**Programa de Leniência**

No Programa de Leniência do Estado de Santa Catarina são contempladas as diretrizes e boas práticas para a composição com pessoas jurídicas responsáveis por atos lesivos à Administração Pública Estadual. Essa composição ocorre mediante a negociação e celebração de Acordo de Leniência das pessoas jurídicas que apresentarem propostas junto à Controladoria-Geral do Estado, enquanto órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno.

O **Acordo de Leniência** é um instrumento de imposição consensual de reprimenda pelo meio do qual a empresa acusada de atos de corrupção se compromete a colaborar com a apuração dos ilícitos, descrevendo o *modus operandi* e identificando demais empresas e agentes envolvidos em troca da atenuação dos efeitos da condenação administrativa. Trata-se, portanto, de um instrumento de repreensão e de investigação de atos lesivos ao erário em que são oferecidos abrandamentos à sanção de empresas infratoras mediante a apresentação de informações e provas, relevantes e desconhecidas pela Administração Pública, sobre atos ilícitos e respectivos autores.

O instituto do Acordo de Leniência foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, para apuração e repressão às infrações contra a ordem econômica, inicialmente pela Lei nº 10.149, de 21 de dezembro de 2000[[1]](#footnote-1), posteriormente robustecida pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011[[2]](#footnote-2) (arts. 86 e 87). Trata-se de importante instrumento na atuação *antidumping* para desbaratar cartéis por meio do incentivo à autoincriminação e indicação dos coautores do ilícito investigado.

Também na esfera do combate à corrupção o Acordo de Leniência tem expressiva importância, eis que, em geral, tais ilícitos são de difícil comprovação dada a condução especializada e dissimulada da atividade criminosa. Nessa área, o Acordo de Leniência foi instituído como instrumento de apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas[[3]](#footnote-3) pela Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, chamada Lei Anticorrupção ou Lei Empresa Limpa.

A Lei Anticorrupção é fruto de um movimento mundial de combate à corrupção deflagrado por organismos multilaterais tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que em 1997 aprovou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000[[4]](#footnote-4)) e a Organização das Nações Unidas, que em 2003 aprovou a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006[[5]](#footnote-5)).

Os Estados signatários das referidas Convenções estabeleceram o compromisso de introduzir em seus respectivos ordenamentos jurídicos, de acordo com os princípios fundamentais que regem cada qual, normas que estabeleçam políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, que promovam a participação da sociedade e que reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de prestar contas. Além do estabelecimento de medidas repressivas contra atos lesivos à Administração Pública, as convenções também preveem o fomento a práticas eficazes para a prevenir a corrupção[[6]](#footnote-6).

Imbuída desse espírito, a Lei Anticorrupção instituiu a Investigação Preliminar e o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) como instrumentos de apuração e penalização das infrações, e o Acordo de Leniência como método consensual de imposição de reprimenda às empresas envolvidas. Como regra, a Lei Anticorrupção estabeleceu a **responsabilidade** **objetiva** de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção de seus agentes. Isso significa que para a pessoa jurídica ser condenada por atos de corrupção não é necessário que a alta administração da mesma tenha a intenção de corromper (dolo), basta que seja provado o dano à Administração Pública, a conduta de algum agente da empresa e o nexo causal entre a conduta e o dano.

No Estado de Santa Catarina, a Lei Anticorrupção foi regulamentada pelo Decreto nº 1.106, de 31 de março de 2017, que estabelece o procedimento de cada um desses instrumentos e confere à Controladoria-Geral do Estado - CGE, enquanto órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno, a competência de supervisionar sua aplicação e expedir normas complementares que se fizerem necessárias.

Segundo a Controladoria-Geral da União - CGU, o Acordo de Leniência possui quatro pilares, a saber: I) alavancagem investigatória, com novos elementos de prova; II) recuperação de ativos (reparação dos danos causados pelo ilícito); III) efetividade nos programas de integridade e *compliance*; e, IV) risco de perda dos benefícios.

Como incentivo à colaboração da empresa e para angariar elementos comprobatórios das práticas ilícitas são oferecidos benefícios que podem chegar:

1. à isenção da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora;
2. à isenção da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicos e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público;
3. à isenção ou atenuação dos efeitos da sanções administrativas decorrentes da legislação de licitações e contratos (suspensão, impedimento de contratar e declaração de inidoneidade); ou
4. à redução de até 2/3 (dois terços) da multa aplicada no PAR.

A obtenção destes benefícios depende da sua previsão no Acordo de Leniência e do respectivo cumprimento integral de suas cláusulas pela pessoa jurídica celebrante (Art. 16 da Lei Anticorrupção e art. 50 do Decreto nº 1.106, de 2017).

**Da Competência para a Celebração**

No Estado de Santa Catarina, compete exclusivamente à CGE, enquanto órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno, a instrução, negociação e celebração do Acordo de Leniência (art. 36 do Decreto nº 1.106, de 2017). A instrução e negociação serão conduzidas por uma comissão de no mínimo 3 (três) servidores públicos efetivos, um dos quais ocupante do cargo de Auditor Interno do Poder Executivo, que a presidirá (art. 40 do Decreto nº 1.106, de 2017).

O órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno poderá requisitar servidores ou empregados do órgão ou entidade lesados para compor a comissão de negociação, bem como poderá requisitar autos de processos que apurem fatos relacionados ao objeto do acordo. (art. 40 do Decreto nº 1.106, de 2017).

**Dos Requisitos para a Propositura do Acordo de Leniência**

O procedimento para celebração de Acordo de Leniência se inicia necessariamente com a apresentação de proposta da pessoa jurídica, geralmente já envolvida em atos sob investigação preliminar ou apurados em PAR. Na proposta a pessoa jurídica, por seu representante legal, deve comprometer-se a contribuir com as investigações da CGE e a assinar o memorando de entendimentos que norteará as negociações. As minutas da proposta e do memorando de entendimentos constam na página eletrônica da Corregedoria-Geral do Estado, órgão integrante da CGE.

A proposta do Acordo de Leniência poderá ser feita até a conclusão do relatório a ser elaborado no PAR. A pessoa jurídica que pretenda celebrar Acordo de Leniência deverá:

I – ser a primeira a manifestar interesse em cooperar para a apuração de ato lesivo específico;

II – ter cessado completamente seu envolvimento no ato lesivo a partir da data da propositura do acordo;

III – admitir sua participação na infração administrativa;

IV – cooperar plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo e comparecer, sob suas expensas e sempre que solicitada, aos atos processuais até o seu encerramento; e

V – fornecer informações, documentos e elementos que comprovem a infração administrativa (art. 37 do Decreto nº 1.106, de 2017).

A proposta de Acordo de Leniência deverá ser apresentada pela empresa acusada, com o compromisso de fornecer todas as informações disponíveis e colaborar atendendo todas as determinações e solicitações da comissão durante a etapa de negociação, sob pena de ser rejeitado o acordo. O processo de negociação deve ter caráter sigiloso, somente permitindo acesso aos autos à comissão e aos representantes e procuradores da empresa interessada (art. 39 do Decreto nº 1.106, de 2017).

**Da Desistência da Proposta**

Antes de ser celebrado o Acordo de Leniência, a pessoa jurídica poderá desistir da proposta, sem que esta ação constitua em reconhecimento da prática do ato lesivo apurado. Na hipótese da desistência pela empresa proponente, todos os documentos apresentados devem ser devolvidos sem retenção de cópias, sendo o uso de tais informações vedado, exceto se a administração pública estadual obtiver conhecimento delas por outros meios. Mesmo na hipótese de rejeição pela CGE, todo o conteúdo da proposta será resguardado por sigilo (arts. 42 e 43 do Decreto nº 1.106, de 2017).

Com a desistência da pessoa jurídica na celebração do Acordo de Leniência, eventuais investigações preliminares ou Processos Administrativos de Responsabilização que estavam suspensos durante a negociação são retomados pela Administração Pública.

Não será dada qualquer publicidade à proposta de Acordo de Leniência apresentada pela pessoa jurídica, nem tampouco aos documentos exibidos, quando houver a desistência na tramitação da negociação, exceto se a própria pessoa jurídica autorizar a divulgação e a CGE anuir com essa publicação (art. 39, § 1º, c/c 43, § 1º, III, ambos do Decreto nº 1.106, de 2017).

**Do Memorando de Entendimentos**

Ao início do processo de negociação é firmado um memorando de entendimentos entre o órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno e a pessoa jurídica proponente para fins de definir os parâmetros da negociação do Acordo de Leniência. Neste documento, a pessoa jurídica proponente, a CGE e a PGE estabelecem a confidencialidade do processo e dos documentos apresentados, a suspensão de eventuais processos de responsabilização em face da pessoa jurídica, as hipóteses de resilição do próprio memorando, as definições dos representantes e respectivos endereços eletrônicos de cada parte para troca de comunicações, bem como a necessidade da colaboração às investigações pautar-se pela boa-fé.

**Dos Prazos de Vigência**

Não consta no Decreto nº 1.106, de 2017, prazo para a conclusão das negociações do Acordo de Leniência. Uma vez celebrado, o próprio Acordo de Leniência estabelecerá o prazo de sua vigência. No âmbito federal, o Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015, artigo 32, fixa prazo de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis, para conclusão das negociações do Acordo de Leniência, porém essa regra não é aplicável ao Estado de Santa Catarina.

Na hipótese de descumprimento do Acordo de Leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo nos próximos 03 (três) anos.

A celebração do Acordo de Leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção (art. 16, §9º, da Lei nº 12.846, de 2013).

**Da Composição da Comissão**

Apresentada pela empresa a proposta de Acordo de Leniência, a CGE designará uma comissão responsável pela condução da negociação do acordo, composta por no mínimo 3 (três) servidores públicos efetivos, sob a presidência de um Auditor Interno do Poder Executivo. A CGE verificará com a PGE a eventual existência de interesse da participação de Procuradores do Estado na composição da comissão.

A comissão irá orientar a pessoa jurídica proponente a respeito de seus direitos, garantias e deveres legais, bem como propor, caso ainda não tenha sido assinado, a celebração do memorando de entendimentos que norteará a negociação do Acordo de Leniência.

Nesta fase preliminar, a comissão deverá avaliar se a pessoa jurídica proponente foi a primeira a manifestar interesse em cooperar para a apuração de ato lesivo específico, bem como se os elementos trazidos pela mesma contêm a admissão de sua participação na infração administrativa e se indicam ter cessado completamente seu envolvimento no ato lesivo a partir da propositura do acordo. A comissão também irá avaliar, tanto na fase inicial quanto no decorrer de toda negociação, se a pessoa jurídica proponente coopera plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo e comparece, sob suas expensas e sempre que solicitada, aos atos processuais, além de efetivamente fornecer informações, documentos e elementos que comprovam a infração administrativa.

Se a pessoa jurídica proponente possuir programa de integridade, a comissão irá avaliá-lo. Como se verá no tópico próprio, a existência e o correto funcionamento do programa de integridade configuram causa especial de diminuição da multa e se sobrepõem a qualquer outra circunstância atenuante no respectivo cálculo.

Compete ainda à comissão responsável pela condução da negociação do Acordo de Leniência propor cláusulas e obrigações para o Acordo de Leniência que, diante das circunstâncias do caso concreto, façam-se necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo, o comprometimento da pessoa jurídica em promover alterações em sua governança que mitiguem o risco de ocorrência de novos atos lesivos, bem como a obrigação da pessoa jurídica em adotar, aplicar ou aperfeiçoar programa de integridade.

**Da Multa**

A celebração do Acordo de Leniência permite uma redução da multa em até 2/3 (dois terços) para empresas que demonstrem colaborar com as investigações e possuam programa de integridade ativo e adequado. Portanto, a comissão deverá calcular o valor da multa que seria aplicada no âmbito do PAR, para em seguida aplicar o redutor conforme a atuação da pessoa jurídica no decorrer da negociação do Acordo de Leniência.

Sempre que possível, a multa será calculada como um percentual do faturamento bruto anual da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR,

 Para o cálculo da multa, o Decreto nº 1.106, de 2017, estabelece os percentuais para a fixação do valor, para os atenuantes, assim como o piso e o teto da sanção pecuniária. A aplicação da multa em seu valor mínimo é condicionada ao pleno atendimento dos requisitos de existência e devido funcionamento do programa de integridade da pessoa jurídica.

**Do Relatório**

Ao final das tratativas, a comissão irá submeter ao Controlador-Geral do Estado relatório conclusivo acerca das negociações, sugerindo, de forma motivada, quando for o caso, a aplicação dos benefícios à pessoa jurídica pela celebração do Acordo de Leniência.

Uma vez consideradas relevantes as informações e as provas apresentadas pela pessoa jurídica proponente, bem como sendo razoável a definição da multa e dos benefícios a ela estendidos, o Acordo de Leniência será celebrado.

**Das Cláusulas Obrigatórias**

O Acordo de Leniência conterá a identificação da pessoa jurídica e de seus representantes legais, considerando, em caso de grupo econômico, todas as empresas que serão atingidas pelo acordo. Constará do Acordo de Leniência a confissão da pessoa jurídica da sua participação em atos lesivos capitulados pela Lei Anticorrupção e seu compromisso em cooperar plenamente com as investigações decorrentes de sua celebração. Os atos lesivos praticados e os agentes com suas condutas individualizadas serão listados e descritos em um documento anexo ao instrumento de acordo. Também comporão anexo do Acordo de Leniência os principais documentos e provas fornecidas pela pessoa jurídica signatária, bem como o prazo para sua disponibilização caso não tenham sido ainda apresentados.

Serão ainda cláusulas obrigatórias do Acordo de Leniência o valor da multa e forma de pagamento, os benefícios concedidos à pessoa jurídica pela sua cooperação e a natureza jurídica de título executivo extrajudicial. A adoção, aplicação ou aperfeiçoamento do programa de integridade pela pessoa jurídica também serão definidos no termo de acordo, assim como a forma de acompanhamento, pela CGE, do cumprimento das obrigações assumidas pela pessoa jurídica.

Por fim, o Acordo de Leniência arrolará as consequências pelo seu eventual descumprimento.

**Do Programa de Integridade**

Um fator de extrema relevância no campo da prevenção e do combate à corrupção consiste na implantação pelas pessoas jurídicas que se relacionam com o Poder Público de programas de integridade efetivos e atuantes. O **programa de integridade**, ou programa de *compliance*, consiste em um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como na aplicação de códigos de ética e conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar internamente desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública.

A existência de programa de integridade na pessoa jurídica processada acarretará na atenuação da multa a ser aplicada no PAR, ou, em sede de Acordo de Leniência, constará como cláusula obrigatória cuja aplicação integrará os requisitos para verificação do cumprimento das obrigações assumidas. Portanto, caso a empresa não possua um programa de integridade antes de propor a celebração do acordo de leniência, será obrigada a instituí-lo e o colocá-lo em pleno funcionamento.

Para a avaliação do programa de integridade, a pessoa jurídica deverá apresentar relatório de perfil e relatório de conformidade do programa, documentos em que serão expressas as características da empresa e a composição, estrutura e funcionamento do programa (arts. 54, 55 e 56 do Decreto nº 1.106, de 2017). A partir das informações prestadas pela empresa, bem como de inspeções locais, a comissão irá avaliar o programa de integridade quanto aos aspectos da cultura organizacional de integridade, dos mecanismos, políticas e procedimentos de integridade, bem como quanto à atuação da pessoa jurídica em relação ao ato lesivo.

O cálculo do percentual de redução da multa será resultante da avaliação da comissão sobre a constituição na empresa de um ambiente de cultura de integridade, com comprometimento ético da alta direção e dos empregados; da existência de políticas, planos e instrumentos voltados à integridade, bem como sobre como se comportou a organização em relação ao ato lesivo detectado.

Assim, denota-se que a [Lei nº 12.846/2013](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm) reconhece a importância da colaboração do setor privado no efetivo combate à corrupção. A possibilidade de redução das penalidades em decorrência da adoção de um programa de integridade efetivo, da cooperação nas investigações ou da celebração de Acordo de Leniência são exemplos claros de reconhecimento da relevância da atuação dos entes privados no estabelecimento de uma cultura ética, íntegra e anticorrupção.

**Do monitoramento**

Uma vez celebrado o Acordo de Leniência, a CGE irá designar uma comissão para o acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos pela empresa leniente. Do monitoramento pela comissão poderá resultar, a critério do Controlador-Geral do Estado a rescisão do acordo por descumprimento ou sua extinção pelo adimplemento das condições pela empresa.

Em se constatando o descumprimento pela empresa das cláusulas e obrigações constantes no Acordo de Leniência, após o contraditório e a ampla defesa, serão adotadas as seguintes providências: registro nos autos do PAR, para prosseguimento; comunicação ao Ministério Público; registro no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). Portanto, a empresa que descumprir o acordo perderá todos os benefícios negociados, terá de pagar o valor integral da multa e não poderá celebrar novo Acordo de Leniência dentro do prazo de 3 (três) anos.

Por outro lado, com o cumprimento do Acordo de Leniência, serão declarados em favor da pessoa jurídica colaboradora todos os benefícios firmados.

1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L10149.htm>. Acesso em 11/04/2019. [↑](#footnote-ref-1)
2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em 11/04/2019. [↑](#footnote-ref-2)
3. A CGU vem utilizando o termo “Entes Privados” para indicar as pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846, de 2013, uma vez que a expressão “pessoas jurídicas” engloba inclusive aquelas de direito público, tais como os Entes Federados e algumas entidades. Neste trabalho, utiliza-se o termo da Lei, “pessoas jurídicas”, com a advertência de que se tratam exclusivamente das de direito privado. [↑](#footnote-ref-3)
4. Embora o Brasil não seja membro da OCDE, participou na qualidade de convidado na celebração da Convenção. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em 10/04/2019. [↑](#footnote-ref-4)
5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em 10/04/2019. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artigo 5º da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. *Idem*. [↑](#footnote-ref-6)