

Um panorama da aplicação da Lei Anticorrupção nos estados brasileiros

Luiz Francisco Mota Santiago Filho¹ e Louise Dias Portes^{2,3}
Revisão: Matheus Cunha⁴

I. Contexto

Passados quatro anos desde a entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013 – completados no último dia 29 de janeiro –, a chamada “Lei Anticorrupção” ou “Lei da Empresa Limpa”⁵, não é exagero afirmar que seus efeitos na sociedade brasileira já são perceptíveis. Mais do que uma mera nova forma de responsabilização e um inovador arcabouço de persecução de pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção ou outras condutas lesivas à Administração Pública, a legislação trouxe consigo um importante elemento de fomento a boas práticas de governança corporativa e integridade empresarial – *compliance*.

O aniversário de vigência da referida lei foi acompanhado de diversos levantamentos sobre seu “sucesso” ao longo desse período. Tome-se como exemplo a pesquisa realizada pela Agência Brasil, a qual computou a existência de 183 procedimentos administrativos contra empresas com base na Lei Anticorrupção até 29.01.2018 a nível federal, com 30 penalidades aplicadas⁶.

Além de tais dados, notícias sobre a atuação da Controladoria-Geral da União – CGU (atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União) em investigações e

¹ Advogado associado da prática de Anticorrupção & *Compliance* do Tauil & Chequer Advogados associado a Mayer Brown LLP.

² Advogada associada da prática de Anticorrupção & *Compliance* do Tauil & Chequer Advogados associado a Mayer Brown LLP.

³ Com a colaboração de Marina Queiroz de Souza Maia, estudante do 7º período da graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, e Christiano Dias Lopes, advogado especialista em *Compliance* pela LEC – Legal, Ethics and Compliance.

⁴ Mestrando em Direito pela UFMT. Professor dos Cursos de *Compliance* Anticorrupção da LEC – Legal, Ethics and Compliance. Advogado e sócio da T4 Compliance.

⁵ A Lei Anticorrupção foi publicada em 1º de agosto de 2013, mas apenas entrou em vigor 180 dias depois.

⁶ Disponível em <<http://m.congressoemfoco.uol.com.br/noticias/em-4-anos-da-lei-anticorruptao-uniao-abre-183-processos-e-penaliza-30-empresas/>>. Acessado em 8 de fevereiro de 2018.

negociações de acordos, por exemplo, são bastante frequentes, notadamente diante dos avanços da operação “Lava Jato”.

A aplicação da Lei Anticorrupção, no entanto, não se restringe à esfera federal. O objetivo deste artigo é justamente apresentar um panorama do *enforcement* da legislação no âmbito estadual, o que também deve ser levado em consideração para avaliar se, de fato, a Lei Anticorrupção já “pegou”.

Para tanto, foi realizada pesquisa para avaliar a aplicação da Lei pelos estados brasileiros nos seus quatro primeiros anos de vigência, com ênfase nas regulamentações locais da Lei Anticorrupção, bem como nos Processos Administrativos de Responsabilização (“PAR’s”) instaurados e as possíveis condenações deles decorrentes.

Via de regra, a instauração de Processos Administrativos de Responsabilização compete ao ente federado lesado pela prática dos atos proscritos pela Lei Anticorrupção.

Restringir a análise apenas ao domínio federal, portanto, não é suficiente para examinar a efetividade da Lei Anticorrupção diante da óbvia possibilidade de cometimento de atos ilícitos também em detrimento do Poder Público local.

A avaliação seguiu os seguintes parâmetros de análise: (i) a existência de regulamentação estadual da Lei Anticorrupção e a data de sua ocorrência; (ii) a quantidade de PAR’s instaurados por cada estado brasileiro e pelo Distrito Federal⁷, com enfoque nas primeiras instaurações e nos segmentos econômicos explorados pelas pessoas jurídicas processadas; (iii) quantidade de condenações e seus fundamentos legais; (iv) tempo da instauração até a condenação; (v) valores das multas aplicadas e média de valores das condenações; (vi) quantidade de PAR já arquivados a nível estadual; (vii) número de empresas cadastradas no Cadastro Nacional De Empresas Punidas (CNEP) e Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); (viii) existência de cadastro de empresas punidas em âmbito estadual; (ix) existência de órgãos especializados de controle nos estados que regulamentaram a Lei Anticorrupção e (x) processos judiciais ajuizados que possuam relação com os PAR’s existentes.

⁷ Este estudo não abrange a aplicação da Lei Anticorrupção pelos municípios, tanto em sede judicial quanto administrativa.

Ressalta-se, para fins da análise dos dados coletados na presente pesquisa, que foi escolhida a data-base de 29.01.2018 como limite para a inclusão de dados tendo em vista seu caráter representativo de aniversário da vigência da Lei Anticorrupção⁸.

II. Regulamentação estadual da Lei Anticorrupção

Segundo o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (“CGU”), embora os dispositivos da Lei Anticorrupção sejam autoaplicáveis e não obstante seu vigoroso potencial preventivo, inibitório e repressivo no combate à prática de ilícitos, é necessária regulamentação que permita sua aplicação de maneira mais eficaz e eficiente, notadamente sob o aspecto operacional⁹.

E, de fato, a Lei nº 12.846/2013 não condiciona sua imediata aplicação à sua regulamentação, mas fazê-lo parece-nos uma providência essencial à segurança jurídica e à garantia do devido processo legal. No âmbito dos estados e municípios, a regulamentação faz-se necessária para fixar critérios de competência interna, tais como quais os órgãos responsáveis por investigar as infrações, aplicar as penalidades e negociar os acordos de leniência, bem como fixar critérios de dosimetria das sanções e as regras procedimentais (v.g. prazos, possibilidade de recursos, produção de provas etc.). Podem, ainda, estabelecer requisitos e parâmetros de avaliação de Programas de Integridade para atenuação de eventuais sanções.

Promulgada em agosto de 2013, a Lei Anticorrupção foi regulamentada em âmbito federal em março de 2015 com o advento do Decreto nº 8.420. Em que pese a regulamentação federal ter ocorrido quase dois anos após a promulgação da Lei, observa-se o pioneirismo de alguns estados na edição de uma norma regulamentadora antes mesmo do decreto federal.

⁸ O que não diminui a importância dos esforços dos estados que instauraram PAR após a referida data.

⁹ Para ratificar a importância da regulamentação supracitada, a CGU publicou em julho de 2017 um documento com sugestões de Decretos para a regulamentação da Lei Anticorrupção nos Municípios, com três versões: simplificada, intermediária e completa. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente/arquivos/cartilha-sugestoes-de-decretos-para-a-regulamentacao-da-lei-anticorrupcao-nos-municipios.pdf>> . Acessado em 7 de dezembro de 2017.

O estado do Tocantins foi o primeiro: promulgou o Decreto nº 4.954/2013 apenas quatro meses após a edição da Lei Anticorrupção, seguido pelos estados de São Paulo, Paraná, Goiás e Espírito Santo, todos estes no ano de 2014.

Até 29.01.2018, 14 dos 27 entes federados – contabilizando o Distrito Federal – editaram normas regulamentadoras para operacionalizar a Lei Anticorrupção em suas jurisdições.

A tabela abaixo, organizada de forma cronológica, ilustra o panorama regulamentador da Lei Anticorrupção na esfera estadual até o seu aniversário de quatro anos de vigência:

Estados	Regulamentação
Tocantins	Decreto nº 4.954/2013
São Paulo	Decreto nº 60.106/2014
Paraná	Decreto nº 10.271/2014
Goiás	Lei nº 18.672/2014 ¹⁰
Espírito Santo	Decreto nº 3.727-R/2014 ¹¹
Rio Grande do Norte	Decreto nº 25.177/2015
Minas Gerais	Decreto nº 46.782/2015
Maranhão	Decreto nº 31.251/2015
Distrito Federal	Decreto nº 37.296/2016
Mato Grosso	Decreto nº 522/2016
Alagoas	Decreto nº 48.326/2016
Mato Grosso do Sul	Decreto nº 14.890/2017
Santa Catarina	Decreto nº 1.106/2017
Pernambuco	Lei nº 16.309/2018

Destaca-se que o estado do Amazonas, em que pese não ter regulamentado a Lei Anticorrupção no âmbito do poder executivo estadual, conta com uma resolução do

¹⁰ Alterado pela Lei nº 19.154/2015.

¹¹ Revogado pelo Decreto nº 3.956-R/2016 (alterado pelo Decreto nº 3.971-R/2016).

Tribunal de Justiça¹² que estabelece procedimentos regulatórios para sua execução e, no estado do Rio Grande do Sul, há um provimento do Procurador Geral da Justiça¹³ que regulamenta a Lei Anticorrupção no âmbito do Ministério Público.

III. Outras iniciativas legislativas no combate à corrupção

Importante ressaltar que a regulamentação da Lei nº 12.846/2013 (e sua cronologia) não pode ser utilizada de forma isolada como parâmetro legislativo do comprometimento dos estados com o combate à corrupção. Este trabalho, inclusive, não se propôs a julgar a “qualidade” dos decretos regulamentadores no sentido de possuírem (ou não) aptidão para melhorar a efetividade da aplicação dos mecanismos anticorrupção, mas apenas quantificar os esforços estaduais relativos ao tema.

Outras iniciativas estaduais – diversas da regulamentação da Lei Anticorrupção – também merecem destaque, mais especificamente do Rio de Janeiro, Distrito Federal, Espírito Santo e Mato Grosso.

O estado do Rio de Janeiro, o qual editou regulamentação específica da Lei Anticorrupção mais recentemente, foi pioneiro na edição da Lei Estadual nº 7.753/2017, que torna obrigatória a implementação de Programas de Integridade como requisito para contratações públicas¹⁴.

Na mesma linha, o Distrito Federal, não obstante já haver regulamentado a Lei nº 12.846/2013, promulgou a Lei nº 6.112/2018¹⁵, a qual instituiu a mesma obrigatoriedade às pessoas jurídicas que visem contratar com a Administração Pública do Distrito Federal.

O Espírito Santo, por sua vez, adicionalmente à regulamentação da Lei Anticorrupção em seu território, editou a Lei 10.793/2017¹⁶ e o Decreto 4224-R/2018¹⁷, tendo a primeira

¹² Resolução nº 09/2015 do TJ/AM. Disponível em <http://www.tjam.jus.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=12366&Itemid=169>. Acessado em 8 de fevereiro de 2018.

¹³ Provimento nº 75/2016/PGJ. Disponível em <<https://www.mprs.mp.br/legislacao/id11397.htm>>. Acessado em 8 de fevereiro de 2018.

¹⁴ Disponível em <http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=2&url=LONPTIRMRUkuTINGL2M4YWEwOTAwMDI1ZmVlZjYwMzI1NjRlYzAwNjBkZmZmLzBiMTEwZDAxNDBiM2Q0Nzk4MzI1ODFjMzAwNWl4MmFkP09wZW5Eb2N1bWVudA==>>. Acessado em 3 de abril de 2018.

¹⁵ Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=356400>>. Acessado em 3 de abril de 2018.

instituído o Código de Conduta e Integridade para gerir a atuação dos fornecedores de bens e prestadores de serviço do estado e o segundo regulamentado a Lei nº 10.498/16, que instituiu o Fundo Estadual de Combate à Corrupção, estabelecendo a possibilidade de os recursos serem utilizados em ações de controle interno, transparência, correição, ouvidoria, prevenção e combate à corrupção.

Também seguindo a lógica da cultura de integridade, o estado do Mato Grosso, em complemento ao seu decreto regulamentador da Lei Anticorrupção, criou o Programa de Integridade Pública do Governo Estadual para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, com a edição da Lei nº 10.691/2018¹⁸, visando orientar e capacitar os órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual a implementar seus respectivos Planos de Integridade. O mesmo estado, por meio do Decreto nº 572/2018, promoveu a alteração do Decreto nº 7.217/06, que regulamenta as aquisições de bens, contratações de serviços e locação de bens moveis no Poder Executivo Estadual, para tornar obrigatória a inserção de cláusula anticorrupção em todos os contratos públicos firmados naquela esfera de governo.

Diante destes dados, é notório que a Lei Anticorrupção é um verdadeiro marco no que tange ao combate à corrupção e peça fundante no mosaico normativo de disseminação de uma cultura ética no País. Portanto, sem sombras de dúvidas, os recentes normativos publicados pelos estados acima mencionados, sem prejuízo de outros, refletem fielmente o intuito de promoção da integridade e da transparência nas relações e interações público-privadas.

IV. Da metodologia empregada na pesquisa

Cabem aqui alguns esclarecimentos sobre como foi realizada a coleta da base de dados utilizada na pesquisa objeto do presente artigo. Dos 27 entes federados, a

¹⁶ Disponível em <http://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3969/#/p:9/e:3969?find=%22integridade%22>. Acessado em 1 de maio de 2018.

¹⁷ Disponível em <https://secont.es.gov.br/Media/secont/Legisla%C3%A7%C3%B5es/DECRETO%20N%C2%BA%204224-R,%20DE%2013%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202018.pdf>. Acessado em 1 de maio de 2018.

¹⁸ Disponível em <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-10691-2018.pdf>. Acessado em 1 de maio de 2018.

amostragem inicial limitou-se àqueles cuja regulamentação da Lei Anticorrupção já havia sido editada até janeiro de 2018, ou seja, 13 estados e o Distrito Federal^{19,20}.

De início, consultamos os sítios eletrônicos dos órgãos de controle dos respectivos entes previamente à realização dos primeiros contatos telefônicos. Posteriormente, foi empreendido esforço no sentido de contatar todos os 14 entes, entretanto, apenas nos estados de Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte, São Paulo e no Distrito Federal o contato foi alcançado.

Nos 9 entes supracitados, foram feitos os seguintes questionamentos: “(i) já existem Processos Administrativos de Responsabilização (PAR’s) instaurados?”; (ii) “se sim, quantos?”; e (iii) “qual a publicidade dada para esta instauração, se é feita através de Diário Oficial, por exemplo?”.

Recebemos prontamente resposta de 5 estados: (i) em contato realizado com as Controladorias de Alagoas, Goiás e Paraná²¹, constatou-se a inexistência de instauração de PAR até aquele momento; (ii) em Minas Gerais, foram obtidas informações acerca da existência de instaurações de PAR, mas que não era possível quantificar o número naquele momento, de forma que requereram o envio de e-mail com os questionamentos, o qual foi respondido com todos os dados solicitados; e (iii) a Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo (“SECONT/ES”) prontamente informou haver PAR’s instaurados, seus números de autuação e as respectivas condenações. A SECONT/ES ofereceu, em caráter adicional, o envio de e-mail para acesso à íntegra das decisões condenatórias, o qual foi respondido de imediato com a disponibilização dos documentos.

Nos contatos realizados com as Controladorias do Distrito Federal, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e São Paulo, foi solicitado que realizássemos questionamentos por meio da

¹⁹ Conforme tópico II acima.

²⁰ A edição do Decreto nº 46.366/2018, que regulamentou a Lei Anticorrupção no estado do Rio de Janeiro, foi posterior à data-base do presente estudo, o qual apenas considera os entes federados com regulamentação vigente em 29 de janeiro de 2018.

²¹ Ressalta que o estado do Paraná afirmou, inicialmente, não possuir PAR instaurados no âmbito da Corregedoria, mas que fariam uma verificação abrangente para confirmar tal informação e se comprometeram a nos retornar com a resposta, contudo, nunca obtivemos retorno.

Lei nº 12.527/2011 (“Lei de Acesso a Informações” – “LAI”) para formalização da resposta oficial.

Nos estados em que não foi possível o contato telefônico – Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Santa Catarina e Tocantins –, realizamos pedidos por meio da LAI.

Assim, foi realizado pedido via Lei de Acesso a Informações no Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. Considerando o disposto na LAI, o prazo para resposta dos pedidos com base na LAI é de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias mediante certificação do requerente.

Destaca-se que foram obtidas respostas tempestivas de todos os estados, exceto (i) Mato Grosso, visto que a solicitação foi feita em 06.03.2018 e a resposta obtida em 17.04.2018, prazo superior aos 20 dias previstos na LAI, sem certificação de prorrogação, e (ii) Paraná, do qual não obtivemos qualquer resposta.

Com base nas informações obtidas nos pedidos realizados com base na LAI, realizamos busca nos Diários Oficiais dos estados que confirmaram a instauração de PAR (DF, ES, MA, MT, MS, MG e SP) e nos que confirmaram haver decisões condenatórias de PAR (ES, MA, MG e SP). Ressalta-se que apenas no estado de São Paulo não foi possível localizar as instaurações e condenações por meio da pesquisa no Diário Oficial, uma vez que a regulamentação da Lei Anticorrupção não a prevê.

O Anexo I deste artigo contém uma tabela ilustrando os contatos realizados com cada estado – telefônicos e/ou por e-mail e contatos formais por meio da LAI –, bem como as respostas obtidas e as pesquisas realizadas nos Diários Oficiais de cada um.

V. Instauração de Processos Administrativos de Responsabilização com fundamento na Lei Anticorrupção (“PAR”)²²

²² Em caráter adicional, foram realizados pedidos via Lei de Acesso à Informação aos sete estados que já instituíram PAR de forma a analisar se já houve arquivamento de algum processo. As informações obtidas por Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo negaram a existência de qualquer arquivamento de PAR no âmbito da Controladoria-Geral de cada estado. Já o Distrito Federal não

Desde a entrada em vigor da Lei Anticorrupção, foram instaurados 87 Processos Administrativos de Responsabilização por sete entes federados na seguinte proporção: Distrito Federal (3), Espírito Santo (38), Maranhão (8), Mato Grosso (20), Mato Grosso do Sul (1), Minas Gerais (15) e São Paulo (2), perfazendo o total de 177 pessoas jurídicas processadas, haja vista que é possível a instauração de um PAR contra uma pluralidade de pessoas jurídicas, conforme indicado na tabela abaixo:

Estados	Número de PAR	Quantidade de empresas processadas
DF	3	15
ES	38	60
MA	8	8
MT	20	58
MS	1	1
MG	15	31
SP	2	4
Total	87	177

Com tais informações, é possível traçar o percentual que cada estado representa na totalidade de PAR's instaurados como o seguinte (em valores aproximados): Distrito Federal – 3,45%, Espírito Santo – 43,67%, Maranhão – 9,2%, Mato Grosso – 22,99%, Mato Grosso do Sul – 1,15%, Minas Gerais – 17,24% e São Paulo – 2,29%, o que demonstra maior concentração nas regiões Sudeste e Centro-Oeste do Brasil.

Alagoas, Goiás, Paraná²³, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Tocantins²⁴ não possuíam PAR's instaurados até 29.01.2018, conforme as informações obtidas nos contatos informais e nos pedidos via LAI.

possui sistema para acompanhar arquivamento de PAR. Apenas o Espírito Santo indicou o arquivamento de dois PAR, um por improcedência dos fatos e o outro por acolhimento de preliminar da defesa.

²³ No Paraná nenhum PAR foi instaurado no âmbito da CGE até 29.01.2018, todavia, não houve resposta tempestiva do questionamento feito via Lei de Acesso à Informação quanto a instaurações por outros órgãos do estado.

Das 87 instaurações, o ano de 2015 protagoniza as dez primeiras. Os quatro primeiros foram instaurados pelo Espírito Santo em um intervalo de menos de dez dias (1.06.2015, 3.06.2015, 9.06.2015 e 9.06.2015²⁵). A quinta instauração foi realizada três meses depois por Minas Gerais, em 18.09.2015. A sexta e a sétima foram feitas novamente pelo Espírito Santo em setembro e outubro do mesmo ano (24.09.2015 e 20.10.2015). Finalmente, Maranhão efetuou as instaurações dos oitavo, nono e décimo PAR's em 10.11.2015, 1.12.2015 e 16.12.2015, respectivamente.

Em relação à quantidade de pessoas jurídicas processadas até 29.01.2018 (177 empresas), 33,9% corresponde à atuação do Espírito Santo (60 empresas), 32,77% de Mato Grosso (58 empresas) e 17,51% de Minas Gerais (31 empresas). Os demais 15,82% correspondem à atuação dos demais entes que já instauraram PAR's, ou seja, DF, MA, MS e SP (27 empresas).

Dentre as pessoas jurídicas processadas, foi possível classificar treze ramos de atividade de forma a mapear se houve segmentos econômicos mais “afetados” pela instauração de PAR's até a data-base da pesquisa.

A tabela abaixo relaciona a distribuição de empresas processadas por segmento econômico em cada estado e a proporção que cada segmento econômico representa do total de PAR's instaurados:

Ramo de atividade	DF	ES	MA	MT	MS	MG	SP	Total	Percentual
1 - Comércio Atacadista em Geral	1	4		1		1	24	9	5,08%
2 - Comércio Varejista em Geral		10	4	1		6	2	23	13,00%
3 - Alimentos e Bebidas		6				2		8	4,52%
4 - Construção e	14	6	1	37	1	2		61	34,47%

²⁴ Não existem Processos Administrativos de Responsabilização de pessoas jurídicas instaurados (conclusos ou em andamento) no âmbito da Administração estadual de Tocantins com base na Lei nº 12.846/2013, apenas existem com base na Lei nº 8.666/1993, a qual está fora do escopo desta pesquisa.

²⁵ Destaca-se que os quatro primeiros PAR's instaurados pelo Espírito Santo o foram antes da promulgação de seu decreto regulamentador em março de 2016.

Engenharia									
5 – Transportes e Logística		1		2				3	1,70%
6 – Prestação de Serviços em Geral		13	2	1		1		17	9,60%
7 – Vigilância e Segurança		3						3	1,69%
8 – Fabricação de Máquinas e Equipamentos em Geral		5		1		2		8	4,52%
9 – Atividades de Consultoria		3		3		4		10	5,65%
10 – TI e Telecom		1		6		6		13	7,34%
11 – Atividades Hospitalares		2		1		1		4	2,26%
12 – Educação, Cultura e Arte		2		2		3		7	3,95%
13 - Outros		4	1	3		3		11	6,21%
Total	15	60	8	58		31	4	177	100,00%

VI. Análise das condenações de pessoas jurídicas nos Processos Administrativos de Responsabilização

No universo de 87 PAR's instaurados a nível estadual, 16 foram concluídos na seguinte proporção: (i) 13 decisões condenatórias no Espírito Santo em desfavor de 15 pessoas jurídicas (primeiro estado a proferir uma decisão condenatória, em 2016); (ii) uma decisão condenatória no Maranhão em desfavor de uma pessoa jurídica; (iii) uma condenação em Minas Gerais em desfavor de três empresas; e (iv) uma condenação em São Paulo em desfavor de duas empresas²⁶.

De acordo com os dados obtidos, o Espírito Santo é responsável pela tramitação do processo mais célere, finalizado em 26 dias, e também do processo mais extenso, concluído em 699 dias, quase o dobro da média local entre a instauração e a condenação – 341 dias.

²⁶ No dia 08.02.2018 foi proferida decisão condenatória no segundo Processo Administrativo de Responsabilização instaurado no estado de São Paulo. Tendo em vista que a instauração ocorreu antes da data-base da pesquisa, mas a condenação foi posterior, a conclusão do PAR não foi considerada neste estudo.

Considerando que tanto Maranhão quanto Minas Gerais apenas proferiram uma decisão condenatória, o cálculo de seu processo mais curto, mais longo e o tempo médio para a conclusão dos processos para fins comparativos restou prejudicado, permitindo que se indique apenas a duração de dias para a conclusão de ambos os processos, em 209 e 578 dias, respectivamente.

Tendo em vista não haver PAR's finalizados no Distrito Federal, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul até 29.01.2018, bem como a falta de informações que nos levem a concluir o tempo de processamento dos PAR's que tramitaram em São Paulo²⁷, apenas os estados do Espírito Santo, Maranhão e Minas Gerais forneceram dados que possibilitaram o cálculo do tempo de tramitação de seus processos.

A ressalva acima feita acerca da dificuldade de realizar comparações de outros estados com Minas Gerais e Maranhão quanto ao tempo de duração dos PAR's (real e média) em virtude da existência de uma única decisão condenatória em cada estado aplica-se também às comparações que poderiam ser efetuadas entre as multas aplicadas.

Assim, tem-se que as multas impostas pelo Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais e São Paulo totalizaram R\$ 3.130.724,99, R\$ 4.366.453,88, R\$ 608.016,54 e R\$ 3.459,84, respectivamente.

No Espírito Santo, a menor multa aplicada foi de R\$ 3.278,25, e a maior equivalente a R\$ 1.471.226,73, com média de R\$ 208.715,00 por pessoa jurídica condenada²⁸.

Em São Paulo, por sua vez, a menor multa aplicada foi de R\$ 334,29, e a maior de R\$ 3.125,55, ambas correspondentes a condenações equivalentes a 1% do faturamento bruto da pessoa jurídica. O valor médio de multa aplicada por empresa condenada nesse estado foi de R\$ 1.729,92.

²⁷ Considerando que a resposta obtida no pedido com base na LAI informou que as instaurações de Processos Administrativos de Responsabilização não são publicadas, mas apenas as decisões condenatórias, não temos informações sobre as datas de instauração.

²⁸ Considerando não termos informações quanto aos faturamentos brutos das pessoas jurídicas condenadas, o que nos possibilitaria avaliar a porcentagem da multa aplicada em cima de tais critérios econômicos das empresas processadas, nossa análise resta prejudicada quanto ao impacto financeiro das multas nos faturamentos das companhias.

Estados	Condenações	Empresas	Multas (total)	Média por pessoa jurídica
ES	13	15	R\$ 3.130.724,99	R\$ 208.714,99
MA	1	1	R\$ 4.366.453,88	R\$ 4.366.453,88
MG	1	3	R\$ 608.016,54	R\$ 202.672,18
SP	1	2	R\$ 3.459,84	R\$ 1.729,92
Total	16	21	R\$ 8.108.655,25	R\$ 386.126,44

Dos 13 segmentos econômicos descritos anteriormente, as condenações abarcaram apenas 7, conforme a tabela abaixo:

Ramo de atividade	ES	MA	MG	SP	Total	Percentual
1 - Comércio Atacadista em Geral	3				3	14,29%
2 - Comércio Varejista em Geral	3		2	2	7	33,33%
3 - Alimentos e Bebidas	1				1	4,76%
4 - Construção e Engenharia	1				1	4,76%
6 - Prestação de Serviços em Geral	6	1			7	33,33%
7 - Vigilância e Segurança	1				1	4,76%
8 - Fabricação de Máquinas e Equipamentos em Geral			1		1	4,76%
Total	15	1	3	2	21	100,00%

VI.1. Fundamentos jurídicos das condenações

Dentre os fundamentos legais utilizados nas decisões condenatórias supracitadas, evidencia-se a predominância do embasamento no inciso IV do artigo 5º da Lei Anticorrupção²⁹, citado 13 vezes nas decisões condenatórias do Espírito Santo, uma vez na decisão de Minas Gerais, uma vez na condenação proferida pelo Maranhão e outra em São Paulo, totalizando 16 menções.

Além disso, as maiores condenações dos quatro estados que já proferiram decisões condenatórias assemelham-se no sentido de estarem fundamentadas no mesmo dispositivo legal, qual seja, o artigo 5º, IV, “a” da Lei Anticorrupção.

O inciso I do mesmo artigo³⁰, por sua vez, equiparado à prática de corrupção ativa, foi mencionado duas vezes em decisões condenatórias do Espírito Santo, com multas de R\$ 747.780,02 e R\$ 15.079,52.

Por fim, o inciso III³¹ foi citado uma única vez na decisão condenatória do PAR de Minas Gerais.

VII. Cadastros nacionais e estaduais

Como forma de dar publicidade às sanções publicadas pelos órgãos e entidades dos três Poderes em todas as esferas da federação, a Lei Anticorrupção instituiu como

²⁹ Art. 5º. (...) IV – no tocante a licitações e contratos:

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

³⁰ Art. 5º (...) I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

³¹ Art. 5º (...) III – comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

ferramenta no combate à corrupção o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (“CNEP”), o qual deveria ser mantido atualizado pelos entes sancionadores.

Todavia, dentre as 21 empresas punidas pelos quatro estados nos Processos Administrativos de Responsabilização já finalizados, apenas sete foram inscritas no cadastro até 29.01.2018, todas pelo Espírito Santo³².

Também foram realizadas buscas complementares das 21 empresas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (“CEIS”), com a identificação de 4 empresas cadastradas no Espírito Santo. Todavia, todas as inscrições foram fundamentadas na Lei do Pregão e na Lei de Licitações. Dessa forma, é possível que os mesmos fatos que deram origem a tais inscrições tenham sido investigados e sancionados em Processos Administrativos de Responsabilização, todavia a publicidade no CEIS não indica maiores detalhes que possibilitem quaisquer conclusões.

A nível estadual, o estado de São Paulo instituiu seu próprio Cadastro Estadual de Empresas Punidas (“CEEP”), o qual possui duas inscrições originárias de decisão condenatória proferida no PAR instaurado pelo estado³³, sendo o único estado dentre os 14 entes federados que já regulamentaram a Lei Anticorrupção a instituir tal cadastro.

VIII. Processos Judiciais relacionados aos Processos Administrativos de Responsabilização instaurados

Do universo de instaurações e condenações em PAR pelos estados, foi realizado levantamento acerca da existência de processos judiciais que possuam relação com os processos administrativos com base na Lei Anticorrupção³⁴.

Foram identificados dois processos judiciais, um no Espírito Santo³⁵ e outro no Maranhão³⁶. No primeiro, houve o deferimento de medida liminar determinando a suspensão da exigibilidade da multa pecuniária aplicada no PAR fixada em R\$ 747.780,02.

³² Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/cnep?pagina=1>>. Acessado em 12 de abril de 2018.

³³ Frise-se que o CEEP possui 4 empresas cadastradas, todavia, duas delas o foram após a decisão condenatória proferida em 8.02.2018, conforme explicitado na nota de rodapé nº 19 e, desta forma, não entraram nos dados analisados na pesquisa.

³⁴ Necessário considerar a possibilidade de existência de processos sob sigilo de justiça.

No segundo, o Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso da recorrente, em sede de decisão de agravo de instrumento, para suspender as medidas aplicadas no PAR, quais sejam, a inclusão do nome da recorrente no rol de empresas inidôneas (CEIS) e condenações impostas no PAR.

IX. Conclusão

No aniversário de quatro anos de vigência da Lei Anticorrupção – já são cinco desde a publicação, comemorados em 1º de agosto de 2018 –, seus resultados práticos no âmbito estadual ainda são relativamente tímidos.

É verdade que mais da metade dos estados já regulamentou a Lei Anticorrupção para conferir-lhe eficácia local no tocante aos PAR's, mas a inércia dos demais entes federados – lembrando que a regulamentação pode ser feita por meio de decreto, ato de competência do Poder Executivo, sem necessidade de acionamento do Poder Legislativo – também não pode ser desconsiderada.

De forma geral, tomando-se como base tão somente os números conforme destacados acima, conquanto o sucesso absoluto da Lei Anticorrupção ainda não possa ser confirmado, a inovação legal certamente não fracassou. A nível estadual, locais como Espírito Santo, Distrito Federal, Mato Grosso, além da iniciativa do estado do Rio de Janeiro – posteriormente seguida pelo próprio Distrito Federal –, demonstram que há, sim, o que se comemorar sob a perspectiva do *enforcement* da responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública.

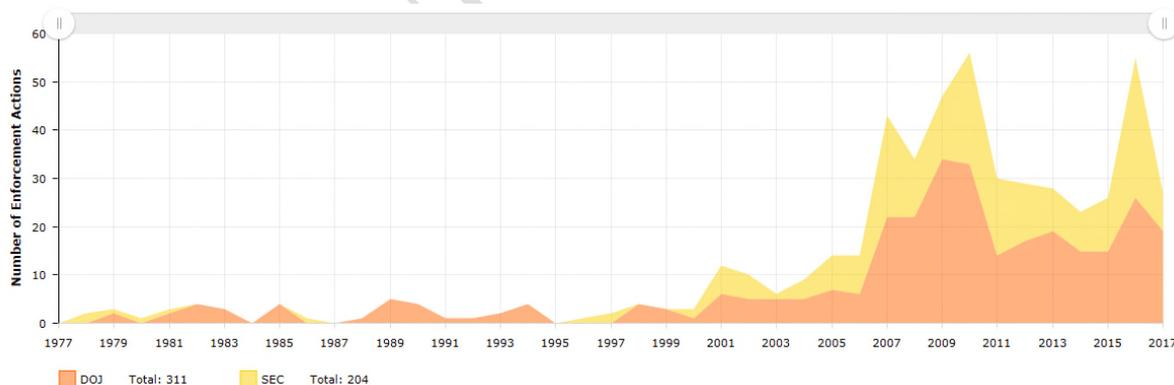
Merece destaque a atuação do Espírito Santo no combate à corrupção e no fomento a uma cultura de integridade. A SECONT/ES instaurou 38 PAR's contra 60 entidades, culminando em 13 condenações, com 15 empresas punidas e multas aplicadas totalizando mais de R\$ 3.000.000,00. Ainda, desponta em outras iniciativas governamentais como a criação do Fundo de Combate à Corrupção e do Código de Conduta e Integridade. Seu pioneirismo segue com a liderança nos registros das condenações no CNEP, com sete nomes nos registros.

³⁵ Processo nº 0011940-95.2017.8.08.0024.

³⁶ Processo nº 0857523-22.2016.8.10.0001.

Complementarmente, este estado é o único que possui uma secretaria de controle especializada para tratar destas demandas, a SECONT/ES, com a respectiva Subsecretaria de Estado de Integridade Governamental e Empresarial (Subint). Dentre as suas atribuições, destaca-se o planejamento e execução de ações de prevenção e combate à corrupção, além da supervisão às investigações para apuração de atos lesivos à administração pública, praticados por pessoas jurídicas. O pronto-atendimento aos nossos contatos, inclusive, há de ser considerado como mais um indicativo do compromisso da SECONT/ES com a transparência e dever de informação à sociedade.

Ainda é muito cedo, no entanto, para tecer conclusões. Rafael Amorim, antigo integrante da CGU e atual Corregedor-Geral da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, comparou a situação brasileira atual com a norte-americana, cuja legislação de combate à corrupção (FCPA – *Foreign Corrupt Practices Act*) serviu de referência para a edição da Lei Anticorrupção, ao afirmar que “nos primeiros 20 anos [após a criação da lei], os EUA puniram na média uma empresa por ano. Foi um tempo de adaptação”³⁷. E de fato, o gráfico reproduzido abaixo quantifica as ações tomadas pelo Departamento de Justiça (“DOJ”) e pela *Securities and Exchange Commission* (“SEC”) dos EUA com base no FCPA desde a sua promulgação³⁸:



Como se vê, foram necessários mais de 20 anos – e significativa reforma legislativa em 1988 – para o FCPA atingir seu verdadeiro potencial.

³⁷ Disponível em <<http://www.seteco.com.br/22082-2/>>. Acessado em 3 de janeiro de 2018.

³⁸ Disponível em <<http://fcpa.stanford.edu/statistics-analytics.html>>. Acessado em 3 de janeiro de 2018.

Como se sabe, a despeito dos esforços recentes, o Brasil infelizmente é lembrado como um país marcado pela corrupção, tanto que figura na 96ª posição na última edição do Índice de Percepção da Corrupção da *Transparency International*³⁹, e os indicativos pouco sólidos sobre a efetividade da Lei Anticorrupção, especialmente a nível estadual, podem causar estranheza.

Todavia, analisar a questão apenas pelo lado da expectativa de instauração de diversos PAR's e imposição de punições com base na Lei Anticorrupção não basta para aferir o seu sucesso. É bem verdade que toda Lei é feita para ser cumprida e aplicada, mas a Lei Anticorrupção é muito mais do que um simples novo instrumento de responsabilização estatal.

Além de afirmar o compromisso do Brasil no combate à corrupção, a Lei Anticorrupção tem como objetivo declarado fomentar uma cultura de integridade empresarial e *compliance*, razão pela qual não é exagero afirmar que sua meta, por mais utópica que possa ser, seja o decréscimo constante do número de processos instaurados e punições aplicadas justamente em virtude do aumento da adoção de medidas de integridade pelas pessoas jurídicas e redução de hipóteses de possíveis violações.

A palavra "*compliance*" já compõe o dicionário das empresas brasileiras, especialmente as multinacionais, originadas em jurisdições com maior tradição na persecução à corrupção, e aquelas em que se observa constante interação com o Poder Público, relação esta que demanda cada vez mais precauções e cuidados pela pessoa jurídica.

Analisar a questão proposta – acerca da efetividade da Lei Anticorrupção no âmbito estadual – sob o prisma da regulamentação local da lei, a instauração dos PAR's e a aplicação das penalidades ali previstas é um importante ponto de partida para uma avaliação dos efeitos práticos da legislação.

Nada obstante, além de compreender as oscilações entre a atuação de diferentes estados como um fenômeno natural em razão do pouco tempo de vigência da norma, deve-

³⁹ Disponível em <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acessado em 18 de maio de 2018.

se considerar, como dito acima, que a Lei Anticorrupção possa estar “pegando” no mundo empresarial por meio do desenvolvimento de novas formas de se relacionar e fazer negócios com a Administração Pública. No fim das contas, a Lei Anticorrupção é importante e, quando violada, deve ser regulamentada, aplicada e, eventualmente, atualizada ou reformada, mas o verdadeiro progresso da sociedade brasileira no combate à corrupção será torná-la cada vez menos necessária.

IX.1. Sumário Executivo: Aspectos evidenciados na pesquisa

- O Espírito Santo foi o estado que demonstrou a maior publicidade e transparência com relação às informações sobre a aplicação da Lei Anticorrupção a nível estadual, prestando grande colaboração a este estudo. A SECONT forneceu dados e documentos sem grandes dificuldades ou burocracia, enquanto em outros estados foi necessário formalizar pedidos com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) para obter as informações necessárias à presente análise;
- Tocantins foi o primeiro estado a regulamentar a Lei Anticorrupção mediante a edição do Decreto nº 4.954/2013;
- O Rio de Janeiro, apesar da recente regulamentação da Lei Anticorrupção, foi pioneiro na edição da Lei Estadual nº 7.753/2017, a qual torna obrigatória a implementação de Programas de Integridade como requisito para contratações públicas;
- Espírito Santo foi o primeiro estado a instaurar Processo Administrativo de Responsabilização com fundamento na Lei Anticorrupção em 01.06.2015;
- Espírito Santo é o estado com a maior quantidade de PAR's instaurados até 29.01.2018 (38 processos em face de 60 empresas);
- Espírito Santo foi o primeiro estado a proferir decisão condenatória no bojo de um PAR;
- Maranhão foi o estado que aplicou a maior multa: R\$ 4.366.453,88;
- São Paulo foi o estado que aplicou a menor multa: R\$ 334,29;
- Espírito Santo é o estado com o maior número de decisões condenatórias, qual seja, 13;

- O Espírito Santo é o único estado que cadastrou empresas no CNEP, com sete inscrições;
- São Paulo é o único estado que já regulamentou a Lei Anticorrupção que instituiu um cadastro próprio de empresas punidas, o CEEP; e
- Espírito Santo é o responsável pela tramitação do processo mais célere, com 26 dias de duração, e do processo mais longo, concluído em 699 dias.

RASCUNHO - 30.07.2018

ANEXO I

Estados	Conseguimos contato telefônico?	Detalhes do contato	Pedido LAI?	Resposta LAI?	Teor da resposta via LAI	Pesquisa independente nos Diários Oficiais?	Resultado da pesquisa nos Diários Oficiais	PAR Instaurado
AL	Sim	Responderam prontamente aos nossos questionamentos, de forma que não foi necessário pedido via LAI.	Não	-	-	Não	-	Não
DF	Sim	Não souberam informar e solicitaram a realização de pedido via LAI.	Sim	Sim	A resposta informou o número de três atos de instauração de PAR. Ressaltou que a Controladoria não possui um sistema informatizado de acompanhamento das instaurações pelos órgãos da Administração Pública Distrital.	Sim	A pesquisa independente no Diário Oficial encontrou exatamente três instaurações de PAR, conforme informado na resposta recebida no pedido via LAI, as quais foram incluídas na base de dados deste trabalho.	Não

ES	Sim	Responderam prontamente aos nossos questionamentos, de forma que não foi necessário pedido via LAI.	Não	-	-	Sim	A pesquisa independente no Diário Oficial encontrou praticamente todas as instaurações e decisões condenatórias, resultado este que foi complementado pela resposta recebida pela SECONT e todos os dados foram incluídos na análise desta pesquisa.	Sim
GO	Sim	Responderam prontamente aos nossos questionamentos, de forma que não foi necessário pedido via LAI.	Não	-	-	Não	-	Não
MA	Não	-	Sim	Sim	<p><u>Resposta:</u> A resposta recebida informou a quantidade de PAR instaurado e de decisões condenatórias.</p> <p><u>Recurso:</u> Em razão de a resposta ter sido insuficiente, foi apresentado recurso solicitando os números dos PAR, nomes das empresas e a disponibilização da publicação da instauração e da decisão condenatória.</p> <p><u>Resposta do recurso:</u> O recurso foi inteiramente atendido, com a disponibilização de todas as informações solicitadas.</p>	Sim	A pesquisa no Diário Oficial encontrou algumas instaurações, resultado este que foi complementado pela resposta recebida no recurso do pedido com base na LAI e todos os dados foram incluídos na análise desta pesquisa.	Sim

MT	Sim	Obtivemos resposta por e-mail. Como as informações estavam incompletas, pois não informavam o número total de PAR instaurado (uma vez que desconsiderava aqueles em fase de revisão/aprovação e homologação), entramos em contato novamente. No segundo contato a Secretaria orientou que seria necessário realizar o pedido via LAI.	Sim	Sim	A resposta informou o número total de PAR e a ausência de decisões condenatórias, bem como disponibilizou uma tabela com dados acerca dos PAR abertos e a data de publicação no Diário Oficial.	Sim	Inicialmente, a pesquisa no Diário Oficial encontrou quase todas as instaurações. Após o recebimento da tabela na resposta do pedido com base na LAI, as instaurações restantes foram encontradas e todas as informações foram incluídas na análise desta pesquisa.	Sim
MS	Não	-	Sim	Sim	A resposta informou a existência de uma instauração e a íntegra da publicação da Portaria que instaurou o PAR.	Sim	A pesquisa independente encontrou a instauração mencionada na resposta do pedido via LAI.	Sim
MG	Sim	Obtivemos resposta completa via email.	Sim	Sim	O pedido LAI foi feito antes de conseguirmos contato com a Controladoria do Estado. Após o contato, recebemos dados de todos os processos instaurados e concluídos.	Sim	A pesquisa independente encontrou todas as instaurações e a decisão condenatória em relação às quais obtivemos informações.	Sim

PR	Sim	Preliminarmente, afirmaram que não tinham conhecimento de instauração de PAR pela Corregedoria, mas se comprometeram a pesquisar nos demais órgãos do Estado e nos retornar. Após, entramos em contato diversas vezes, mas não obtivemos resposta.	Sim	Não	-	Não	-	Não
PE	Não	-	Sim	Sim	A resposta informou a inexistência de PAR instaurado.	Não	-	Não

RN	Sim	Preliminarmente, informaram o desconhecimento acerca de instauração de PAR pelo Estado, mas solicitaram o pedido via LAI para uma resposta formal.	Sim	Sim	A resposta informou que, segundo o Controlador Adjunto, não havia nenhum PAR instaurado.	Não	-	Não
SC	Não	-	Sim	Sim	A resposta informou que até aquela data (20.02.2018) não havia nenhum PAR tramitando na Procuradoria Geral daquele estado.	Não	-	Não

SP	Sim	Não souberam informar. Segundo a Secretaria, este tipo de informação somente poderia ser disponibilizado via LAI.	Sim	Sim	<p>Foram realizados dois pedidos com base na LAI. <u>Resposta referente ao primeiro pedido:</u> Informou a existência de 2 PAR instaurados, mencionando o número do processo e o nome das empresas. Tendo em vista a impossibilidade de encontrar tais instaurações no Diário Oficial mesmo com informações a respeito do número do processo e os nomes das empresas, foi realizado posteriormente outro pedido com base na LAI.</p> <p>O segundo pedido solicitou o acesso às decisões condenatórias dos processos e questionou, novamente como ocorria publicidade das instaurações e decisões.</p> <p><u>Resposta referente ao segundo pedido:</u> Foi dada a mesma resposta do pedido anterior, apenas acrescentando que as publicações ocorriam ao final do procedimento apenas, ou seja, as instaurações não eram publicadas.</p> <p>Foi elaborado recurso em relação a esta segunda resposta de forma a solicitar a íntegra das decisões.</p> <p><u>Resposta do recurso:</u> Foi deferido e a íntegra das decisões condenatórias foi disponibilizada.</p>	Sim	Não foi possível localizar as instaurações e condenações informadas na resposta do pedido e do recurso com base na LAI na pesquisa no Diário Oficial.	Sim
TO	Não	-	Sim	Sim	A resposta informou que até aquele momento não existiam instaurações de PAR com base na Lei Anticorrupção, apenas com base na Lei de Licitações.	Não	-	Não