It is necessary that the fight against corruption has a pedagogical character, otherwise it may not have the expected effects, namely, promoting awareness that the phenomenon is in fact harmful.
- **KEYWORDS:** corruption; state companies; Anti-Corruption Law.



1. Introdução

O fenômeno da corrupção, apesar de indefinível historicamente, é tema que tem se destacado na contemporaneidade, dada a realidade globalizada que vivencia a sociedade, momento em que, a partir do advento e da expansão tecnológica, sobrevém o voraz e imediato compartilhamento de informações, tornando viável a análise dos fatos e eventos envolvendo os conluí e ardilosos ilícitos praticados acerca da matéria corrupção, quer seja na esfera pública, quer seja na esfera privada e, até mesmo, nas próprias relações sociais.

A Administração Pública no Brasil, ao longo de sua história, sempre esteve envolvida em casos de corrupção, situação esta a qual é vivenciada pelo país de forma corriqueira. Nem mesmo nos momentos mais delicados e graves da história, quando as preocupações deveriam extrapolar os interesses escusos, as condutas antijurídicas desapareceram ou minoraram, como se restou evidenciado nos recentes casos envolvendo compras de materiais essenciais ao setor de saúde para o combate à pandemia do novo coronavírus.

Ao analisar o tema corrupção, percebem-se as diversas espécies de externalidades negativas que sua prática impõe à sociedade, uma vez que os prejuízos não se evidenciam somente na esfera econômica.

O reflexo negativo que imprime ao imaginário da população consome, cotidianamente, notícias espalhadas aos mais diversos meios de comunicação sobre, v.g., operações policiais para o enfrentamento de corrupção, e, sobretudo, a ideia da impunidade e de ineficiência dos órgãos estatais para combatê-la, acabando por gerar instabilidade nas relações entre os setores público e o privado (Alvarenga, 2019).

Apesar de não serem consequência única do fenômeno da corrupção, os prejuízos financeiros provocados são incalculáveis, reflexo lesivo que compromete, em patamares inimagináveis, as políticas públicas a serem prestadas em todas as esferas do Estado (federal, estadual e municipal), afetando a qualidade de vida e os direitos sociais a serem viabilizados aos hipossuficientes. Ou seja, a corrupção atinge, sobremaneira, a efetividade da garantia aos direitos fundamentais, e obsta a viabilização dos preceitos fundamentalmente garantidos na Constituição Federal, basilares à subsistência digna dos indivíduos em um Estado Democrático de Direito.

Percebe-se, ainda, que o enfrentamento da corrupção (ou ausência dele), não se deve à falta de legislação, visto que há, no país, vasto arcabouço normativo que



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

envolve a temática, e a mais recente Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), objeto deste estudo, trouxe novos e avançados mecanismos de prevenção e combate ao fenômeno antijurídico.

Mais especificamente, o presente estudo abordou a discussão acerca da aplicabilidade ou não da referida lei no âmbito das empresas estatais, realizando apontamentos sobre a corrupção; as especificidades da Lei Anticorrupção; os mecanismos internos de integridade: *compliance*; o processo e a responsabilização administrativa na Lei Anticorrupção; a colaboração via o Acordo de Leniência; a responsabilização judicial na Lei Anticorrupção; e a Lei Anticorrupção e sua aplicabilidade às estatais.

Para tanto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental e referencial teórico de autores como Oliveira e Ceren (2019), Petrelluzzi e Rizek Júnior (2014), Gomes (2017), Simão e Vianna (2017), Petean (2019), Mendes e Carvalho (2017), Comparato (2017), entre outros, e a adoção do método indutivo de abordagem, que permite ao pesquisador partir seu estudo de questões particulares para constatações gerais, o que oportunizou a conclusão do tema proposto, explicitada em tópico final.

2. Apontamentos sobre a corrupção

O Brasil é um país que possui uma legislação, em certa parte, extensa acerca do combate à corrupção. A Constituição Federal Brasileira, bem como os códigos penais e diversas leis esparsas, corriqueiramente tratou a respeito da corrupção enquanto um fenômeno que se espalha em diversos ilícitos.

Os métodos de práticas corruptivas evoluíram ao longo do tempo, fato que demandou atuação legislativa a fim de acompanhar essas variações, para que, cada vez mais, fosse mais bem viabilizada a apuração de atos ilícitos, a partir de meios mais modernos e sofisticados de atuação preventiva e repressiva.

Tendo em vista as frequentes práticas concernentes à corrupção e ao uso indevido da máquina pública, do poder institucionalizado ao recebimento de vantagens indevidas, percebe-se que o fenômeno antijurídico sempre esteve presente na história da humanidade e no Brasil (Oliveira; Ceren, 2019, p. 182).

O que se percebe, de fato, é que, em toda a trajetória da civilização humana, a corrupção esteve presente e, com o passar do tempo, em especial com a expansão do comércio, do mercado financeiro e do capital volátil, implementado pelo avanço da globalização financeira, o fenômeno foi ganhando espaço cada vez maior nas esferas



de governança global, tanto nas políticas internas de combate à corrupção quanto dos organismos internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que publicaram, no ano de 1997, a Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, a qual o Brasil ratificou em 2000 (Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000).

O combate à corrupção ganhou grande notoriedade internacional a partir do caso representativo da política americana, em 1972, o escândalo de Watergate, que culminou com a renúncia do então presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon. Tal caso paradigma influenciou o Poder Legislativo americano na edição do Foreign Corrupt Practice Act, em 1977, diploma normativo instaurado para regulamentar os atos e métodos de combate à corrupção e respectivas sanções.

Na Alemanha, a referida Convenção da OCDE fora ratificada em 1998, seguida de normas internas de combate à corrupção; no plano interamericano, em 1996, editou-se a Convenção Interamericana contra a Corrupção em Caracas (ratificada no país pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002); posteriormente, adveio a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, ratificada pelo Brasil em 2006 (Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2016); e, não menos importante, o Reino Unido elaborou, no ano de 2011, o UK Bribery Act.

Não passam incólumes as externalidades negativas causadas pela corrupção, pois os seus custos são quase incalculáveis, como demonstrado em estudos da Fundação Getúlio Vargas (FGV), os quais demonstram que a corrupção no Brasil pode significar, anualmente, uma variação de 1% a 4% do Produto Interno Bruto (PIB), o que representa um valor mínimo anual de R\$ 30 bilhões (Direito do Estado, 2024).

É, portanto, notável a percepção de que a corrupção produz um ônus irreparável em vários setores da sociedade, principalmente em países subdesenvolvidos, e às populações mais pobres, em situação de vulnerabilidade, que vivem à margem da sociedade e das políticas públicas que deveriam propiciar, ao indivíduo, o alcance à dignidade humana em sua plenitude.

Tal situação ocorre, evidentemente, em razão da maior desigualdade social produzida pela variação de Produto Interno Bruto, que culmina, ao final, em uma concentração de riquezas aos setores mais beneficiados pelas práticas corruptivas, além do agravamento da situação de extrema pobreza das classes pobres do país.

Segundo Petrelluzzi e Rizek Júnior (2014, p. 20):



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

[...] a corrupção não tem somente caráter econômico. No âmbito político, a exploração de prestígio e a conduta desviada com o fim de obter vantagem de natureza política, mesmo não tendo finalidade econômica, caracterizam igualmente a corrupção.

Nesse sentido, a corrupção ganha contornos multifacetados e uma posição de destaque no cenário político, o que eleva sobremaneira os seus custos e os requintes com que é praticada.

A extrema relevância do tema atingiu inimaginável patamar, o que fez com que a luta contra a corrupção fosse elevada a um problema central da Comunidade Internacional, assim considerada pela ONU, como lecionado por Saldanha, Cavallaro e Magliacane (2019, p. 2-3).

Sintetizando os elementos conceituais de referido fenômeno antijurídico, os mesmos autores acima identificados lecionam:

Com efeito, a corrupção caracteriza-se como a mistura entre o público e o privado. Entretanto, essa particularidade é menos grave do que o fato de que, em geral, um de seus autores viola o direito quando é ele que, justamente, deve respeitá-lo. Ao fazer isso, ele fragiliza a concepção consolidada no tempo de que a equidistância do público de todo interesse privado é o que faz dela - a equidistância - o elemento central dos sistemas democráticos.

A corrupção alimenta-se da própria invisibilidade para existir, dando a falsa impressão de que a lei está sendo cumprida que as instituições estão funcionando normalmente.

Ela fagocita e consome a ilegalidade na ilegalidade enquanto que nos outros crimes o criminoso esforça-se para esconder as evidências dos atos praticados. Na corrupção não ocorre isso pois o discurso da legalidade esconde e maquia a ilegalidade (Saldanha; Cavallaro; Magliacane, 2019, p. 5).

Apesar da problemática de caráter transnacional, em análise sobre o arcabouço normativo pátrio, o professor da Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (Easp), Paulo Roberto Arvate, coordenou uma pesquisa sobre Corrupção e Ineficiência (Arvate; Souza, 2017), e concluiu pela desnecessidade de criar mais leis para combater a corrupção, mas, sim, criar organizações não governamentais (ONGs) que possam auxiliar na fiscalização e vigilância, além de coordenar informações que reduzam as chances de eleger políticos ineficientes, servindo as eleições para afastá-los do sistema político. Essa ineficiência, segundo o estudo apontado (Arvate; Souza, 2017,



p. 401), gera grandes externalidades negativas, como grandes desperdícios financeiros e ineficiências nos gastos.

A corrupção “transforma o Estado e as suas funções em coisas no mercado, não apenas por meio da captura de governos – no sentido transitório que os regimes democráticos lhes atribuem –, mas, também, para se apropriar da burocracia de Estado perene” (Warde, 2018, p. 27), o que acaba por criar uma situação de Estado paralelo dentro do próprio Estado.

Historicamente, no Brasil, as eleições sempre foram financiadas, em grande parte, com dinheiro oriundo do setor privado, e grandes empresas financiavam candidatos para, em troca, obterem benefícios em aprovação de leis e licitações no setor público, caso os indivíduos subsidiados fossem efetivamente eleitos. Muitas dessas operações de troca de favores no setor público foram reveladas no âmbito da Operação Lava-Jato, que culminou com o indiciamento de vários políticos, por receberem dinheiro sem a devida contabilização, usualmente chamado(a) de caixa dois, ou propina, para custearem eventuais despesas de campanha ou particulares. Essa prática possibilitou que a corrupção encontrasse terreno fértil para se proliferar e se expandir no seio da administração pública.

Conforme ressalta Gomes (2017, p. 29):

[...] as dez maiores doadoras oficiais em 2014 ajudaram a eleger 70% dos deputados federais. Mais de 360 deputados de 23 partidos distintos estão nessa lista. As “doações” empresariais, hoje proibidas pelo Supremo Tribunal Federal, são uma vergonha nacional, mas são democráticas, considerando que todo mundo recebe.

Entretanto, desde o ano de 2015, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650/DF, que proibiu o financiamento privado para campanhas eleitorais, estas foram atingidas em seu cerne.

Nas últimas décadas da história recente do Brasil, a sociedade brasileira permaneceu, aparentemente, mais atenta à dinâmica da política local e aos movimentos sociais organizados, em especial o movimento estudantil que promoveu, em 2013, inúmeras manifestações, conhecidas como Jornada de Junho (Floresti, 2024) e que, inicialmente, tinham o condão de não aceitação do aumento no valor da tarifa de transporte urbano do Estado de São Paulo, no importe de R\$ 0,20 (vinte centavos), mas descentralizaram-se em várias manifestações que foram organizadas e sucessivamente realizadas ao redor de todo o país.



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

No entanto, essas manifestações ganharam outra conotação, qual seja, o discurso de anticorrupção. As manifestações, que inicialmente aconteceram em São Paulo, ganharam as ruas das principais cidades do país, com o objetivo de transferir, para os poderes constituídos, os anseios sociais contra a corrupção, que atingiam, conforme o termômetro social, o seu ápice. Essas manifestações, segundo dados de pesquisa coordenada por Neri (2024), apontavam três motivações para o engajamento e participação da população, dentre elas, o combate à corrupção com 24%.

Ademais, na esteira do demonstrado anteriormente, o combate à corrupção é considerado um problema global. Sendo assim, o Brasil não poderia andar na contramão da problemática internacional e, ainda que já existissem no país inúmeras leis esparsas que faziam menção à prática de atos lesivos à administração, o Poder Legislativo entendeu pela necessidade de edição de nova lei específica sobre o combate à corrupção, a qual foi sancionada, em 1º de agosto de 2013, pela então presidente da República, Dilma Rousseff, dando azo à chamada Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que buscou integrar um sistema globalizado de medidas necessárias de combate aos atos ilícitos no relacionamento da iniciativa privada com o setor público (Petean, 2019, p. 263).

Em virtude das legislações já existentes, como a Lei de Licitações, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Crimes contra a Ordem Econômica, muito se questionou se a lei recém-aprovada não entraria em contradição com as anteriores, como debatido pela doutrina:

[...] a Lei Anticorrupção ao entrar em vigor, em nada restringiu a competência de todos os diplomas supracitados. Tampouco buscou qualquer harmonização com os sistemas repressivos já existentes. Em muitas situações, condutas bastante similares (quando não idênticas) são compreendidas em leis distintas, ao mesmo tempo em que cominam penas de mesma natureza sem considerar a previsão de outros diplomas legais (Simão; Vianna, 2017, p. 47).

Os autores afirmam, ainda, que a Lei Anticorrupção acabou criando um clima de insegurança jurídica em razão de determinação de competências que se sobrepõem a inúmeros agentes institucionais, o que gera uma busca de protagonismos exagerados, pois, em alguns momentos, as instituições entram em conflito de competência na execução das normas, culminando com a diminuição da eficiência do Estado.

Segundo dados do Índice de Percepção da Corrupção (IPC), principal indicador de corrupção no setor público do mundo, publicados pela Agência Transparência



Internacional (ATI), o Brasil, em 2019, manteve o índice de 35 pontos que havia alcançado em 2018, um dos piores de sua história. Em um *ranking* de 180 países, o país ocupou a 106^a posição. Esses dados são relevantes para que se analise, de fato, a atuação e a real efetividade da Lei Anticorrupção, sancionada desde 2013 (Transparência Internacional, 2024).

Como se não bastasse o caótico e inaceitável cenário antijurídico acima mencionado, inúmeros casos de corrupção estão – supostamente – sendo praticados contra a Administração Pública no período pandêmico instaurado a partir da disseminação contagiosa provocada pela Covid-19. Várias foram as empresas privadas e agentes políticos investigados por fraudes em preços e ofertas de respiradores, a exemplo da empresa SKN do Brasil Importação e Exportação de Eletrônicos LTDA., no Estado do Pará, envolvida em um contrato com dispensa de licitação, para compra de 400 respiradores por R\$ 52,2 milhões de reais (Falcão; Vivas, 2024).

Diante das premissas traçadas, resta-se evidenciado que, independentemente do período avaliado, ou das circunstâncias globalmente vivenciadas, a corrupção apresenta-se como problema sistêmico, enraizado na essência da Administração Pública e, especialmente no Brasil, objeto de vasto tratamento legislativo que, notadamente, ainda se mostra ineficaz para repelir as práticas antijurídicas.

Passa-se, portanto, à análise dos aspectos gerais e relevantes, ao presente trabalho, da supracitada Lei Anticorrupção.

3. As especificidades da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)

A Lei Anticorrupção, inspirada no Foreign Corrupt Practice Act, diploma normativo dos Estados Unidos, que permite a aplicação de sanções no âmbito econômico às pessoas jurídicas que estejam envolvidas em atos de corrupção, trouxe dispositivos modernos de combate à corrupção no Brasil e de imenso valor no campo do Direito Público, o que possibilitou, às instituições, a utilização de mecanismos para identificação e apuração do crime de corrupção, com maior abrangência e eficiência, no sentido de responsabilizar, tanto em esfera administrativa quanto civil, as pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção em desfavor da Administração Pública.

A Lei não faz alusão expressa acerca da atuação de empresas estatais (empresas públicas e/ou sociedade de economia mista) como agentes de corrupção. No entanto,



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

da mesma forma, não faz menção em sentido contrário, deixando margem à interpretação do seu utente. A sua aplicação recairá sobre as sociedades empresárias e as sociedades simples, personificadas - ou não - e independerá de sua forma de organização ou modelo adotado e, ainda, sob a atuação de fundações e associações, sejam estrangeiras com representação ou sede no Brasil, ou de pessoas.

Dessa forma, a análise legislativa, da maneira como positivada, nos possibilita compreender que o diploma normativo abrange pessoas jurídicas, que podem ser de capital público ou privado e, neste caso, a interpretação será extensiva às empresas públicas, com um alcance de responsabilização exclusivamente às pessoas jurídicas, que ocorrerá em duas esferas distintas, quais sejam: administrativa e civil. Não será necessário a comprovação de dolo ou culpa (caráter subjetivo), pois a responsabilidade, neste caso, é objetiva (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). Conforme o entendimento de Petrelluzzi e Rizek Júnior (2014, p. 53), “[...] a disciplina da responsabilidade objetiva alcança, também, a relação entre a Administração Pública e as pessoas jurídicas que com ela relacionam”.

O diploma legal não trata de aplicar sanção às pessoas físicas ou naturais, porém, como a pessoa jurídica não pratica atos sem a intervenção de quem atue em seu nome, a Lei é expressa ao assegurar que o fato de responsabilizar a pessoa jurídica pelo crime de corrupção não exime de responsabilidade no âmbito individual os dirigentes, sócios, administradores, autores, coautores e/ou partícipes dos atos ilícitos praticados (art. 3º).

A esses envolvidos serão aplicados, dentro da tipificação adequada a cada caso concreto, os outros diplomas jurídicos já mencionados, e a responsabilização será subjetiva, necessitando da comprovação da culpa.

Nesse sentido, Petrelluzzi e Rizek Júnior (2014, p. 54), asseguram que:

Nessas hipóteses, entretanto, a responsabilidade pelo ato ilícito será pessoal do agente público que praticou a conduta. Para esses casos, aplicam-se ao agente público as sanções de caráter penal, civil e administrativo, além daquelas de natureza política e eleitoral, previstas em outros estatutos legais, eis que as sanções constantes nessa lei são destinadas exclusivamente a pessoa jurídica.

A lei tipifica, em seu art. 5º, quais são as condutas suscetíveis à responsabilização, caso os agentes violem o patrimônio nacional ou estrangeiro, bem como os ditames legais estabelecidos na Constituição Federal acerca dos princípios que devem nortear a Administração Pública, ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo



Brasil e, via de regra, o serviço público. Essas condutas estarão sujeitas às sanções previstas na lei.

Esses atos lesivos, inclusive os oriundos de fraudes em licitações e contratos, estão sujeitos a sanções administrativas, que levam à aplicação de multas, as quais podem variar de 0,1% a 20% do faturamento da empresa envolvida. Caso não seja possível quantificar o valor do faturamento para a aplicação da sanção, a multa deverá variar entre R\$ 6.000,00 e R\$ 60.000.000,00, não podendo a multa atingir um valor que seja inferior à vantagem recebida (art. 6º, I).

Cabe salientar, ainda, que o valor da vantagem não tem relação direta e/ou indireta com o valor do contrato firmado. Outra sanção aplicada é a publicação extraordinária da decisão condenatória às expensas do sujeito ativo, mais conhecida como *name and shame* (art. 6º, inciso II):

[...] a publicação da decisão deve ter a maior amplitude possível, previstas, inclusive, a fixação de edital no estabelecimento da pessoa jurídica sancionada e a divulgação da decisão por intermédio da rede mundial de computadores (Petrelluzzi; Rizek Júnior, 2014, p. 73).

O legislador, ao abordar as sanções, faz alusão aos procedimentos de integridade e aos possíveis incentivos às denúncias de irregularidades que podem ser adotados pelas empresas.

Expostos os aspectos gerais e relevantes sobre o tratamento normativo dado ao combate à corrupção, pelo mencionado diploma legal, faz-se de suma importância avaliar a implementação de institutos contemporâneos (mecanismos internos de integridade) que manifestam a finalidade preventiva e, até mesmo, educacional, conforme demonstrar-se-á a partir do tópico seguinte.

3.1 Mecanismos internos de integridade: *compliance*

O art. 7º, *caput*, da Lei Anticorrupção, aduz que “serão levados em consideração” na aplicação da sanção, os programas de integridade e incentivos às denúncias de irregularidades, previsto no inciso VIII do referido artigo.

Esses programas de integridade ficaram amplamente conhecidos como programas ou práticas de *compliance*, considerados uma tendência mundial nas grandes corporações empresariais.



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

O *compliance*, na compreensão de Oliveira e Ceren (2019, p. 184):

[...] pode ser entendido como o conjunto das medidas voltadas para o cumprimento das normas jurídicas e regulamentares para um melhor funcionamento empresarial e corporativo. A contrário sensu, atos contrários ao *Compliance* são os eivados de corrupção, como o suborno a servidores públicos, fraude em licitações e sonegação de tributos

Essa perspectiva adotada pelo *compliance* é extensão, em grande medida, das políticas internas implementadas para fazer frente à competitividade no mundo globalizado. Hoje, com a tecnologia em constante avanço, o mundo virtual, em muitos momentos, acaba sendo adotado como mecanismo de sobrevivência no mundo dos negócios, principalmente quando é utilizado para difundir ideias positivas e proativas que beneficiem as políticas internas das empresas e propiciem a transparência e a concorrência saudável no âmbito comercial.

Segundo o relatório publicado pela Transparency International (USA), é fundamental que a empresa tenha um programa anticorrupção:

O único meio efetivo para proteger uma organização de potenciais violações às leis anticorrupção é a adaptação da organização a um programa de *compliance*. Se existirem violações, autoridades regulamentadoras também são aptas a considerar a adequação a uma organização de programa de *compliance*, ao decidir qual, e se, alguma ação atitude deverá ser tomada¹ (Heumann; Dumas; Shah, 2014, p. 11, tradução nossa).

O *compliance*, nesse sentido, é um programa, um instrumento, que tem por escopo a prevenção de eventuais atos lesivos, intra e extraambiente corporativo, e que, eventualmente, possa vir a reforçar ou provocar práticas abusivas e que tragam reflexos negativos à vida da empresa, tanto no aspecto econômico quanto de credibilidade, sendo este aspecto mais devastador que um mero decréscimo nas finanças – que em médio ou longo prazo possa ser revertido –, ao passo que a perda da credibilidade pode eventualmente ser permanente.

Sendo assim, segundo Mendes e Carvalho (2017, p. 36), o *compliance*:

1 “The only effective way to protect an organization from potential violations of anti-corruption laws is for the organization to adopt a compliance program. If there are violations, regulatory authorities are also likely to consider the adequacy of an organization’s compliance program when deciding what, if any, action to take.”

[...] visa estabelecer mecanismos e procedimentos que tornem o cumprimento da legislação parte da cultura corporativa. Ele não pretende, no entanto, eliminar completamente a chance de ocorrência de um ilícito, mas sim minimizar as possibilidades de que ele ocorra, e criar ferramentas para que a empresa rapidamente identifique sua ocorrência e lide da forma mais adequada possível com o problema.

Ainda que aparente ser o *compliance* um programa de conduta que pregue meramente e atuação segundo os ditames das legislações vigentes, tem-se que:

Pode-se distinguir o significado de *compliance* da simples conformidade à lei, sugerindo tratar-se de um estado dinâmico de observância legal e, portanto, estado de conformidade agregado a uma orientação de comportamento. [...]

Tais orientações de comportamento passam a ter relevância na medida em que são estabelecidas contratualmente, normalmente por meio de Códigos de Ética ou de Conduta, ou fixadas por lei, como no caso do *compliance antilavagem*, podendo seu descumprimento gerar distintas consequências jurídicas no âmbito cível, administrativo e penal.

É interessante verificar que o ordenamento jurídico nacional passou a dispor, no âmbito do *criminal compliance*, de espécies com distintas formatações na prevenção de prática de infrações penais, sobressaindo o *compliance antilavagem*, o *compliance anticorrupção* e o *compliance anti-truste* (Cardoso Neto; Cordeiro; Paes, 2019, p. 90-91).

Antes de 2013, ano da edição da Lei Anticorrupção, o *compliance* já existia, em especial, no âmbito das médias e grandes empresas. No entanto, foi a partir do implemento dessa lei que o instituto passou a ser mais valorado e a convocar atenção, dada a sua real importância no combate à corrupção sistêmica, pois “[...] foi ela que deu a eles novo significado e impulsionou diversas áreas a se preocuparem com o tema” (Mendes; Carvalho, 2017, p. 32).

O instituto auxilia no cumprimento efetivo das leis nas organizações e, em geral, contribui às ações do Estado, atuando em parceria e nunca o substituindo em suas atribuições.

Nesse diapasão, como cediço, a Lei nº 12.846/2013 foi responsável por viabilizar, a partir da implementação desse instituto, um avanço na política anticorrupção brasileira, pois, de certa forma, acaba por estimular empresas a aderir a programas que fomentem mudança objetiva de conduta, buscando um padrão de comportamento ético e idôneo, a partir de uma readequação de todo o regimento organizacional da empresa aderente.

- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

Notoriamente, em cenário global, o descumprimento da legislação tem promovido verdadeiras crises financeiras na economia mundial, como se infere das consequências advindas da manipulação de dados viabilizada por grandes conglomerados econômicos para obtenção de lucro em bolsa de valores, a exemplo do “escândalo libor” (Opera Mundi, 2024), que elucidou a aplicação de uma taxa ilícita diária obtida por informações compartilhadas entre os grandes bancos de Londres. A União Europeia, aplicou, nesse caso, multa bilionária aos bancos, que poderia ser evitada com a manutenção de um programa de integridade que estivesse apto a exercer seu verdadeiro papel das empresas envolvidas.

Ademais, o programa de *compliance* traz alguns benefícios que devem ser levados em conta:

O benefício de minorar os riscos de condenações e de todas as penalidades delas advindas, relacionadas ao cenário antes exposto de ampliação dos tipos de penalidade: multas vultuosas para pessoas físicas e jurídicas, condenação criminal, publicação da decisão em jornal de grande circulação, proibição de participar de licitações e também de contratar com instituições financeiras oficiais, exigência de venda de ativos, proibição de exercer atividades comerciais e necessidade de reparação dos danos sofridos, são alguns dos exemplos mais importantes (Mendes; Carvalho, 2017, p. 49).

Pode-se apontar, também, como benefícios advindos do mecanismo trazido pela legislação em comento, a possibilidade de realização de acordos com autoridades governamentais; a expectativa de redução de possíveis penalidades e, talvez, o mais importante de todos, os impactos positivos que o programa de *compliance* pode gerar na imagem e prestígio da empresa.

Após a Operação Lava-Jato, várias empresas, inclusive a Petrobras, sociedade de economista mista e de capital aberto, aperfeiçoaram seu programa de prevenção à corrupção. Na Petrobras, essa prevenção é alcançada através de programa específico:

Nossa empresa é guiada pelo Programa de Compliance da Petrobras, um conjunto de mecanismos destinados a prevenir, detectar e remediar desvios de conduta e atos lesivos praticados contra a companhia, incluindo aqueles relacionados à fraude e à corrupção, à lavagem de dinheiro, a sanções comerciais, ao conflito de interesses e à violação à defesa da concorrência (Petrobras, 2024).



O programa em questão busca implementar normas de prevenção, detecção e correção nas ações da empresa em todos os setores da administração. O programa de prevenção à corrupção é instituído exatamente para evitar que possíveis irregularidades ocorram.

A partir da edição da Lei Anticorrupção, outro diploma normativo buscou fomentar a sujeição das empresas públicas à busca por um padrão idôneo e ilibado de conduta e exploração de atividades.

Sobreveio, assim, a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), que trouxe expressamente em seu art. 12, inciso II, a previsão de que as empresas públicas devem adequar suas práticas ao Código de Conduta e Integridade e a outras regras de boa prática de governança corporativa. Essa medida visa fortalecer o combate às condutas lesivas às autarquias e empresas públicas no interior da própria Administração Pública.

Nota-se, assim, que o mecanismo de *compliance* apresenta-se como forma extremamente viável para que se atinja o objetivo de mudança cultural e o padrão ético mais respeitável, tanto à seara privada quanto frente à Administração Pública.

3.2 O processo e a responsabilização administrativa na Lei Anticorrupção

O Procedimento Administrativo de Responsabilização (PAR), com expressa previsão na Lei Anticorrupção e regulamentado no Decreto nº 8.420/2015, é o instrumento utilizado pelo Poder Público para aferir se a pessoa jurídica praticou atos lesivos contra a Administração Pública e em que medida deverão ser aplicadas as sanções previstas na Lei Anticorrupção.

A responsabilização administrativa inclui a sanção de publicação da decisão condenatória e multa, sem prejuízo de sanções da Lei de Licitações, como a restrição de participação em licitações ou celebração de contratos com a Administração Pública, bem como a manutenção no âmbito do Executivo Federal de um Cadastro Nacional de Empresas Punidas, que dará publicidade às sanções aplicadas, além de um Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), instituído no âmbito do Governo Federal (artigos 6º e 22 da LAE e 15, 16, 43 a 47 do Decreto).

Os atos lesivos praticados por pessoa jurídica contra a Administração são passíveis de responsabilização administrativa. A lei inova ao dispor que a comissão responsável pela condução do processo tem a prerrogativa de apresentar relatório com indicativo de



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

possíveis penalidades à autoridade que seja a responsável, bem como a oportunidade de aplicar dispositivo previsto no art. 50 do Código Civil Brasileiro (art. 14 da LAE).

Ou seja, faculta-se a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica quando essas estiverem sendo usadas com desvio de finalidade, abuso de forma e de direito e, sobretudo, com o intuito de beneficiar a prática de atos que tenham por objetivo causar lesão à Administração Pública ou a um de seus entes, assim como tentativas de manipular, despistar a investigação ou impedir a responsabilização dos ilícitos, ocorrendo confusão patrimonial.

Esse processo será conduzido pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade, nas três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), embora, no caso da União, a lei determine que seja conduzido pela Controladoria-Geral da União (art. 8º).

3.3 A colaboração via Acordo de Leniência

O Acordo de Leniência, constante da Lei Anticorrupção, utilizado por legislações estrangeiras desde a década de 1970, como o Leniency Program norte-americano, no Brasil, só passou a ter expressa previsão a partir da lei que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em autarquia, nos anos 2000 (Lei nº 10.149/2000).

No entanto, inúmeras outras legislações já previam a possibilidade de transação penal, instituto semelhante, a exemplo da Lei nº 9.099/1999 - Lei dos Juizados Especiais -, a Lei nº 73/1993, que conferiu ao advogado-geral da União a possibilidade de transigir, desistir, acordar e/ou firmar compromisso nas ações em que a União mantivesse interesse, bem como a Lei da Ação Civil Pública.

Especificamente, a Lei nº 10.149/2000 instituiu o Acordo de Leniência nos casos de infrações na esfera concorrencial e econômica. Esse mecanismo é usualmente conhecido e incentivado em vários países do mundo, pois:

O estabelecimento de mecanismo de incentivo à colaboração de infratores é prática que tem se difundido no mundo todo, tendo sido inclusive objeto de recomendação constante de dois importantes tratados internacionais [...] Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e da Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Transnacional Organizada (Simão; Vianna, 2017, p. 62).



No Brasil, alguns autores, a exemplo de Castelo Branco (2008), se posicionam contrários à adoção do Acordo de Leniência, assegurando que sua admissão demonstra que o Estado não possui a capacidade técnica para proceder uma investigação adequada, e busca, com isso, dar respostas imediatistas à sociedade. Ele aponta que “o Acordo de Leniência se apresenta como forte instrumento desagregador da interrelação da moral com o direito” (Castelo Branco, 2008, p. 127), pois, ao delator, é possibilitado diversos benefícios para denunciar os seus companheiros de crime.

Efetivamente, não é por falta de previsão legal que o combate à corrupção no Brasil sempre foi ineficaz:

Como se vê, a legislação pátria é farta ao dispor sobre mecanismos terminativos à resolução de conflitos, perpassando pelas esferas administrativas, civil e penal. Em cada uma das leis, em maior ou menor grau detalhamento, o legislador confere os parâmetros necessários para que o Estado utilize tais instrumentos (Simão; Vianna, 2017, p. 60).

O art. 16 da Lei Anticorrupção trouxe expressa previsão acerca do Acordo de Leniência, caso fossem preenchidos certos requisitos, quais sejam: que haja colaboração com a investigação e o processo; que as informações prestadas sejam aptas a identificar possíveis envolvidos no ilícito, bem como ocorra a entrega de documentos comprobatórios da ilicitude e do envolvimento das pessoas apontadas; e a pessoa jurídica seja a primeira a manifestar o desejo de colaborar, admitir a participação e cooperar no decorrer das investigações e comparecer em todas as fases do processo até o seu efetivo encerramento, sempre que for convocada e às suas expensas.

O Acordo de Leniência deve ser empregado com muita cautela, visto que, apesar de debatido pela doutrina, foi criado como mecanismo que auxiliasse os órgãos responsáveis pelas investigações, em especial aquelas em que estivessem envolvidas as grandes corporações.

O instituto, contudo, manifesta-se como atrativo para incentivar o colaborador a lançar mão do recurso para auxiliar o Estado nos processos investigatórios e, havendo a real intenção de abstenção a novas práticas criminosas, os benefícios podem ser efetivamente úteis ao colaborador.

A adoção do Acordo de Leniência poderá ser uma alternativa para que a empresa continue com suas atividades, pois:



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

A leniência é um caminho de sobrevivência para as empresas que praticaram atos de corrupção ou que deles se beneficiaram. É, como disse, uma solução de continuidade, para preservar empregos, contratos e todo o tipo de interesse legítimo que gira no entorno de uma empresa, mesmo que envolvida com corrupção. É também um incentivo. A leniência alinha os interesses da empresa aos do Estado. Aquelas empresas que querem sobreviver devem cooperar, devem revelar, sem reservas, todos os atos ilícitos que praticaram, de que têm prova, assim como quais foram os seus autores e partícipes (Warde, 2018, p. 35).

Nesse sentido, o Acordo de Leniência possui uma utilidade paradigmática às ações do Estado, para o efetivo poder de polícia das instituições, pois, ao mesmo tempo que serve de estímulo ao empresário, ele amplia as possibilidades de atuação da investigação que propicia a preservação da empresa, dos empregos e da economia.

Para Warde (2018), o Acordo de Leniência serve, em suma, para promover incentivos à criação de programas de integridade nas empresas.

De acordo com o art. 16, §10, da Lei Anticorrupção, no âmbito do Governo Federal, a competência para celebrar Acordo de Leniência é da Controladoria Geral da União (CGU). Nesse processo, será auxiliada pela Advocacia-Geral da União (art. 3º, §2º, da Portaria CGU/AGU 2278/2016). Não obstante, o Ministério Público Federal entende ser legitimado para celebrar acordos de leniência com base na LAE, inclusive a partir da Orientação 7/2017 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Combate à Corrupção, com base normativa no art. 129, inciso I, CF; art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85; art. 26 da Convenção de Palermo; art. 37 da Convenção de Mérida; artigos 3º, §2º e §3º, do Código de Processo Civil; artigos 840 e 932, inciso III, do Código Civil; artigos 16 a 21 da Lei nº 12.846/2013; e na Lei nº 13.140/2015.

A despeito dessa compreensão, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no julgamento do Agravo de Instrumento 5023972-66.2017.4.04.0000, em 22 de agosto de 2017, asseverou que os acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público Federal apenas possuiriam validade se ratificados pela Controladoria-Geral da União, justamente em face da legitimidade específica que esta detém nos termos legais.

É certo que o sucesso do instituto depende em grande parte da segurança conferida ao denunciante, de modo que, ao celebrar um acordo de leniência, não fique exposto ao risco de ter de celebrar outros com base nas mesmas violações. Mas esse é um problema ainda em discussão.



3.4 A responsabilização judicial na Lei Anticorrupção

Simultaneamente à responsabilização na seara administrativa, a Lei Anticorrupção trouxe previsão acerca da probabilidade de a empresa responder a um processo judicial, ampliando de forma significativa a possibilidade de aplicação de sanções diversas das administrativas, já que essas preveem somente a aplicação de multa e, ainda, a publicação de decisão condenatória. O processo judicial permite que a empresa seja punida com penas mais severas, como suspensão das atividades, dissolução compulsória e perdimento de bens (art. 19, LAE).

Existem algumas discussões acerca da possibilidade de a Lei Anticorrupção ter criado um *bis in idem*, no entanto a própria lei faz expressa previsão sobre a responsabilização administrativa e civil, o que não afasta a viabilidade da responsabilização judicial da pessoa jurídica.

Ao tratar da legitimidade ativa para propor a ação judicial e propugnar pelas sanções, a Lei Anticorrupção previu expressamente em seu art. 19, *caput*, que caberia aos entes da Federação, cada um com seus respectivos órgãos. Essas sanções fazem referência ao patrimônio da empresa; os eventuais “lucros” obtidos com a atividade ilícita reverter-se-ão em prejuízos que podem levar até a dissolução compulsória da pessoa jurídica, como alude o inciso III, do art. 19. O rito processual à responsabilização judicial, prevista na Lei Anticorrupção, é o mesmo seguido na Lei da Ação Civil Pública nº 7.347/1985.

Em suma, uma condenação no âmbito judicial obrigará a empresa a indenizar os eventuais danos provocados por atos lesivos, sendo ainda possível a reparação ao erário dos valores adquiridos com tais atos.

Evidenciada toda a ritualística trazida pela legislação estudada pelo artigo científico, faz-se de suma importância que o estudo passe a seu ponto fulcral, qual seja, responder às controvérsias aduzidas desde as noções introdutórias, pautadas nas seguintes questões: No âmbito estatal, seria possível a adoção das mesmas medidas procedimentais e hodiernas trazidas pela legislação em questão? É possível que às estatais seja imposta a sujeição das normas da Lei Anticorrupção?

É o que passamos a abordar.



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

4. A Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 e sua aplicabilidade às estatais

A partir de 1930, o Estado inicia repetidos esforços de desenvolvimento econômico. Em 1941, é fundada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); no ano seguinte, a Companhia Vale do Rio Doce; em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES); já em 1953, a Petróleo Brasileiro S.A., todas sob o Governo de Getúlio Vargas. Não se olvide, ainda, outros órgãos e conselhos com o intuito de manter o controle e a fiscalização da atividade econômica pela Administração Pública.

O setor público, assim, passou a receber vultosos investimentos e “as empresas estatais assumiram crescente parcela da formação de capital no país entre as décadas de 50 e 80” (Affonso; Silva, 1996, p. 11), e, desse modo, a partir de então, iniciaram-se os grandes investimentos em diversas áreas do setor público, o que possibilitou, segundo os autores, impactos positivos na dinâmica econômica de várias regiões do Brasil, com um destaque positivo para os Estados mais pobres da Federação no sentido político e tributário.

No entanto, a partir da década de 1990, conforme Comparato (2017, p. 262):

[...] realizou-se a mais extensa política de privatizações de toda a nossa história, abrangendo rodovias federais, bancos estaduais, empresas de energia e telefonia. Logo no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, foram privatizadas nada menos do que oitenta empresas públicas para [...].

Nesse período, o governo brasileiro adotou as medidas do Consenso de Washington, seguindo recomendação do Fundo Monetário Internacional (FMI), que, para socorrer os países subdesenvolvidos, estabelecia as metas do Consenso às quais os países deveriam se submeter para conseguir vultosos empréstimos, tanto no FMI quanto em bancos internacionais.

Dentre essas medidas estavam a política de privatização e de redução do Estado, que foi amplamente aplicada em vários países, inclusive no Brasil, onde inúmeras estatais foram desestatizadas sob o argumento de que, além de não gerarem lucros, serviam de porta aberta à corrupção, em uma visão liberal de economia.

Conforme Maciel e Arvate (2010, p. 5), essas medidas poderiam ser entendidas sob duas perspectivas:



A primeira, numa visão mais liberal, considerava a elevada participação do Estado na atividade econômica a causa da estagnação e do mau funcionamento da economia. Sendo assim, reformas liberalizantes imporiam dinamismo na economia por aumentar a competição, como a abertura comercial, e reduziriam a intervenção do Estado e o seu tamanho, com as privatizações. Uma segunda leitura também tinha recomendações parecidas, mas a argumentação não era na direção da redução do Estado por si, e sim na sua reestruturação para que recuperasse condições econômicas de realizar as políticas públicas necessárias. Segmentos que não fossem estratégicos e prioritários deveriam ser transferidos à iniciativa privada [...].

Não obstante, segundo dados divulgados pelo Ministério da Economia, o Brasil ainda conta com um volume expressivo de empresas federais, ressaltando que o país tem atualmente 134 estatais federais, sendo 88 subsidiárias (Alvarenga, 2024). Esses dados descrevem, em números, o fenômeno da desestatização no Brasil que se encontra em evolução:

O Brasil é o país que tem o maior número de estatais entre 36 nações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No total, são 418 empresas controladas direta ou indiretamente pela União, Estados e Municípios. Dessas 138 são federais e poderão ser alvo de privatização [...] (Estadão Conteúdo, 2024).

Algumas dessas empresas, segundo apontado pelo autor, além de demandarem um volume expressivo de investimentos públicos, têm servido à atuação político-partidária, o que possibilita ações de controle em empresas estratégicas à economia do país, a exemplo da Petrobras, Correios e Banco do Brasil, que se viram envoltas, nos últimos anos, em demandas judiciais por corrupção de seus agentes.

Esses casos de corrupção, amplamente divulgados pela mídia nacional e internacional, prejudicam a imagem da empresa e causam perdas excessivas no valor de suas ações, o que gera enormes prejuízos à nação, como um todo, dado abalo impingido à economia nacional. Apenas em 2015, para se ter uma ideia, em meio ao cenário da Lava Jato, a Petrobras perdeu dois terços do seu valor de mercado em apenas quatro meses (BBC, 2024). Em cenário de *class action*, a empresa fechou acordo de R\$ 3,6 bilhões na Justiça americana, em virtude de eventuais violações às regras do mercado norte-americano (Jornal Nacional, 2024).



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

A possibilidade de combate à corrupção, que sempre teve espaço reservado na legislação brasileira, conforme já demonstrado anteriormente, não impediu que essas ações ocorressem, deixando claro para o legislador que seria necessária uma legislação com dispositivos mais específicos de combate à corrupção, responsabilizando objetivamente pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública.

A Lei Anticorrupção nº 12.846/2013, criada com esse escopo, previu expressamente sua aplicação às pessoas jurídicas que praticam atos contra a Administração. No entanto, não fez alusão inequívoca às empresas públicas e sociedades de economia mista como agentes ativos.

Existe, então, a possibilidade de sua aplicação no âmbito das estatais? Alguns estudiosos do assunto fundamentam positivamente a resposta desse questionamento, ao entender que é possível a extensão normativa às estatais, a exemplo de Petrelluzzi e Rizek Júnior (2014, p. 55), os quais lecionam, com base no art. 173, da Constituição Federal (regime jurídico privado aplicável às empresas públicas), que:

[...] no mundo globalizado atual sociedades empresárias estatais brasileiras atuam além dos limites territoriais nacionais, inclusive, em licitações, algumas delas envolvendo volume de recursos relevantes. Assim, se pode parecer de difícil verificação a prática, por parte de alguma sociedade empresária estatal, das condutas descritas no Art. 5º da Lei n. 12.846/2013, em nível nacional, quando se trata de atuação internacional dessas sociedades tal possibilidade já não parece tão remota.

Nesse sentido, os autores entendem ser plenamente cabível a aplicação da Lei Anticorrupção às sociedades empresárias estatais, podendo ser apontadas como sujeito ativo consoante a lei.

De igual entendimento, posicionam-se Oliveira e Ceren. Para os autores, a lei não menciona, especificamente, a possibilidade de sua aplicação às empresas estatais. No entanto, não seria possível interpretação restritiva, pois “valendo-se de contemporânea interpretação, na linha das finalidades constitucionais, se aquelas se submetem ao regime jurídico próprio das empresas privadas, deverão sim sofrer a incidência legal” (Oliveira; Ceren, 2019, p. 185), não podendo ser concedido às empresas estatais o benefício de não se ver implicada pela Lei Anticorrupção quando estas estiverem envolvidas em atos ilícitos lesivos à Administração Pública e à sociedade.



No mesmo sentido, caminha o entendimento de Di Pietro (2016, p. 1008), ao afirmar que:

Há que se entender que as empresas estatais que prestem atividade econômica estão sujeitas à lei, embora esta não preveja expressamente, tendo em vista que, pelo Art. 173, §1º, Inciso I da Constituição Federal de 88, elas submetem-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

Por outro lado, existem autores que fundamentam que a Lei Anticorrupção não deve ser aplicada às estatais, a exemplo de Leal e Ritt (2016), os quais asseveram que existe, ainda, muita controvérsia acerca do tema, que deve ser observado sob o prisma do princípio constitucional da razoabilidade, no seguinte sentido:

[...] as pessoas jurídicas de direito privado, criadas ou controladas pela Administração Pública Indireta, mas que prestem serviços públicos, não podem ser punidas pela Lei Anticorrupção. As penas que eventualmente são aplicadas, simplesmente viriam a colocar em risco a própria satisfação das necessidades sociais, efetuada pela prestação do serviço público, violando o princípio da continuidade dessas atividades (Leal; Ritt, 2016, p. 17).

Os autores afirmam, também, que o princípio da continuidade do serviço público não deixa margem à interpretação diversa, ou seja, o serviço público não pode sofrer interrupção, devendo ter sua execução continuada para evitar o colapso em outros serviços oferecidos pela iniciativa privada.

A partir de todo o alinhavado, os autores do presente estudo pautam-se sob o posicionamento de que o art. 1º, *caput* e parágrafo único da Lei Anticorrupção, é abrangente, alcançando qualquer tipo de pessoa jurídica que cometa alguns dos atos ilícitos enumerados no art. 5º do mesmo diploma legal, não havendo restrições sobre as empresas privadas, ou até mesmo sobre as estatais.

No entanto, ao aplicar a Lei Anticorrupção às estatais, não deverão ser observadas as sanções de suspensão, dissolução compulsória e proibição de receber verba pública, previstas no art. 19 da referida lei, pois deverão ser considerados os princípios da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público, a partir de sopesamento de valores constitucionais colocados à baila.

- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

Certamente que às empresas estatais não pode ser dado o benefício de não serem investigadas ou não incorrerem no campo de atuação da Lei Anticorrupção quando seus agentes praticarem atos lesivos à própria Administração, como nos casos de corrupção amplamente divulgados na Ação Penal 470, conhecida como “Mensalão”, em que os atos envolveram, por exemplo, os Correios e o Banco do Brasil, empresa pública e sociedade de economia mista, respectivamente. Tais atos lesivos afetam toda a população, no sentido de que provocam prejuízos incalculáveis, tanto do ponto de vista da imagem da empresa quanto do ponto de vista financeiro.

Ademais, deve-se frisar que a lei não é vaga, mas clara, no sentido de que não há pessoa jurídica imune à sua aplicação, privada ou pública. Devemos lembrar, desde as bases do princípio da legalidade, que seu grande trunfo é justamente submeter todos ao crivo da lei, sem exceção. As pessoas jurídicas públicas não configuram uma classe especial de pessoa jurídica, mas apenas um regime jurídico distinto. A própria Constituição determina que não lhe sejam concedidos benefícios não extensíveis ao setor privado.

Por evidente, contudo, essa aplicação deverá ter em mente o atingimento das finalidades públicas e o papel da empresa no ilícito. Assim, por exemplo, o serviço público deve se manter incólume, não sendo produtivo ou mesmo constitucional sua cessação apenas para garantir a aplicação da lei. As sanções devem estar sob a batuta da razoabilidade e da proporcionalidade. Ademais, o patrimônio público deve sempre ser resguardado, não se admitindo que a sanção pecuniária seja tal a ponto de trazer ainda mais prejuízo ao Estado, mas apenas para conscientizar a direção da empresa sobre a necessidade de adotar medidas de integridade e fiscalização diuturna de seus agentes.

5. Considerações finais

O estudo da Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 possibilita o aprofundamento na temática da corrupção, bem como a percepção de quão complexo, sistêmico e enraizado ao contexto social global é o referido fenômeno, além das mais diversas e gravosas consequências daí advindas.

Em certa medida, a despeito da presença legislativa, nota-se que até alguns anos não havia um combate à corrupção de forma mais ostensiva. Não obstante, aliado a um enfrentamento mais intenso, adveio a Lei Anticorrupção, em 2013, destinada a preencher lacuna acerca da punição objetiva às pessoas jurídicas que se imiscuissem em atos corruptivos em face da Administração Pública.



Diante dos insuportáveis prejuízos que os atos corruptivos geram às políticas públicas de promoção de dignidade humana, é certo que os organismos internacionais, bem como os países democráticos, precisam estar imbuídos com o propósito de combater a corrupção, a partir da adoção de medidas efetivamente práticas e devidamente repressivas aos ilícitos praticados.

Ao longo do presente trabalho, são apresentadas nuances acerca da Lei n. 12.846/2013, especialmente acerca do processo administrativo de responsabilização e as penalidades aplicáveis, as punições na esfera judicial, o Acordo de Leniência e, especialmente, o sujeito ativo das práticas consideradas ilícitas.

É nesse instante que surge o questionamento acerca da aplicabilidade da lei às empresas estatais – empresas públicas e sociedades de economia mista –, diante da amplitude conferida pelo artigo 1º da legislação.

A despeito de posições em sentido contrário, é certo que no Estado de Direito o primeiro a respeitar as leis deve ser o Estado – e seus agentes –, não se podendo conceber as empresas estatais como uma categoria privilegiada de pessoa jurídica, mas apenas com regime jurídico distinto. Perceba-se que a própria Constituição lhe veda qualquer benefício não extensível às empresas privadas.

No mais, a nosso ver, a lei não é vaga, mas ampla, vale dizer, é claramente aplicável a qualquer pessoa jurídica, privada ou pública. Evidente que a responsabilização da pessoa jurídica pública deverá estar permeada por outros princípios constitucionais, como a supremacia do interesse público, a continuidade dos serviços públicos, a razoabilidade e a proporcionalidade. Contudo, repise-se, trata-se apenas de nuances distintas na aplicação, que a elas será conferida.

Em última análise, ainda, conclui-se necessário que o combate à corrupção posua um caráter pedagógico, pois, caso contrário, poderá não surtir os efeitos esperados, quais sejam, o de promover uma consciência de que o fenômeno é de fato nefasto, seja no setor privado, público ou nas relações cotidianas.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. *Empresas Estatais e Federação*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ALVARENGA, D. Governo federal tem atualmente 134 estatais; veja lista. *G1*, [s.l.], 7 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/07/governo-federal-tem-atualmente-134-estatais-veja-lista.ghtml>. Acesso em: 6 fev. 2024.



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

ARDOSO NETO, L. P.; CORDEIRO, N.; PAES, J. E. Sabo. *Criminal Compliance* antilavagem: prevenção penal por agentes privados e o direito ao silêncio. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 64, n. 2, p. 89-110, maio/ago. 2019.

ARVATE, P.; SOUZA, S. M. L. de. Condemning corruption while condoning inefficiency: an experimental investigation into voting behavior. *Public Choice*, v. 172, p. 399-419, 2017.

BARRUCHO, L. G.; COSTAS, R. Petrobras vai de 'porto seguro' a 'montanha russa' do mercado. *BBC Brasil*, São Paulo, 6 fev. 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/02/150205_petrobras_acoes_ru_lgb. Acesso em: 6 fev. 2024.

CARDOSO NETO, L. P.; CORDEIRO, N.; PAES, J. E. S. Criminal compliance antilavagem: prevenção penal por agentes privados e o direito ao silêncio. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 64, n. 2, p. 89-110, maio/ago. 2019. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/6374>. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v64i2.63741>.

CASTELO BRANCO, F. O. Reflexões sobre o acordo de leniência: moralidade e eficácia na apuração dos crimes de cartel. In: VILARDI, C. S.; PEREIRA, F. R. B.; DIAS NETO, T. (orgs.). *Crimes econômicos e processo penal*. São Paulo: Saraiva, 2008.

COMISSÃO europeia multa bancos em 1,7 bilhão de euros por manipulação de taxas de juros. *Operamundi*, [s.l.], 4 dez. 2013. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/32767/comissao-europeia-multa-bancos-em-1-7-bilhao-de-euros-por-manipulacao-de-taxas-de-juros>. Acesso em: 6 fev. 2024.

COMPARATO, F. K. *A oligarquia brasileira: visão histórica*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DIREITO DO ESTADO. FGV: corrupção custa R\$ 30 bi ao ano para a economia do País. *Jusbrasil*, [s.l.], [2008 ou 2009]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/fgv-corrupcao-custa-r-30-bi-ao-ano-para-a-economia-do-pais/2031454>. Acesso em: 6 fev. 2024.

FALCÃO, M.; VIVAS, F. TRF1 derruba prisão de sócio de empresa que forneceu ao PA respiradores com defeitos para Covid-19. *G1 PA*, Belém, 15 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/05/15/trf1-derruba-prisao-de-socio-de-empresa-que-forneceu-ao-pa-respiradores-com-defeitos-para-covid-19.ghtml>. Acesso em: 6 fev. 2024.

FLORESTI, F. Manifestações de 'Junho de 2013' completam cinco anos: o que mudou? *Revista Galileu*, [s.l.], 20 jun. 2018. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2018/06/manifestacoes-de-junho-de-2013-completam-cinco-anos-o-que-mudou.html>. Acesso em: 6 fev. 2024.

GOMES, L. F. *O jogo sujo da corrupção*. Bauru: Astral Cultural, 2017.

GOVERNANÇA Corporativa: diretrizes para atuação ética e competitiva. Petrobras, [s.l.] [s.d.]. Disponível em: <https://petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/compliance-etica-e-transparencia>. Acesso em: 7 fev. 2024.

HEUMANN, F.; DUMAS, C. J.; SHAH, S. *Verification of anti-corruption compliance programs*. Washington: Transparency International-USA, 2014. Disponível em: https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2016/12/TI-USA_2014_verificationreportfinal.pdf. Acesso em: 6 fev. 2024.



ÍNDICE de percepção da corrupção 2019. *Transparência Internacional*, 2019. Disponível em: <https://transparencia.pt/cpi2019/>. Acesso em: 6 fev. 2024.

JORNAL NACIONAL. Petrobras faz acordo bilionário com Justiça dos EUA para encerrar ações. G1, [s.l.], 27 set. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/09/27/petrobras-faz-acordo-bilionario-com-justica-dos-eua-para-encerrar-aco-es.ghtml>. Acesso em: 6 fev. 2024.

LEAL, R. G.; RITT, C. F. Possibilidade (ou não) de aplicação da lei anticorrupção para as entidades da administração pública indireta quando estas forem sociedades empresárias estatais. In: XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. II Mostra Nacional de Trabalhos Científicos, 2016, Santa Cruz do Sul. *Anais [...]*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2016. p. 1-19.

MACIEL, V. F.; ARVATE, P. R. Tamanho do governo Brasileiro: conceitos e medidas. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 1-19, Curitiba, jan./fev. 2010.

MENDES, F. S.; CARVALHO, V. M. de. *Compliance, Concorrência e Combate à Corrupção*. São Paulo: Trevisan, 2017.

NERI, M. *Percepções da Crise*. Rio de Janeiro: FGV Social, out. 2018. Relatório técnico-científico. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Pesquisa_Percepcoes-Da-Crise_MarceloNeri_FGV-Social.pdf. Acesso em: 6 de fev. 2024.

OLIVEIRA, E. A. B. de; CEREN, J. P. Lei Anticorrupção e Acordo de Leniência: apontamentos críticos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 10, n. 10, p. 181-207, dez. 2019.

PEREIRA, R. Brasil é campeão em número de estatais entre economias mais desenvolvidas. *Estadão*, São Paulo, 3 nov. 2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/brasil-e-campeao-em-numero-de-estatais-entre-economias-mais-desenvolvidas/>. Acesso em: 6 fev. 2024.

PETEAN, F. A. *Lei anticorrupção: sanções na defesa da livre concorrência*. Curitiba: Appris, 2019.

PETRELUZZI, M. V.; RIZEK JÚNIOR, R. N. *Lei anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SALDANHA, J. M. L.; CAVALLARO, J.; MAGLIACANE, A. A corrupção como um “mal originário”: a destruição dos princípios democráticos por perversão. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, Belo Horizonte, v. 21, n. 42, p. 1-36, 2019.

SIMÃO, V. M.; VIANNA, M. P. *O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas*. São Paulo: Trevisan Editora, 2017.

WARDE, W. *O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país*. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

Emerson Ademir Borges de Oliveira

Pós-Doutorado em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Doutor e mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenador adjunto e professor permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília (Unimar). Advogado e parecerista. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7891371445211973>.

Marília, SP, Brasil

E-mail: emerson@unimar.br



- EMERSON ADEMIR BORGES DE OLIVEIRA
- MIRENI DE OLIVEIRA COSTA SILVA
- GUILHERME PRADO BOHAC DE HARO

Mireni de Oliveira Costa Silva

Doutoranda e mestra em Direito pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília (Unimar). Servidora efetiva do Poder Judiciário de Mato Grosso. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7709274536951652>.

Marília, SP, Brasil

E-mail: mirenicosta@gmail.com

Guilherme Prado Bohac de Haro

Doutor em Direito pelo Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília (Unimar). Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Professor no Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9047221919725134>.

Marília, SP, Brasil

E-mail: guilherme.pbh@hotmail.com

Equipe editorial

Editor Acadêmico Felipe Chiarello de Souza Pinto

Editor Executivo Marco Antonio Loschiavo Leme de Barros

Produção editorial

Coordenação Editorial Andréia Ferreira Cominetti

Preparação de texto Mônica de Aguiar Rocha

Diagramação Libro Comunicação

Revisão Vera Ayres

Estagiária editorial Isabelle Callegari Lopes

