

Implementando o Convenção Antissuborno da OCDE no Brasil

Relatório da Fase 4

Este Relatório de Fase 4 sobre o Brasil do Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE avalia e faz recomendações sobre a implementação pelo Brasil da Convenção da OCDE sobre Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e a Recomendação de 2021 do Conselho para Maior Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em transações comerciais internacionais. Foi adotado pelo Grupo de Trabalho da OCDE sobre Suborno em 12 de outubro de 2023.

O relatório faz parte da quarta fase de monitorização do Grupo de Trabalho da OCDE sobre o Suborno, lançada em 2016. A Fase 4 analisa os desafios específicos e as realizações positivas do país avaliado. Também explora questões como a detecção, a aplicação da lei, a responsabilidade das empresas e a cooperação internacional, bem como abrange questões não resolvidas de relatórios anteriores.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	3
INTRODUÇÃO	5
1. Avaliações anteriores do Brasil pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno	5
2. Processo da Fase 4 e Visita ao Local	6
3. A Economia do Brasil e os Riscos de Suborno Estrangeiro	6
4. Aplicação de suborno estrangeiro	9
A. DETECÇÃO DA OFENSA DE SUBORNO ESTRANGEIRO	14
Introdução	14
A.1. Detectando e denunciando suborno estrangeiro através de funcionários públicos brasileiros	15
A.2. Detecção e denúncia de suborno estrangeiro através de missões diplomáticas	16
A.3. Detecção e denúncia de suborno estrangeiro através das autoridades fiscais	16
A.4. Prevenir, detectar e denunciar suborno estrangeiro através de créditos à exportação	18
A.5. Prevenir e detectar o suborno estrangeiro através da ajuda ao desenvolvimento	21
A.6. Detecção de suborno estrangeiro por meio de medidas antilavagem de dinheiro	22
A.7. Detecção de suborno estrangeiro através de contabilidade e auditoria	25
A.8. Detecção por meio de autorrelato por empresas	27
A.9. Detecção por meio de denúncias e proteções para denunciante	29
A.10. Outras fontes de alegações de suborno estrangeiro, incluindo jornalismo investigativo	33
B. EXECUÇÃO DA OFENSA DE SUBORNO ESTRANGEIRO	35
B.1. O delito e as defesas contra o suborno estrangeiro	35
B.2. Sanções e confisco contra pessoas físicas por suborno estrangeiro	38
B.3. Enquadramento Investigativo e Promocional	42
B.4. Conduzindo investigações e processos contra suborno estrangeiro	48
B.5. Internacional Cooperação	63
B.6. Concluindo um caso de suborno estrangeiro para pessoas físicas e jurídicas	69
C. RESPONSABILIDADE DAS PESSOAS JURÍDICAS	80
C.1. Âmbito da Responsabilidade Corporativa por Suborno Estrangeiro e Delitos Relacionados	80
C.2. Sanções disponíveis para pessoas jurídicas por suborno estrangeiro	83
C.3. Envolvimento com o Setor Privado	89
D. OUTROS PROBLEMAS	93
D.1. Medidas Fiscais de Combate ao Suborno	93
CONCLUSÃO: REALIZAÇÕES POSITIVAS, RECOMENDAÇÕES E QUESTÕES DE ACOMPANHAMENTO	95
ANEXO 1: Recomendações da Fase 3 ao Brasil (2014) e Avaliação do Grupo de Trabalho sobre sua implementação (2017)	102
ANEXO 2: Extratos Legislativos	108
ANEXO 3: Lista de Participantes da Visita Presencial	114
ANEXO 4: Lista de Abreviaturas e Siglas	115

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório da Fase 4 do Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE (Grupo de Trabalho) avalia e faz recomendações sobre a implementação e aplicação pelo Brasil da Convenção sobre Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e instrumentos relacionados. Ele detalha as conquistas e desafios específicos do Brasil nesse sentido, inclusive no que diz respeito à aplicação de suas leis contra suborno estrangeiro, bem como o progresso que o Brasil fez desde a avaliação da Fase 3 em 2014.

O Grupo de Trabalho elogia o Brasil pelo vigor e criatividade com que empregou e aprimorou ainda mais sua estrutura legal e institucional para impor responsabilidade corporativa, que foi promulgada pela primeira vez na Fase 3. Além disso, o Brasil utilizou com sucesso acordos de leniência, seu principal instrumento não- mecanismo de resolução experimental para empresas sancionarem suborno estrangeiro, apesar de questões persistentes levantadas depois que provas obtidas por meio do acordo de leniência da Odebrecht foram provisoriamente declaradas inadmissíveis para uso em outros processos. O Grupo também elogia a CGU e o FPS pelo papel significativo que têm desempenhado, desde a Fase 3, no combate à corrupção transnacional envolvendo suborno estrangeiro, especialmente através da sua vontade e capacidade de cooperar estreitamente com homólogos em países do Grupo de Trabalho e não pertencentes ao Grupo de Trabalho. Esta cooperação tem, colectivamente, ajudado a dissuadir o suborno estrangeiro, contribuindo para resoluções que impõem algumas das maiores multas globais até à data. Além disso, agências brasileiras individuais têm feito esforços concertados para melhorar a sua contribuição na luta contra o suborno estrangeiro ou para melhorar a orientação e a transparência para capacitar o setor privado para desempenhar também o seu papel.

O Grupo de Trabalho reconhece que o Brasil sancionou esquemas de suborno estrangeiro em larga escala por meio de resoluções sem julgamento com pessoas jurídicas, inclusive como parte de uma das resoluções multijurisdicionais mais proeminentes até o momento. No entanto, o Grupo de Trabalho está preocupado com a possibilidade de o Brasil não ser capaz de sustentar o nível de repressão ao suborno estrangeiro que alcançou nos últimos anos. O Grupo de Trabalho acredita que o Brasil poderia detectar e aplicar melhor seu crime de suborno estrangeiro. As autoridades brasileiras investigaram apenas 28 das 60 alegações de suborno estrangeiro identificadas até o momento deste relatório, com 49 alegações (81%) envolvendo cinco empresas já acusadas ou sancionadas em relação ao suborno estrangeiro. Para pessoas jurídicas, o FPS e a CGU sancionaram três empresas por suborno estrangeiro por meio de acordos de leniência, e a CGU iniciou processos administrativos de execução contra um grupo empresarial. Em contraste, nenhuma pessoa física recebeu condenações definitivas, embora o primeiro processo criminal no Brasil por suborno estrangeiro continue em andamento depois de quase uma década. Até o momento, oito dos nove réus nesse caso foram absolvidos por prescrição. As poucas outras investigações que continuam em curso dizem respeito, em grande parte, a questões acessórias relacionadas com empresas já sancionadas por esquemas de suborno estrangeiros. O Grupo insta veementemente o Brasil a intensificar seus esforços de fiscalização em relação ao seu delito de suborno estrangeiro no lado da oferta. O Grupo está seriamente preocupado com o fato de o prazo prescricional do Brasil para pessoas físicas continuar inadequado para sancionar efetivamente o suborno estrangeiro. Também está seriamente preocupado com o facto de o quadro de denúncia do Brasil não proteger aqueles que denunciam alegações de suborno estrangeiro, especialmente trabalhadores do sector privado. O Grupo de Trabalho insta o Brasil a alterar sua legislação para abordar essas preocupações como uma

IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO ANTI SUBORNO DA OCDE NO BRASIL: RELATÓRIO DE FASE 4 ©

4 | questão prioritária. Além disso, o Brasil precisa abordar vigorosamente as questões de independência que surgiram e que podem impedir a polícia e os promotores de investigar ou processar casos de suborno estrangeiro, bem como possíveis preconceitos políticos por parte dos agentes responsáveis pela aplicação da lei em tais casos.

O relatório, incluindo suas recomendações, reflete as conclusões de especialistas da Colômbia e do Reino Unido com base em informações fornecidas pelo Brasil, na própria pesquisa da equipe de avaliação e em discussões realizadas com autoridades brasileiras, o setor privado e a sociedade civil durante uma reunião presencial. visita a Brasília e São Paulo em maio de 2023. O relatório foi adotado pelo Grupo de Trabalho em 12 de outubro de 2023. O Brasil também apresentará um relatório escrito ao Grupo de Trabalho em dois anos (ou seja, outubro de 2025) sobre a implementação de todas as recomendações como a aplicação do suborno estrangeiro. Nesse momento, o Grupo de Trabalho espera que o Brasil tenha abordado a questão de longa data relativa à prescrição para pessoas físicas.

INTRODUÇÃO

1. Em outubro de 2023, o Grupo de Trabalho da OCDE sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais (Grupo de Trabalho) concluiu sua quarta avaliação da implementação do Brasil do [Convenção sobre Combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais](#) (Convenção ou Convenção Antissuborno da OCDE), o [Recomendação da OCDE de 2021 do Conselho para Combate Adicional Suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais](#) (Recomendação Antissuborno da OCDE de 2021 ou Recomendação de 2021) e instrumentos relacionados.

1. Avaliações anteriores do Brasil pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno

2. O Grupo de Trabalho, composto pelas 45 Partes da Convenção Antissuborno da OCDE,¹ conduz fases sucessivas de avaliações de revisão por pares para monitorar a implementação e aplicação da Convenção e dos instrumentos relacionados por todas as Partes. O país avaliado pode comentar, mas não vetar, o relatório de avaliação e as recomendações. A partir da Fase 2, cada avaliação inclui uma visita in loco para obter opiniões governamentais e não governamentais no país avaliado. Os relatórios de avaliação são publicados no site da OCDE.

3. A avaliação da Fase 3 do Brasil de outubro de 2014 continha 39 recomendações. Em outubro de 2016, o Grupo de Trabalho concluiu que o Brasil implementou totalmente 18 recomendações, implementou parcialmente 13 e não implementou 8. Uma recomendação foi convertida em uma questão de acompanhamento.² (Ver Figura 1 e Anexo 2).

Quadro 1. Monitoramento anterior do Grupo de Trabalho do Brasil

2004 [Relatório da fase 1](#)

2007 [Relatório da fase 2](#)

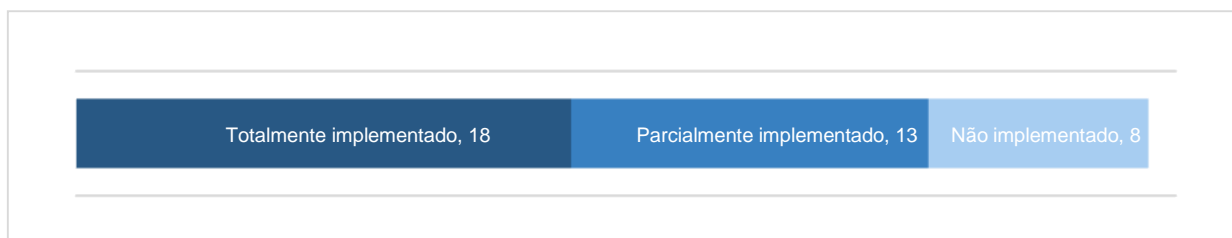
2010 [Relatório de acompanhamento da fase 2](#)

2014 [Relatório da Fase 3](#)

2016 [Relatório de acompanhamento da fase 3](#)

2019 [Missão de alto nível](#)

Figura 1. Implementação das recomendações da Fase 3 pelo Brasil até 2016 Relatório Escrito de Acompanhamento



Fonte: Relatório de acompanhamento escrito de dois anos da Fase 3 do Brasil

¹ Em outubro de 2023, o Grupo de Trabalho incluía os 38 países membros da OCDE e 7 países não membros.

² Consulte o Anexo 1 para obter uma lista completa das recomendações da Fase 3 e o seu estado de implementação em outubro de 2016.

4. Entre dezembro de 2016 e outubro de 2022, o Grupo de Trabalho conduziu monitoramento ad hoc suplementar do Brasil. Em Novembro de 2019, o Grupo de Trabalho enviou uma Missão de Alto Nível (HLM), com representantes da Itália, Noruega, Estados Unidos e do Secretariado da OCDE. Entre dezembro de 2019 e dezembro de 2020, o Brasil reportou periodicamente ao Grupo de Trabalho sobre questões discutidas durante o HLM, bem como sobre desenvolvimentos subsequentes. Em março de 2021, o Grupo de Trabalho decidiu estabelecer um Subgrupo de Monitoramento (MSG), com representantes dos países envolvidos no HLM, para monitorar o progresso do Brasil em 12 questões. Em dezembro de 2022, o Grupo de Trabalho encerrou o MSG e adiou a avaliação de 10 questões para a Fase 4.

2. Processo da Fase 4 e Visita ao Local

5. As avaliações da Fase 4 centram-se em três temas transversais: detecção; aplicação do crime de suborno estrangeiro da Parte avaliada; e responsabilidade corporativa. Também abordam os progressos realizados na implementação das recomendações pendentes das fases anteriores, bem como quaisquer questões levantadas pelas alterações à legislação nacional ou ao quadro institucional. A Fase 4 considera a situação única de cada Parte, resultando num relatório e recomendações que abordam os desafios e realizações específicos de cada Parte. Este resultado é em grande parte alcançado centrando-nos, em primeiro lugar, nas recomendações da Fase 3 que não foram totalmente implementadas no final desse ciclo. Isto significa que as questões que não foram problemáticas ou que foram resolvidas até ao final da Fase 3 poderão não ser refletidas no relatório da Fase 4. Ao mesmo tempo, questões totalmente novas que surgiram desde a Fase 3, incluindo questões identificadas pelo CC, poderão aparecer pela primeira vez neste relatório de avaliação da Fase 4.

6. A equipe de avaliação foi composta por examinadores líderes da Colômbia e do Reino Unido, além de membros da Divisão Anticorrupção da OCDE.³ Após receber as respostas do Brasil ao Questionário da Fase 4 e perguntas complementares, a equipe de avaliação realizou uma visita in loco a Brasília e São Paulo, de 15 a 19 de maio de 2023. A equipe se reuniu com representantes do governo brasileiro (por exemplo, órgãos públicos, autoridades policiais, judiciário), do setor privado (por exemplo, associações empresariais, empresas, instituições financeiras, advogados, auditores externos), e sociedade civil (por exemplo, organizações não governamentais, academia, mídia).⁴ Além de receberem um aviso de proteção de dados em conformidade com as exigências da OCDE e do Brasil, os participantes foram informados de que suas opiniões seriam incorporadas neste relatório sem atribuição individual.⁵ A equipe de avaliação expressa o seu apreço a todos os participantes pelas suas contribuições para as discussões abertas e construtivas. A equipe de avaliação também agradece às autoridades brasileiras, incluindo funcionários de alto escalão, pela sua cooperação e envolvimento durante todo o processo.

3. A Economia do Brasil e os Riscos de Suborno Estrangeiro

a. Situação econômica e perfil comercial do Brasil

7. **Tamanho econômico.** O Brasil é uma economia significativa tanto em termos globais quanto em comparação com outros membros do Grupo de Trabalho. De acordo com os últimos dados disponíveis, o Brasil foi o 13º maior economia do mundo e a 11ª maior do Grupo de Trabalho em termos de produto interno bruto (PIB).⁶ Com um

³ **Colômbia** foi representada por Mery Angélica Mantilla, Delegada responsável pela Divisão Anticorrupção da Superintendência de Empresas. O Reino Unido foi representado por Mark Reeves, oficial superior, Unidade Internacional de Corrupção, Comando de Investigações, Agência Nacional do Crime, e Duncan Tessier, Chefe da Direção de Crimes Económicos, Ministério do Interior. A OCDE foi representada por Sandrine Hannedouche-Leric, Analista Jurídica Sênior e Coordenadora da avaliação da Fase 4, e Brooks Hickman, Analista Jurídico, ambos da Divisão Anticorrupção, Direção de Assuntos Financeiros e Empresariais. Vitor Geromel, Analista Jurídico da Divisão Anticorrupção participou desta avaliação através da visita in loco.

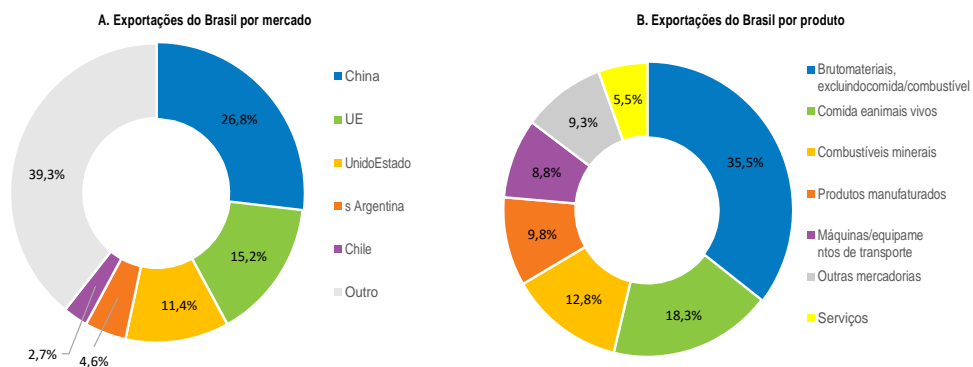
- ⁴ Consulte o Anexo 3 para obter uma descrição dos tipos de participantes nas discussões das visitas in loco.
- ⁵ Consulte as revisões relacionadas à proteção de dados do Procedimento da Fase 4.
- ⁶ UNCTADStat (último acesso em 1 de julho de 2023).

Com uma população de mais de 214 milhões, o Brasil ocupa a 42ª posição no Grupo de Trabalho e a 88ª posição no mundo em termos de PIB per capita.⁷ O crescimento anual do PIB do Brasil em 2022 foi de 2,9% (abaixo dos 4,6% em 2021). De acordo com os últimos dados disponíveis, os cinco maiores setores eram o comércio grossista e retalhista, incluindo veículos automóveis (12,9%), indústria transformadora (12,5%), administração pública e defesa (10,1%), imobiliário (9,7%), financeiro e de seguros. atividades (7,9%).⁸ Juntos, esses setores representaram 53% do PIB do Brasil.

8. **Troca.** Em 2022, o volume total de exportação de mercadorias do Brasil foi de US\$ 334,1 milhões (acima dos US\$ 280,8 milhões em 2021). As exportações totais de serviços do Brasil totalizaram aproximadamente US\$ 39,5 milhões (acima dos US\$ 33,2 milhões em 2021).⁹ O país teve uma balança comercial de mercadorias globalmente positiva, exportando USD

44.1 milhões a mais em exportações do que importou. Por outro lado, o Brasil teve uma balança comercial geral de serviços negativa, de US\$ -40,0 milhões.¹⁰ Os cinco maiores parceiros comerciais (mercadorias) do Brasil em 2022 foram a República Popular da China (26,8%), a União Europeia (15,2%), os Estados Unidos (11,4%), Argentina (4,6%) e Chile (2,7%).¹¹ No total, os cinco principais destinos de exportação do Brasil representaram 49,3% do volume de exportação de mercadorias do Brasil. Em termos setoriais, a maior participação das exportações do Brasil foi relacionada a matérias-primas, excluindo alimentos e combustíveis (35,5%), alimentos e animais vivos (18,3%), combustíveis minerais (12,8%), bens manufaturados (9,8%) e outras mercadorias, excluindo máquinas e equipamentos de transporte (9,3%).

Figura 2. Exportações de bens e serviços do Brasil por mercado e produto



Nota: Os últimos dados disponíveis das exportações do Brasil por mercado foram de 2022, enquanto os dados de exportação por produto/serviço foram de 2021.

Fonte: Cálculos da OCDE utilizando dados do UN Comtrade e da UNCTAD

9. **IDE externo.** Em termos de fluxos de investimento estrangeiro direto, o Brasil teve US\$ 50,4 bilhões em entradas de IDE e US\$ 23,1 bilhões em saídas, de acordo com dados da UNCTAD. De acordo com os últimos dados disponíveis, o Brasil ficou em 18º lugar^o entre os membros do Grupo de Trabalho em termos de volume de saída de IDE. De acordo com a Declaração do Clima de Investimento de 2021 do Departamento de Estado dos EUA sobre o Brasil, os cinco principais destinos de IDE em 2021 incluíram as Ilhas Virgens Britânicas (23,46%), as Bahamas (20,58%), as Ilhas Cayman (20,06%), Luxemburgo (6,54%) e os Estados Unidos (6,37%).¹² Esta lista apresenta vários paraísos fiscais notáveis ou

⁷ UNCTADstat, Perfil do Brasil, <https://unctadstat.unctad.org/countryprofile/generalprofile/en-gb/076/index.htm>.

⁸ Estatísticas da OCDE, Contas Nacionais Trimestrais, Primeiro Trimestre de 2023.

⁹ UNCTADstat (último acesso em 1 de julho de 2023). Observe que os dados de exportação da ONU para 2022 foram provisórios.

¹⁰ Principais Indicadores Económicos da OCDE, BPM6 Bens, balanço.

¹¹ Banco de dados Comtrade da ONU. Numa base puramente nacional (desagregando o bloco comercial da UE), os cinco maiores parceiros comerciais do Brasil (mercadorias) seriam a República Popular da China (26,8%), os Estados Unidos (11,4%), a Argentina (4,6%), os Países Baixos (3,6%) e Espanha (2,9%).

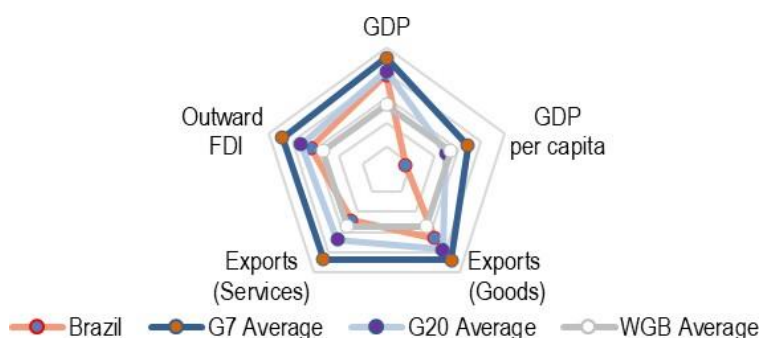
¹² Departamento de Estado dos E.U.A., 2023 <https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/brazil/InvestidoresDeclaracoes Climáticas: Brasileu>.

jurisdições com reputação de transparência limitada em relação a estruturas corporativas e transações financeiras.

b. *Riscos de suborno estrangeiro no Brasil*

10. O risco de suborno estrangeiro que um país enfrenta varia ao longo do tempo com base na sua actividade económica transnacional, incluindo o seu volume de comércio e investimento em destinos de alto risco, sectores de alto risco, bem como a dimensão e a natureza das próprias transacções individuais. Nas avaliações dos países, o Grupo de Trabalho avalia os riscos de suborno estrangeiro do país avaliado, examinando indicadores como a sua dimensão económica, nível de exportações e investimento direto estrangeiro (IDE). Conforme mostrado na Figura 3 abaixo, o Brasil em termos de PIB é um dos maiores membros do Grupo de Trabalho (11º maior), ficando ligeiramente abaixo da média do G20. A economia do Brasil está acima da média do Grupo de Trabalho em termos de exportações de bens (17º maior) e estoque de saída de IDE (19º maior), mas abaixo da média do G20. Em termos de exportações de serviços, o Brasil está abaixo da média do Grupo de Trabalho (26º maior), bem como a média do G20. Em termos de destinos, uma percentagem relativamente elevada de exportações e de IDE flui para jurisdições consideradas como tendo níveis mais elevados de corrupção ou níveis mais baixos de transparência corporativa. Além disso, certos setores de exportação proeminentes no Brasil, incluindo os combustíveis fósseis, têm sido tradicionalmente associados a maiores riscos de suborno estrangeiro.

Figura 3. Perfil econômico do Brasil comparado com os de outros países do Grupo de Trabalho



Nota: A classificação do Brasil entre os membros do Grupo de Trabalho em comparação com as médias de todos os membros do Grupo de Trabalho, bem como dos membros do Grupo de Trabalho do G7 e do G20. Os dados do PIB e do IDE são para 2021, enquanto os dados das exportações são para 2022.

Fonte: dados da UNCTAD.

11. As empresas estatais (EES) também desempenham um papel significativo na economia brasileira. Em 2020, um estudo da OCDE descobriu que o Brasil tinha 203 empresas estatais federais, com 46 sob controle direto e 157 sob controle indireto por meio de cinco grupos empresariais estatais (incluindo 52 subsidiárias da Petrobras).¹³ Na época, o Brasil tinha três empresas estatais entre as empresas estatais. 500 maiores empresas do mundo em receita anual.¹⁴ As 46 empresas estatais diretamente controladas pelo governo federal incluíam seis empresas listadas que, coletivamente, representavam 20,9% da capitalização de mercado no final de 2019.¹⁵ Na época, a empresa estatal estava fortemente concentrada em os setores financeiro e de petróleo e gás, que constituíam mais da metade do valor de todas as empresas públicas em termos de avaliação.¹⁶

¹³ OCDE (2020), Revisão da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais: Brasil, página 19, disponível em: <https://www.oecd.org/corporate/SOE-Review-Brazil.pdf>.

¹⁴ OCDE (2020), página 19. De acordo com o estudo da OCDE, os outros membros do Grupo de Trabalho entre os

dez principais países com as maiores empresas estatais ou parcialmente estatais foram a França (6 entidades), a Federação Russa e os Estados Unidos. (3 entidades) e Alemanha, Itália, Japão e Noruega (2 entidades).

¹⁵OCDE (2020), página 20.

¹⁶OCDE (2020), página 20.

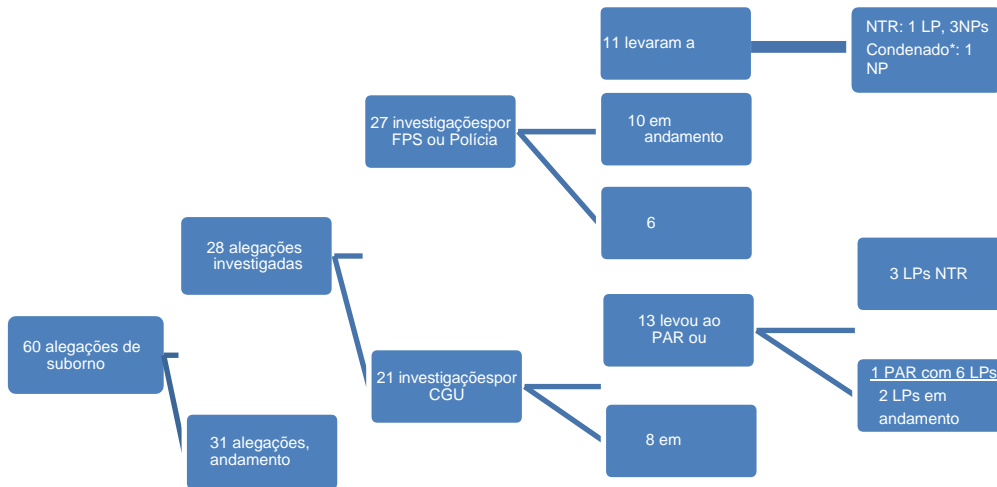
12. Finalmente, desde a Fase 3 do Brasil, grandes casos relacionados à corrupção envolvendo a indústria de petróleo e gás (Petrobras) e a indústria da construção (por exemplo, Odebrecht, OEA) foram investigados no Brasil. Embora a maioria desses esquemas de corrupção envolvesse corrupção doméstica na perspectiva do Brasil, eles também tinham elementos transnacionais consideráveis, com empresas brasileiras implicadas em suborno estrangeiro do lado da oferta.

4. Aplicação de suborno estrangeiro

13. Na Fase 3, o Brasil tinha apenas 14 alegações que surgiram desde que a Convenção entrou em vigor para o Brasil em 2000. O Brasil só abriu investigações preliminares sobre 5 alegações, das quais 2 foram descontinuadas sem procedimentos adicionais. Outras duas investigações, descritas na Fase 3 como casos do Gasoduto e das Válvulas Cardíacas, continuaram em curso, embora as autoridades considerassem improvável que qualquer um dos casos resultasse numa acusação. Finalmente, num caso, conhecido como o caso do Fabricante de Aeronaves, os procuradores apresentaram acusações de suborno e branqueamento de capitais contra nove arguidos em Agosto de 2014.

14. Para a Fase 4, em 1º de julho de 2023, surgiram 60 alegações de suborno estrangeiro com possíveis ligações com o Brasil, incluindo as 2 investigações e 1 processo que estavam em andamento no momento da Fase 3. A Figura 4 abaixo mostra o fluxo de alegações para investigações e depois, para processos, sanções ou absolvições. Sabe-se que o Brasil investigou 28 das 60 alegações que surgiram quando este relatório foi adotado.

Figura 4. Alegações de suborno estrangeiro no Brasil desde a Fase 3



Nota: No julgamento, nove pessoas singulares foram condenadas em primeira instância em 2018, mas oito foram absolvidas em segunda instância em 2022 por prescrição. A decisão de 2022 continua sujeita a recurso.
 Fonte: Dados de alegações de suborno estrangeiro compilados pelas respostas da Fase 4 da OCDE e do Brasil.

15. O Departamento de Polícia Federal (DPF) ou o Ministério Público Federal (FPS) investigaram 27 denúncias, sendo 7 delas não investigadas pela Controladoria-Geral da União (CGU).

16. Apenas 1 das 27 denúncias foi levada a julgamento, enquanto 9 denúncias foram resolvidas por meio de acordo de leniência no caso Odebrecht. Para uma alegação, o caso, o FPS celebrou um acordo de cooperação com uma pessoa singular, mas não está disponível informação pública sobre quaisquer outras medidas tomadas contra a empresa ou outras pessoas envolvidas no esquema. As investigações sobre 6 alegações foram encerradas sem procedimentos ou sanções, enquanto outras 10 investigações estavam em curso ou o seu estado não pôde ser determinado pela equipa de avaliação. Em termos de arguidos, 1 pessoa singular foi condenada e 8 arguidos foram absolvidos no caso Fabricante de

Aeronaves, embora estas decisões ainda sejam

sujeito a recurso. Além disso, nesse caso, duas pessoas singulares celebraram acordos de cooperação, mas não é claro se foram impostas sanções através dessas resoluções não judiciais. Em um caso separado, 1 caso de pessoa jurídica da Odebrecht foi sancionado por meio de resolução extrajudicial conhecida como acordo de leniência.

17. Por sua vez, a CGU investigou 21 denúncias, sendo que 1 delas não foi investigada paralelamente pela Polícia ou pelo FPS. Dessas denúncias, 12 foram resolvidas sem julgamento com 3 empresas diferentes nos casos Nova Participações SA (antiga Engevix), Odebrecht e OAS, enquanto 1 denúncia resultou na instauração de um processo administrativo (“PAR”) contra seis entidades. Esse caso continua em andamento contra duas entidades. Por fim, a CGU informa que está investigando atualmente 8 denúncias, embora todas digam respeito a empresas que já celebraram acordos de leniência pelos mesmos delitos ou infrações relacionadas.

a. *Processo de Fase 3 de suborno estrangeiro no Brasil continua em andamento*

18. O caso do Fabricante de Aeronaves, o primeiro e único caso de suborno estrangeiro do Brasil levado a julgamento criminal, continua a percorrer o sistema judiciário brasileiro. Em Agosto de 2014, o FPS acusou um antigo vice-presidente da empresa e dez outros arguidos de suborno estrangeiro por terem prometido 3,5 milhões de dólares em subornos em 2007 para garantir um contrato de 92 milhões de dólares para o fornecimento de aeronaves às forças armadas da República Dominicana. Um réu, intermediário do esquema, foi demitido após celebração de acordo de cooperação.

19. Em Dezembro de 2018, o tribunal de primeira instância condenou os restantes dez arguidos por suborno estrangeiro e branqueamento de capitais. Um arguido celebrou um acordo de cooperação após a condenação. Nove réus, incluindo o ex-vice-presidente, apelaram das condenações. Em abril de 2022, o tribunal de segunda instância anulou as condenações por branqueamento de capitais, conforme explicado na Secção B.1.c. abaixo. Quanto às acusações de suborno estrangeiro, o tribunal manteve a condenação do antigo vice-presidente, mas absolveu os outros arguidos, uma vez que beneficiaram de um período de prescrição mais curto porque as suas sentenças não excederam dois anos de prisão. Até o momento deste relatório, essa decisão estava sob recurso.

20. A própria empresa não foi sancionada por suborno estrangeiro, uma vez que o delito ocorreu antes da promulgação, em 2013, da responsabilidade corporativa do Brasil por crimes de corrupção. Em vez disso, em 2016, o FPS e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) assinaram um “Termo de Compromisso” para resolver a questão com base em violações civis do dever de manter livros e registros exatos nos termos do artigo 177 da Lei 6.404/1976 em relação a certos esquemas de suborno estrangeiros. Embora o “Termo de Compromisso” mencione expressamente esquemas de suborno estrangeiros cometidos em países de África, do Médio Oriente ou do Sul da Ásia, não foram apresentadas acusações públicas contra pessoas singulares em relação a esses esquemas, embora a investigação prossiga.

21. Quanto aos outros dois assuntos que ainda estavam ativos no momento da Fase 3, as autoridades encerraram a investigação da Heart Valves depois de determinar que o delito terminou em 2002, antes que o crime de suborno estrangeiro no Brasil tivesse entrado em vigor. Não está claro se outras acusações foram consideradas, embora as válvulas cardíacas defeituosas tenham resultado na morte de até 26 pessoas. Presume-se que o caso do Gasoduto foi encerrado, uma vez que a empresa envolvida celebrou acordos de leniência com as autoridades, para outros crimes, incluindo suborno estrangeiro. Parece que a irregularidade nesta questão ocorreu antes da responsabilidade corporativa do Brasil por crimes de corrupção. Não se sabe se alguma pessoa física foi investigada em relação a este assunto.

b. *O Brasil experimentou um aumento na fiscalização por meio da operação Lava Jato*

22. Uma parte substancial das 60 alegações conhecidas até este relatório da Fase 4 surgiu no contexto da operação Lava Jato. A operação Lava Jato começou em 2014 como uma investigação de lavagem de dinheiro, mas revelou um extenso padrão de corrupção doméstica, suborno estrangeiro e

crimes de lavagem de dinheiro cometidos por empresas de construção brasileiras, empresas multinacionais estrangeiras e uma série de empresas.

executivos e funcionários, bem como funcionários públicos brasileiros e estrangeiros. Em última análise, 43 das 56 novas alegações de suborno estrangeiro (76,8%) identificadas nesta avaliação da Fase 4 estão ligadas a empresas implicadas na investigação Lavo Jato.

23. O caso Odebrecht foi um dos mais destacados. Em dezembro de 2016, a Odebrecht, uma importante construtora brasileira, celebrou um acordo de leniência com o FPS em paralelo à resolução com autoridades policiais da Suíça e dos Estados Unidos. Embora as autoridades brasileiras não publiquem o anexo factual dos seus acordos de leniência, a Odebrecht admitiu na resolução dos EUA que pagou mais de 788 milhões de dólares em subornos a funcionários públicos, partidos políticos e seus funcionários, ou candidatos políticos do Brasil e de 11 países estrangeiros, incluindo Angola, Argentina, Colômbia, República Dominicana, Equador, Guatemala, México, Moçambique, Panamá, Peru e Venezuela. Na época, o caso Odebrecht foi reconhecido como parte do “maior caso de suborno estrangeiro da história”.¹⁷ Em julho de 2018, a Odebrecht também celebrou um acordo de leniência com a CGU e a AGU por diversas violações anticorrupção, incluindo esquemas de suborno estrangeiro, na Argentina, República Dominicana, El Salvador, México e Moçambique. Como resultado dos acordos de leniência de 2016 e 2018, a Odebrecht concordou em pagar aproximadamente US\$ 2,5 bilhões em multas no Brasil. Alegadamente, a multa pela parte do suborno estrangeiro foi de 10 milhões de dólares. Quanto às pessoas físicas envolvidas, o Brasil informou que 77 indivíduos celebraram acordos de cooperação relacionados ao caso Odebrecht, mas não pôde especificar quantos desses acordos, se houver, abrangiam suborno estrangeiro. Em setembro de 2023, pouco antes da adoção deste relatório, um ministro do STF considerou que as provas obtidas por meio do acordo de leniência da Odebrecht de 2016 não poderiam ser utilizadas em outros processos criminais.¹⁸ Embora a decisão não atacasse diretamente o acordo de leniência em si, relatos da mídia indicaram que a decisão levantou dúvidas por parte de vários advogados brasileiros sobre a validade do acordo de leniência.¹⁹ Em resposta, a Novonor, a empresa anteriormente conhecida como Odebrecht, apresentou um pedido convidando o STF a afirmar a validade do acordo de leniência. No momento em que este relatório foi adotado, o STF ainda não havia se pronunciado sobre esse pedido.²⁰ Além disso, a decisão suscitou preocupações entre outros países do Grupo de Trabalho.

24. Pelo menos duas outras grandes empresas de construção implicadas na investigação Lavo Jato também celebraram acordos de leniência relativos a questões de suborno estrangeiro nos casos Engevix e OEA. Em novembro de 2019, a Nova Participações SA (anteriormente Engevix) celebrou um acordo de leniência com a CGU e a AGU por violações de corrupção, incluindo um esquema de suborno estrangeiro envolvendo pelo menos 8 milhões de dólares em pagamentos corruptos a funcionários navais venezuelanos. Separadamente, a OEA também celebrou um acordo de leniência com a CGU e a AGU em novembro de 2019 relativo a esquemas de suborno estrangeiro em Angola, Chile, Costa Rica, Guatemala, Peru, bem como Trinidad e Tobago. Mais uma vez, as autoridades brasileiras não informaram se alguma pessoa física foi sancionada por suborno estrangeiro em qualquer um desses casos, embora pelo menos uma pessoa física ligada à OEA tenha celebrado um acordo de cooperação.

c. A CGU iniciou seu próprio processo de execução em caso de suborno estrangeiro

25. Através do envolvimento com o Grupo de Trabalho e da análise de reportagens da mídia, a CGU tomou conhecimento de que uma entidade brasileira teria supostamente subornado funcionários públicos de um país da África Central para garantir contratos para um projeto de obras públicas em 2016. Em fevereiro de 2021, a CGU havia instituído uma Ação de Execução Administrativa (PAR) formal contra seis entidades. Depois de os réus apresentarem defesa preliminar, a CGU rejeitou as acusações contra quatro entidades, mas o processo continua

¹⁷ Ver Acordo de confissão e informações, em *EUA v. Odebrecht SA*, Cr. Nº 16-643 (RJD). Ver também Departamento de Justiça dos EUA (2016), [Odebrecht e Braskem se declaram culpadas e concordam em pagar pelo menos US\\$ 3,5 bilhões em penalidades globais para Resolver o maior caso de suborno estrangeiro da história](#).

¹⁸ Acórdão de 6 de setembro de 2023, RCL 43007/DF (Toffoli).

¹⁹ Ana de Liz, [Advogados brasileiros preocupados com incerteza judicial após decisão do STF Odebrecht](#), GIR (20

de setembro de 2023).

²⁰ Ana de Liz, [Novonor pede ao Supremo Tribunal Federal que mantenha leniência com Odebrecht](#), GIR (28 de setembro de 2023); Declaração da Novonor SA arquivada em 26 de setembro de 2023 em relação à RCL 43007.

contra duas entidades. Durante a discussão no local, as autoridades brasileiras explicaram que os promotores não estavam envolvidos neste assunto porque não havia jurisdição criminal, uma vez que nenhum cidadão brasileiro estaria supostamente envolvido. A CGU também está investigando atualmente oito alegações de suborno estrangeiro relativas a cinco empresas diferentes. Todas essas empresas foram implicadas na investigação da Lava Jato e já celebraram acordos de leniência, por isso a CGU está investigando se determinados esquemas de suborno estrangeiro foram totalmente denunciados.

d. O Brasil desempenhou um papel ativo ajudando o Grupo de Trabalho e outras autoridades estrangeiras a resolver seus casos de suborno estrangeiro

26. A operação Lava Jato também revelou que várias empresas multinacionais estrangeiras subornaram funcionários públicos brasileiros para obter vantagens comerciais da Petrobras, uma empresa estatal brasileira que opera no setor de petróleo e gás. Embora as autoridades brasileiras estivessem do lado da procura nestes esquemas de corrupção transnacionais, as autoridades brasileiras responsáveis pela aplicação da lei cooperaram estreitamente com os seus homólogos estrangeiros na investigação dos crimes de suborno estrangeiro do lado da oferta cometidos pelas suas empresas ou nacionais.

27. Como resultado dessa cooperação e da confiança mútua que ela promoveu, o Brasil participou de pelo menos 12 importantes resoluções multijurisdicionais de casos de corrupção transnacionais que constituem suborno estrangeiro em pelo menos um país membro do Grupo de Trabalho. Estas resoluções, envolvendo quatro países do Grupo de Trabalho (Holanda, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos) e um país não pertencente ao Grupo de Trabalho (Cingapura), resultaram na imposição de mais de 9 mil milhões de dólares em sanções monetárias às empresas. Devido ao papel integral que as autoridades brasileiras desempenharam nestes casos, como a detecção dos esquemas subjacentes e o trabalho com os seus homólogos para reunir as provas relevantes, o Brasil acabou por receber aproximadamente 5,6 mil milhões de dólares do montante total. Dessa forma, o Brasil tem desempenhado um papel ativo na luta internacional contra o suborno estrangeiro.²¹ A Tabela 1 abaixo destaca uma amostra das principais resoluções multijurisdicionais nas quais o Brasil participou desde a Fase 3, na qual pelo menos um outro país do Grupo de Trabalho impôs sanções para suborno estrangeiro.

Tabela 1. Resoluções multijurisdicionais seleccionadas nas quais outras Partes sancionaram o suborno estrangeiro

Empresa	Outros países	Penalidades totais impostas pelo Brasil e outros países participantes (incluindo multas, confisco, restituição).	Data
Odebrecht/Braskem	Suíça, EUA	3,5 bilhões de dólares , distribuindo a multa principal ao Brasil (80%), Suíça (10%) e Estados Unidos (10%).	2016
J&F Investimentos	NÓS	US\$ 2 bilhões , com aproximadamente US\$ 1,85 bilhão a serem pagos ao Brasil.	2017, 2020
SBM offshore	Holanda, EUA	US\$ 808 milhão , pago como segue: Brasil (US\$ 330 milhão), o Países Baixos (240 milhões de dólares) e Estados Unidos (238 milhões de dólares)	2014, 2017, 2018
Rolls Royce	Reino Unido, EUA	US\$ 800 milhões , pago da seguinte forma: Brasil (USD 25,6 milhões), o Reino Unido (604,8 milhões de dólares) e Estados Unidos (169,9 milhões de dólares).	2017
Glencore	Reino Unido, EUA	US\$ 739 milhão em relação para estrangeiro suborno. Incluindo valores para Brasil (US\$ 39,6 milhões) e Reino Unido (US\$ 165,9 milhões).	2022
Keppel Offshore eMarinha Ltda	Singapura, EUA	US\$ 422 milhões , pagos da seguinte forma: Brasil (50%), Cingapura (25%) e EUA (25%).	2017, 2018, 2022

Nota: As penalidades totais são a penalidade anunciada aproximada. Certos valores podem ter sido revisados para baixo para refletir a capacidade de pagamento. Fonte: páginas FPS e CGU sobre Acordos de Leniência; Comunicados de imprensa do Serious Fraud Office do Reino Unido, do Departamento de Justiça dos EUA e da Comissão de Valores Mobiliários dos EUA.

Comentário

Do lado positivo, as autoridades brasileiras sancionaram três empresas por suborno estrangeiro usando resoluções sem julgamento desde a Fase 3, incluindo um dos maiores casos multijurisdicionais de suborno estrangeiro concluídos até o momento.

²¹ Ver Ministério Público Federal, [Caso Lava Jato](#), CGU, [Acordos de Leniência Celebrados](#).

casos complexos de suborno estrangeiro através da sua estrutura de acordo de leniência. De uma perspectiva mais ampla, as autoridades brasileiras responsáveis pela aplicação da lei, incluindo o FPS, a CGU e a AGU, também desempenharam um papel significativo no combate à corrupção transnacional envolvendo suborno estrangeiro na perspectiva do Grupo de Trabalho. Através da sua disposição e capacidade de cooperar estreitamente com os seus homólogos nos países do Grupo de Trabalho e não pertencentes ao Grupo de Trabalho, as autoridades brasileiras responsáveis pela aplicação da lei ajudaram a impor algumas das maiores multas globais para esquemas de suborno estrangeiros. Desta forma, as autoridades brasileiras ajudaram a impedir o suborno estrangeiro e recuperaram fundos consideráveis para o Brasil.

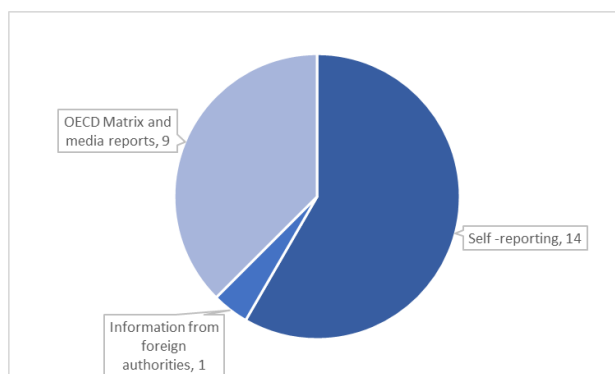
Embora reconheçam os esforços do Brasil e a magnitude dos casos que foram concluídos, os examinadores principais ainda têm preocupações de que o Brasil ainda não tenha alcançado um nível sustentável de aplicação do suborno estrangeiro consistente com o seu perfil econômico, especialmente dado o papel que as principais empresas brasileiras têm tido em alguns dos maiores casos de corrupção do mundo na última década. Eles estão, em particular, preocupados com o fato de o Brasil aparentemente ter investigado apenas 28 das 60 alegações de suborno estrangeiro identificadas neste relatório. Além disso, o Brasil apenas interpôs ações de execução contestadas em dois casos, estando o primeiro processo penal do Brasil ainda em curso, apesar de ter começado em 2014. É ainda mais preocupante que oito das condenações originais nesse caso tenham sido anuladas em recurso por estarem prescritas. Os examinadores principais incentivam o Brasil a usar sua experiência demonstrada na investigação de casos complexos de corrupção transnacional para fazer cumprir com mais vigor seu suborno estrangeiro e crimes relacionados. Além disso, após um julgamento recente de um ministro do STF sobre as provas obtidas em relação ao acordo de leniência da Odebrecht, os examinadores principais recomendam que o Grupo de Trabalho acompanhe as possíveis consequências que esta decisão pode ter sobre os acordos de leniência do Brasil em questões de suborno estrangeiro, em particular, a medida em que pode afetar a sua segurança jurídica. Eles também recomendam que o Grupo de Trabalho acompanhe as consequências potenciais que esta decisão pode ter sobre a capacidade do Brasil de fornecer e obter assistência jurídica mútua em casos de suborno estrangeiro.

A. DETECÇÃO DA OFENSA DE SUBORNO ESTRANGEIRO

Introdução

28. As autoridades brasileiras informam que todos os seus casos concluídos resultaram de alegações detectadas através de autorrelato. O FPS tem uma ação de fiscalização em andamento, que começou durante a avaliação da Fase 3 do Brasil e foi detectada por encaminhamento de uma autoridade estrangeira. A CGU também tem uma ação de execução em curso, que detectou através da análise de alegações de suborno estrangeiro compiladas pela OCDE. Como mostra a Figura 5, nenhuma alegação de suborno estrangeiro foi descoberta por funcionários públicos, denunciante, auditores, autoridades fiscais, créditos à exportação e agências de desenvolvimento, nem através de combate ao branqueamento de capitais ou assistência jurídica mútua. As diferentes fontes de detecção são discutidas abaixo.

Figura 5. Fontes de alegações de suborno estrangeiro



Fonte: Respostas ao questionário de caso.

Comentário

Os examinadores principais estão preocupados com o fato de o Brasil ter negligenciado ou subutilizado certas fontes de detecção. Desde a Fase 3, sabe-se que 28 alegações foram formalmente investigadas, embora digam respeito em grande parte ao mesmo conjunto de empresas. Estes foram detectados por auto-relatos corporativos, referências de autoridades estrangeiras ou relatórios da mídia e informações compiladas pelo Grupo de Trabalho. Isto sugere uma falta de capacidade para detectar e reagir a alegações de suborno estrangeiro provenientes de outras fontes. Embora o Brasil deva ser elogiado por sua capacidade de coletar dados sobre suas fontes de detecção, esses dados destacam que o Brasil precisa ser mais proativo em seus esforços e métodos de detecção, inclusive promovendo um envolvimento mais próximo entre agências governamentais, conforme discutido nas seções relevantes abaixo.

A.1. Detectando e denunciando suborno estrangeiro através de funcionários públicos brasileiros

29. O Brasil nunca detectou um caso de suborno estrangeiro com base no relatório de um funcionário público, embora os funcionários públicos sejam obrigados a relatar qualquer irregularidade ou ilegalidade que descubram no desempenho de suas funções.²² Os funcionários públicos que não o fizerem podem ser responsabilizados criminalmente nos termos do artigo 319 do Código Penal (CP) e está sujeito a pena de três meses a um ano de reclusão e multa. Além disso, todos os órgãos da administração pública federal, inclusive as estatais, são obrigados a reportar à CGU ou ao FPS os casos de suborno estrangeiro identificados no exercício de suas funções.²³

30. O Brasil indica que a CGU desenvolveu diversas “iniciativas transversais e multiinstitucionais” para incentivar os funcionários públicos a detectar e denunciar o suborno estrangeiro. Estas iniciativas estão em diferentes estágios de desenvolvimento, com resultados mistos. Por exemplo, uma parceria de 2018 entre a CGU e a autoridade da concorrência (CADE) ainda não resultou na detecção de quaisquer alegações de suborno estrangeiro. Na edição 2019 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), a CGU propôs a elaboração de uma Portaria Normativa para melhorar os procedimentos de comunicação dentro do Poder Executivo quando for detectado suborno estrangeiro. Como resultado desse esforço, o Decreto de 2022 acabou especificando que todos os órgãos da administração pública federal são obrigados a encaminhar à CGU provas de suborno estrangeiro obtidas no desempenho de suas funções. Em 2019, a CGU organizou, com a Advocacia-Geral da União (AGU) e o FPS, a “Semana de Combate à Corrupção Transnacional” para conscientizar. Em 2023, a CGU, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), também lançou um curso online gratuito sobre suborno estrangeiro para sensibilizar funcionários do serviço diplomático, agências de crédito à exportação, unidade de inteligência financeira e autoridade da concorrência. . Em fevereiro de 2023, 385 pessoas haviam concluído o curso.

31. Os esforços do Brasil, no entanto, ainda não resultaram em qualquer detecção ou denúncia de alegações de suborno estrangeiro por funcionários públicos brasileiros. Nenhuma razão específica para esta falta de relatórios pôde ser identificada durante a visita no local. Os membros do painel do sector público indicaram que não têm conhecimento de um limite de notificação para implementar a sua obrigação de notificação. Quando questionados sobre qual canal de denúncia usariam para denunciar um crime de suborno estrangeiro, a maioria dos painelistas referiu-se à Ouvidoria, aos promotores ou à “Plataforma Fala.BR”, uma plataforma on-line abrangente desenvolvida pela CGU, para receber e tratar reclamações de funcionários. ou o público, protegendo ao mesmo tempo a identidade do denunciante.²⁴ A Plataforma recebeu até 1,4 milhões de denúncias, concentrando-se principalmente em crimes contra a administração pública local. A sua relevância para implementar a obrigação de denúncia dos funcionários públicos em casos de suborno estrangeiro não é clara. A falta de implementação destas obrigações de comunicação em casos de suborno estrangeiro mostra a necessidade de esclarecimento.

Comentário

Os examinadores principais acolhem com satisfação o esclarecimento do Decreto de 2022 de que as alegações de suborno estrangeiro detectadas pela administração pública brasileira devem ser encaminhadas à CGU. Também saúdam o curso online gratuito sobre “Suborno Estrangeiro” lançado pela CGU com a ENAP em 2023. Consideram, no entanto, que é prematuro avaliar o impacto de qualquer uma das medidas, uma vez que não foram detectadas até agora quaisquer alegações de suborno estrangeiro. Os examinadores principais também consideram que a falta de clareza em relação aos múltiplos canais de denúncia pode contribuir para dificultar que os funcionários públicos brasileiros implementem suas obrigações de denúncia e determinem que vantagem comparativa os diferentes canais ofereceriam em comparação com um regime eficaz de proteção de denunciante. Os examinadores principais recomendam, portanto, que o Brasil esclareça a relação entre as obrigações de denúncia que incumbem aos funcionários públicos e a possibilidade de denúncia aberta a eles sob as regras de proteção aos denunciante, em particular no que diz respeito aos canais de denúncia, aos critérios aplicáveis para o uso de qualquer um

desses mecanismos, e aos relacionados proteções. Esta recomendação

²²Arte. 116(VI) e (XII), Lei 8.112/1992.

²³Art.18 (parágrafo único), Decreto 11.129/2022.

²⁴ Veja CGU, [Fala.br](https://www.fala.br) plataforma de relatórios.

deve ser lida em conjunto com a recomendação feita abaixo (na Secção A9) para cobrir claramente os crimes contra a administração pública estrangeira.

A.2. Detecção e denúncia de suborno estrangeiro através de missões diplomáticas

32. De acordo com a Recomendação XXI de 2021, os países membros devem estabelecer e divulgar políticas e procedimentos claros para denunciar suspeitas de suborno estrangeiro, especialmente para funcionários públicos que cooperam com empresas que operam no estrangeiro.

33. Na altura da Fase 3, os funcionários destacados no estrangeiro foram instruídos a denunciar alegações de suborno estrangeiro ao Ministério das Relações Exteriores (MER) antes de serem transmitidas à CGU. O canal de denúncia permanece inalterado desde a Fase 3. Na Fase 4, o Brasil indica que o Serviço Exterior Brasileiro emitiu uma Circular de 2022 para todas as embaixadas, consulados e escritórios, enfatizando a obrigação dos funcionários de denunciar possíveis subornos estrangeiros ou outros casos de corrupção.²⁵ Um novo circular com mais esclarecimentos sobre a obrigação de reportar também foi distribuída em 2023. Funcionários destacados no exterior, em particular aqueles que trabalham nas seções comerciais, foram solicitados a compartilhar regularmente informações sobre as obrigações do Brasil sob a Convenção com empresas brasileiras e indivíduos que fazem negócios nos respectivos jurisdições anfitriãs. Para tanto, a CGU, em parceria com a Agência de Promoção de Exportações (Apex), elaborou um pacote informativo para empresas brasileiras no exterior que foi distribuído a todas as representações estrangeiras, juntamente com materiais escritos sobre a Convenção. Outras iniciativas para aumentar a sensibilização para a Convenção entre os funcionários dos serviços estrangeiros e os adidos das embaixadas e consulados no estrangeiro ainda estão nas fases iniciais de reflexão e desenvolvimento. Em relação ao treinamento, em fevereiro de 2023, os funcionários do Serviço Exterior brasileiro foram convidados a participar de um treinamento virtual não obrigatório sobre suborno estrangeiro organizado pela CGU e pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).²⁶ Após o presencial, o brasileiro as autoridades forneceram três telegramas nos quais missões locais relataram à capital sobre alegações de suborno estrangeiro envolvendo uma empresa brasileira. Essa empresa já tinha sido sancionada por suborno estrangeiro, pelo que os exemplos específicos não parecem ter facilitado a detecção ou investigação de potenciais questões de suborno. Assim, apesar dos esforços demonstrados pelo MER para aumentar a conscientização dentro do serviço estrangeiro, ainda é verdade que nenhuma missão no exterior detectou e relatou quaisquer alegações de suborno estrangeiro que levaram a processos ou mesmo investigações no Brasil.

Comentário

Os examinadores principais estão preocupados com o fato de que os esforços do MER e da CGU (em conjunto com a Apex e a ENAP) para conscientizar o pessoal em missões no exterior não levaram à detecção real de casos de suborno estrangeiro, apesar das alegações sobre indivíduos e empresas brasileiras divulgadas na imprensa. Portanto, eles recomendam que o Brasil analise como as missões brasileiras no exterior podem contribuir ainda mais para a detecção de alegações de suborno estrangeiro, para que as autoridades brasileiras responsáveis pela aplicação da lei possam tomar as medidas apropriadas.

A.3. Detecção e denúncia de suborno estrangeiro através das autoridades fiscais

34. A autoridade tributária federal do Brasil é a Receita Federal do Brasil (RFB). Na Fase 3, o Grupo de Trabalho recomendou aumentar a orientação e a formação dos auditores fiscais sobre a detecção de suborno estrangeiro (recomendação 13.b.) e lembrar os auditores fiscais do dever de comunicar suspeitas de suborno estrangeiro descobertas no exercício das suas funções (recomendação 13.c.). No Acompanhamento Escrito da Fase 3, o Brasil implementou apenas parcialmente essas recomendações.

²⁵ Circular nº. 119119 de 26 de agosto de 2022.

²⁶ [Circular nº. 120391](#) datado de 13 de fevereiro de 2023 (em português).

a. A RFB está aumentando a conscientização sobre detecção e denúncia de suspeitas de suborno estrangeiro

35. Na Fase 3, os participantes da visita in loco da RFB apresentaram baixo nível de conscientização sobre suborno estrangeiro. Não havia orientação específica para fiscais fiscais e a RFB não utilizou o Manual de Conscientização sobre Suborno e Corrupção da OCDE para Inspectores Fiscais e Auditores Fiscais (OCDE Tax Handbook). Em contraste, os representantes da RFB durante a visita in loco da Fase 4 estavam altamente conscientes dos riscos de suborno estrangeiro. Além disso, desde 2021, a RFB incorporou questões de suborno estrangeiro, incluindo o Manual Tributário da OCDE, em sua formação de pós-graduação. Até fevereiro de 2023, mais de 90 servidores da RFB haviam participado desse treinamento. Além disso, a RFB disponibiliza o Manual Tributário da OCDE para todos os auditores, juntamente com o Manual de Auditoria da RFB e outras orientações. Além disso, o governo brasileiro tem envidado esforços para aumentar a conscientização, desenvolvendo um curso on-line para atores públicos sobre o seu papel na detecção e denúncia de suborno estrangeiro. Após o relatório da Fase 3, a RFB alterou o Manual de Auditoria para especificar que os pagamentos abrangidos pelo artigo 1º da Convenção não são dedutíveis na determinação do imposto de renda e da contribuição social.

36. Quanto à comunicação, a RFB elaborou uma nova estrutura de reporte desde a Fase 3. A Portaria RFB 1.750/2018 autoriza especificamente o fisco a comunicar fatos que constituam ou possam constituir crimes “contra a administração pública estrangeira”. Qualquer dirigente da RFB que tiver conhecimento de tais fatos deverá comunicá-los no prazo de dez dias. Durante a visita in loco, a RFB explicou que esta estrutura revisada busca melhorar a detecção e denúncia de crimes não tributários, incluindo suborno estrangeiro. Nesse sentido, a RFB também contratou um especialista anticorrupção para elaborar um estudo comparativo sobre como outras autoridades fiscais detectam o suborno estrangeiro. A RFB pretende desenvolver treinamentos baseados neste estudo assim que ele for concluído. Juntas, essas iniciativas indicam que a RFB está realizando esforços conjuntos para aprimorar sua capacidade de detecção. Resta saber, no entanto, se estes esforços produzirão resultados na prática.

37. Durante seu HLM, o Grupo de Trabalho discutiu uma liminar do Supremo Tribunal Federal que suspendeu inquéritos não tributários realizados pela RFB contra 133 Pessoas Politicamente Expostas (PEP) e suspendeu de suas funções dois Auditores Fiscais Federais.²⁷ Esta decisão foi tomada poucos meses depois de o Congresso ter tentado, sem sucesso, aprovar uma alteração à lei (alteração ao Projeto de Lei MPV 870/2019) que proibia as autoridades fiscais de realizar investigações não relacionadas com impostos.²⁸ O WGB continuou a monitorizar esta questão através do CC até março de 2021, altura em que decidiu adiar a avaliação desta questão para a sua avaliação da Fase 4. No momento da elaboração deste relatório, a decisão provisória do Supremo Tribunal que inicialmente suscitou preocupações não tinha sido alargada a outros casos. Além disso, o TCU emitiu separadamente decisão afirmando que a RFB agiu de forma lícita no caso. Nenhuma preocupação foi expressa a este respeito durante a visita in loco e esta questão, que parecia ligada a circunstâncias políticas que já não se aplicam, não justifica um acompanhamento adicional por parte do Grupo de Trabalho neste momento.

b. Denúncia de suspeitas de suborno estrangeiro e compartilhamento de informações abrangidas pelo sigilo fiscal

38. No que diz respeito ao sigilo fiscal, o Grupo de Trabalho da Fase 3 decidiu avaliar se as autoridades fiscais podem partilhar eficazmente informações fiscais em investigações e processos judiciais de suborno estrangeiro. (item 16.k de acompanhamento da Fase 3). O quadro regulamentar permanece inalterado desde a Fase 3. Nos termos do artigo 198.º do Código Tributário (TC), as informações fiscais sobre a situação económica de uma pessoa, os seus negócios ou outras atividades não podem ser partilhadas, a menos que seja aplicável uma derrogação, incluindo quaisquer disposições de direito penal aplicáveis.

39. As circunstâncias em que a RFB poderá partilhar informações com autoridades responsáveis pela aplicação da lei dependem da natureza da autoridade responsável pela aplicação da lei e do status

da investigação ou processo. Para investigações preliminares, a RFB normalmente não pode compartilhar informações fiscais com nenhuma autoridade. Para consultas e procedimentos investigativos, a RFB poderá compartilhar informações fiscais diretamente com o Ministério Público da União

²⁷ MPF [Comunicado de imprensa](#) (3 de agosto de 2019).

²⁸ UOL, "[Após reclamações da Receita e do MPF, deputados retiram emenda da 'mordaza'](#)" (23 de maio de 2019).

(MPU) e seus órgãos, inclusive o FPS, mediante solicitação.²⁹ Nos termos do artigo 198, II, do TC, a RFB também poderá compartilhar informações fiscais com autoridades administrativas, inclusive a CGU, “no interesse da administração pública”, se assim o desejar. comprovado “que foi instaurada a regular instauração de processo administrativo”. Segundo a RFB, essa limitação impede o compartilhamento de informações durante investigações preliminares administrativas. Para processos de execução, o FRB pode partilhar informações fiscais com o FPS, tanto para processos civis como criminais, mediante pedido. Também pode fornecer informações à CGU para suporte de processos formais de responsabilidade administrativa (PAR), nos termos do artigo 198, II, do TC. Por fim, nos termos do artigo 198, inciso I, do TC, a RFB poderá fornecer informações fiscais às “autoridades judiciárias” a qualquer momento se um tribunal autorizar a transmissão “no interesse da justiça”.

40. Nem o FPS nem a CGU sinalizaram dificuldades particulares na obtenção de informações protegidas pelo sigilo fiscal. Por sua vez, a CGU informa que obtém frequentemente informação fiscal sobre as empresas durante processos administrativos para efeitos de cálculo da multa administrativa, que é baseada numa percentagem do volume de negócios da empresa. Dadas as restrições impostas pelo artigo 198(II) do TC, no entanto, parece que as informações fiscais – incluindo potencialmente informações sobre beneficiários efetivos – não estariam disponíveis para a CGU para facilitar a detecção e o início de quaisquer investigações sobre suborno estrangeiro antes de processos administrativos começou.

Comentário

Embora as autoridades fiscais não tenham detectado até o momento nenhuma alegação de suborno estrangeiro, os examinadores principais consideram que a RFB fez um esforço conjunto para aumentar a conscientização de seus funcionários sobre o suborno estrangeiro. Os examinadores principais também elogiaram a RFB pelos seus esforços prospectivos para melhorar a sua capacidade de detecção, encomendando um estudo para examinar como as autoridades fiscais estrangeiras detectam o suborno estrangeiro. As recomendações 13.b e 13.c da Fase 3 podem, portanto, ser consideradas totalmente implementadas. Os examinadores principais convidam o Grupo de Trabalho a considerar os esforços da RFB para renovar sua estratégia de detecção como uma boa prática potencial e convidam o Brasil a informar o Grupo de Trabalho sobre as principais conclusões do estudo.

Os examinadores principais observam que a estrutura legal do Brasil para o compartilhamento de informações fiscais torna difícil para a CGU, como órgão de execução administrativa, obter informações fiscais antes do início de um processo administrativo. Dado que a estrutura anticorrupção do Brasil concedeu à CGU um papel proeminente no combate ao suborno estrangeiro, os examinadores principais recomendam que o Brasil considere garantir que a CGU possa obter informações fiscais para apoiar a detecção e investigação preliminar de potenciais violações de suborno estrangeiro na mesma base. como o FPS.

A.4. Prevenir, detectar e denunciar suborno estrangeiro através de créditos à exportação

41. As agências de crédito à exportação (ECAs) lidam com empresas que atuam em negócios internacionais. O [Recomendação de 2019 do Conselho sobre Suborno e Créditos à Exportação com Apoio Oficial](#) (Recomendação da CE) recomenda medidas que as ACE podem tomar para prevenir, detectar e denunciar o suborno estrangeiro. As ACEs do Brasil são o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil e a Agência Brasileira de Financiamentos e Garantias (ABGF). O BNDES é a principal ECA do Brasil. Fornece créditos à exportação para empresas de todos os tamanhos para apoiar a exportação de determinados bens e serviços. O Banco do Brasil administra o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), que tem como foco apoiar as PME exportadoras. Por fim, a ABGF administra o programa Seguro de Crédito à Exportação (ICE). Todas estas agências participam no Comité de Financiamento e Garantia às Exportações (COFIG).

42. Na época da Fase 3, o apoio ao crédito à exportação do BNDES fazia parte de uma política nacional para apoiar “campeões nacionais” definidos na época como “grandes empresas existentes que poderiam crescer ainda mais com novos

²⁹ O MPU poderá realizar solicitações nos termos dos artigos 8º e 24 da Lei Complementar nº 75/1993 e conforme Nota Técnica nº 179/DENOR/CGU/AGU (21 dez. 2007).

aquisições e esforços de internacionalização.”³⁰ O Grupo de Trabalho ficou então seriamente preocupado com o facto de as ECAs não terem tomado quaisquer medidas para abordar alegações credíveis de suborno estrangeiro, apesar do facto de o BNDES ter financiado grandes empresas brasileiras que operam em áreas com elevados riscos de suborno estrangeiro. Além disso, surgiram alegações credíveis de corrupção em operações para as quais o Banco do Brasil havia fornecido créditos à exportação.³¹ O Grupo de Trabalho recomendou, portanto, que as ACEs do Brasil estabelecessem diretrizes sobre a condução da devida diligência de potenciais exportadores antes de conceder apoio, reagindo a alegações credíveis descobertas antes ou depois o apoio é concedido, bem como a comunicação de provas credíveis às autoridades policiais. (Recomendação 15.a. da Fase 3) No relatório de acompanhamento escrito, esta recomendação foi apenas parcialmente implementada.

43. Após o relatório da Fase 3, o contexto mudou notavelmente. O Brasil encerrou sua política de “campeões nacionais”³² e vários “campeões nacionais” foram sujeitos a ações de fiscalização. O Brasil também adotou medidas para implementar ainda mais a recomendação 15.a e a Recomendação da CE.

a. Prevenir, detectar e denunciar suborno estrangeiro

44. Treinamento: A Divisão de Integridade do BNDES desenvolve atividades de conscientização sobre temas como suborno, combate à lavagem de dinheiro, ética e conflitos de interesse. Desde 2015, todos os anos pelo menos dois temas são abordados através de treinamentos presenciais ou on-line para todos os funcionários ou altos funcionários. A ABGF desenvolveu treinamentos para seus colaboradores sobre procedimentos de compliance anticorrupção na concessão de créditos oficiais à exportação. O Banco do Brasil treina funcionários sobre sinais de alerta e canais de denúncia quando ingressam no banco e periodicamente a partir de então, mas estes não parecem ser específicos para operações de crédito à exportação. Todas as ACE têm páginas web dedicadas com informações sobre o suborno estrangeiro e a Convenção.

45. Due diligence: Em 2022, o BNDES substituiu sua antiga política anticorrupção por uma nova política de integridade que inclui expressamente o suborno estrangeiro. No mesmo ano, o BNDES atualizou seu programa de compliance, que passou a incluir diretrizes para avaliação de riscos e due diligence.³³ Para receber o apoio ao crédito à exportação do BNDES, os candidatos deverão apresentar obrigatoriamente um “Termo de Compromisso para Exportadores”. Todos os requerentes de apoio ao crédito à exportação estão sujeitos a procedimentos de conhecimento do seu cliente (KYC), incluindo a revisão de condenações anteriores, investigações em curso e sanções envolvendo a pessoa colectiva, os seus controladores e membros do mesmo grupo económico. Em 2016, o BNDES e a CGU assinaram um acordo de cooperação que permite ao BNDES verificar uma base de dados da CGU, incluindo investigações de suborno estrangeiro, condenações e sanções de pessoas jurídicas. O banco de dados inclui informações do Grupo de Trabalho. Após a visita in loco, as autoridades brasileiras informaram que o BNDES e a CGU assinaram um novo acordo de cooperação em agosto de 2023. Nesse acordo, a concessão de financiamento a grandes empresas privadas nacionais (com faturamento superior a R\$ 300 milhões) estará sujeita a avaliação de seus programas de compliance. A proposta de implementação ainda está em fase de elaboração, mas grandes empresas com programas de conformidade deficientes poderão ser obrigadas a implementar medidas corretivas dentro de um ano, ou terão os empréstimos do BNDES negados. O BNDES e o Banco do Brasil também consultam o Cadastro Nacional de Empresas Inelegíveis e Suspensas de Contratações Públicas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). A ABGF consulta o CEIS e o CNEP, mas também, entre outros, o Índice de Percepção de Corrupção da Transparency International, o TRACE Compendium e as alegações de suborno estrangeiro compiladas pela OCDE. Todas as três ACE consultam as listas de exclusão dos bancos multilaterais de desenvolvimento como parte dos seus procedimentos de devida diligência.

46. ~~O Brasil também informa~~ que a COFIG, em 2015, estabeleceu um Grupo de Trabalho Anticorrupção (ACWG). O ACWG desenvolveu um manual de conformidade que estabeleceu uma nova estrutura anticorrupção para

³⁰ OCDE (2015), [Empresas Estatais em Processo de Desenvolvimento](#),pág. 100.

³¹ Relatório da Fase 3 do Brasil, par. 172.

³² UOL (21.03.2017), [Análise: BNDES gastou R\\$ 1,2 tri empresas com “amigas”, como JBS e BRF](#), Money Times (07.07.2022), Sob Lula, [O BNDES não voltaria à política dos campeões nacionais](#), Valor Econômico (18.02.2022), [O BNDES tem planos de fazer apoio a milhares de empresas, diz Montezano](#).

³³ BNDES [Conformidade e Integridade](#) página.

PROEX e ECI e matriz de riscos para procedimentos de due diligence. O manual também aborda como conduzir procedimentos de devida diligência reforçados ao enfrentar uma das situações listadas na Seção VI da Recomendação sobre Créditos à Exportação. Embora a ABGF e o Banco do Brasil relatem o uso deste manual, não está claro se o BNDES também o aplica para realizar a devida diligência antes de conceder créditos à exportação a uma pessoa jurídica em tais situações. Os ECAs consultam bases de dados brasileiras, incluindo investigações de suborno estrangeiro, condenações e sanções de pessoas físicas, com exceção da ABGF, que consulta bases de dados de tribunais em nível federal e estadual.

47. **Mecanismos de denúncia:** O Brasil indica que a Ouvidoria do BNDES recebe denúncias de má conduta, incluindo suborno estrangeiro, e as encaminha à Corregedoria, uma unidade do Departamento de Compliance, para uma avaliação preliminar antes da transmissão às autoridades responsáveis pela aplicação da lei (CGU e FPS). Em relação aos mecanismos de denúncia dentro da ABGF, o site do Ministério das Finanças indica que suspeitas de suborno estrangeiro relacionadas à ECI podem ser denunciadas à Ouvidoria da ABGF. 34 O Banco do Brasil possui um canal on-line dedicado para denúncia de atos ilícitos.35 Ele pode ser usado por autoridades e pelo público para denunciar suborno estrangeiro e outros crimes econômicos graves que possam ocorrer no contexto das operações do PROEX.

b. Medidas disponíveis após concessão de apoio ao crédito à exportação

48. O Brasil também indica que os requerentes estão sujeitos a disposições padrão sobre suborno estrangeiro nos contratos de crédito. Evidências confiáveis de que um contrato de crédito à exportação concedido envolveu suborno serão incluídas na avaliação do registro corporativo do BNDES e o exportador receberá uma classificação negativa, o que resultará na suspensão de quaisquer novos pedidos até que a classificação seja reavaliada. Esta reavaliação pode incluir uma revisão por parte das autoridades responsáveis pela aplicação da lei. No contexto do Programa ICE, em determinadas circunstâncias, os controles são, em princípio, realizados após a aprovação do apoio com base numa avaliação de risco. No entanto, estão disponíveis recursos limitados para implementar este procedimento de devida diligência e não é claro o que as outras ACE estão a fazer nesta área. Existe, portanto, a preocupação de que as ACE não realizem análises adicionais para detectar sinais de alerta de suborno estrangeiro após a concessão do apoio.

49. Desde a Fase 3, o BNDES concedeu créditos à exportação para apoiar pelo menos duas operações comerciais que mais tarde se soube estarem contaminadas por suborno estrangeiro. O sistema de reavaliação e suspensão foi aplicado a apenas uma das duas empresas depois que as alegações de suborno se tornaram públicas, sendo a outra empresa apenas sujeita a medidas reforçadas de devida diligência. Nenhuma outra medida sancionatória do BNDES foi tomada.

Comentário

Os examinadores principais elogiam o Brasil pelas medidas tomadas pelo BNDES, pelo Banco do Brasil e pela ABGF para prevenir e detectar o suborno estrangeiro desde a Fase 3. Eles consideram que essas medidas atendem à recomendação 15.a da Fase 3. Eles observam, no entanto, que as ECAs do Brasil não detectaram ou relataram quaisquer alegações de suborno estrangeiro até o momento. Portanto, recomendam que o Brasil: Revise as políticas das ACEs para melhorar: (i) o treinamento de pessoal para identificar e abordar casos de potencial suborno estrangeiro; (ii) due diligence antes de conceder créditos de exportação a pessoas jurídicas nas situações listadas na Recomendação VI da Recomendação do Conselho sobre Suborno e Exportações com Apoio Oficial de 2019; (iii) triagem para detectar sinais de alerta de suborno estrangeiro após a concessão do apoio; e (iv) políticas das ECAs, a fim de tomar medidas apropriadas, tais como maior diligência, recusa de pagamento, indenização ou reembolso de quantias fornecidas, se, em relação à transação, uma das partes for reconhecida como envolvida em suborno estrangeiro .

³⁴ Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, [Seguro de Crédito à Exportação](#).

³⁵ Banco do Brasil, [Canal de denúncias](#).

A.5. Prevenir e detectar o suborno estrangeiro através da ajuda ao desenvolvimento

50. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho decidiu acompanhar o envolvimento do Brasil com o setor privado em futuros projetos de ajuda ao desenvolvimento, inclusive por meio do BNDES ou de um Banco Multilateral de Desenvolvimento do BRICS (edição de acompanhamento da Fase 3 16.n.). Segundo as autoridades brasileiras, não há base para continuar acompanhando esse assunto. No que diz respeito ao banco multilateral de desenvolvimento dos BRICS, o Brasil informa que o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), criado em 2015, não fornece empréstimos concessionais ou ajuda ao desenvolvimento. O BNDES também não fornece ajuda ao desenvolvimento, e o seu papel nos créditos à exportação é examinado acima, na Seção A.4.

51. A cooperação Sul-Sul é um componente-chave da política externa do Brasil. O Ministério dos Negócios Estrangeiros é responsável pela sua coordenação. Dentro do Ministério, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)³⁶ implementa a cooperação do Brasil. Embora não seja Membro do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, o Brasil é Aderente ao [Recomendação da OCDE do Conselho para a Cooperação para o Desenvolvimento Atores da operação sobre gerenciamento do risco de corrupção](#) (Recomendação de 2016). Segundo o Brasil, porém, sua cooperação é prestada a outros países em desenvolvimento como “cooperação para o desenvolvimento”, nas modalidades Sul-Sul. Assim, as autoridades brasileiras não consideram que se trate de “ajuda ao desenvolvimento” ou “APOD”. No entanto, a Recomendação de 2016 tem uma ampla cobertura que potencialmente abrange tanto projetos de ajuda ao desenvolvimento como de cooperação, conforme discutido abaixo.

52. Embora os desembolsos de desenvolvimento do Brasil não se qualifiquem como AOD, eles se enquadram no escopo da Recomendação de 2016, sejam considerados como “cooperação para o desenvolvimento” (na visão do Brasil) ou como “ajuda” (na visão do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE), também conhecido como DAC). A Recomendação de 2016 dirige-se a todos os intervenientes na cooperação para o desenvolvimento e não apenas aos prestadores de APD. A Recomendação de 2016 procura cobrir riscos fiduciários e outros riscos de corrupção para além da corrupção no contexto da APD. Nesse sentido, o apoio não financeiro (isto é, treinamentos, assistência técnica, etc.) característico da cooperação para o desenvolvimento do Brasil também deve ter como objetivo alinhar-se com as disposições da Recomendação, especialmente aquelas relativas a (i) identificar, avaliar e mitigar riscos, (ii) criar sistemas para prevenir riscos de corrupção e responder a casos reais de corrupção, e (iii) trabalhar de forma colaborativa em contextos específicos e compreender o ambiente operacional.

53. De acordo com os relatórios oficiais brasileiros sobre sua cooperação para o desenvolvimento,³⁷ os desembolsos totais nos últimos três anos para os quais existem dados disponíveis, mostram um aumento constante de aproximadamente 517 milhões de EUR em 2019 para aproximadamente 1,2 mil milhões de EUR em 2021. Estes montantes incluem contribuições financeiras para instituições financeiras internacionais; cooperação técnica; bolsas para estudantes estrangeiros; pesquisa conjunta em Ciência e Tecnologia e assistência a refugiados. Em 2012, os cinco principais parceiros Sul-Sul foram: Argentina, Venezuela, Equador, Moçambique e Líbano. Em seus Perfis de Cooperação para o Desenvolvimento de 2022, o CAD indica que a cooperação Sul-Sul brasileira inclui iniciativas em agricultura, saúde pública, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento social, ciência e tecnologia, educação, energia, indústria, comércio, justiça, ambiente, segurança pública e proteção e emprego. O Brasil desenvolveu projetos na maioria dos países da América Latina e do Caribe; com os membros africanos e asiáticos da “Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, bem como com outros países de África, Ásia e Europa de Leste.³⁸

54. A cooperação para o desenvolvimento não pôde ser discutida durante a visita in loco, uma vez que nenhum representante da ABC com autoridade para responder a perguntas participou na discussão. As respostas ao questionário indicam que a ABC desenvolveu e atualizou uma série de quadros e manuais, como o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul e as Diretrizes para o Desenho, Coordenação e Gestão de

³⁶ [Agência Brasileira de Cooperação](#) (ABC).

³⁷ Relatórios COBRADI, publicados pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada - (IPEA) em conjunto com a ABC.

³⁸ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/18b00a44-en>

Iniciativas de Cooperação Trilateral.³⁹ Estas não abordam os riscos de suborno estrangeiro. Nas respostas da Fase 4, o Brasil indica que não fornece doações ou apoio orçamentário a outros países⁴⁰ e que a cooperação técnica Sul-Sul brasileira é implementada por meio da troca de conhecimentos e soluções de desenvolvimento. O Brasil considera que não há contratos assinados com governos estrangeiros ou empresas privadas como parceiros de implementação. Após a visita in loco, no entanto, o Brasil indicou que quando a ABC transfere seus fundos para uma empresa privada brasileira ou estatal para fornecer serviços técnicos ou adquirir bens e materiais, esses parceiros assinam acordos nos quais reconhecem serem responsáveis pelos recursos recebidos da ABC. Esses parceiros precisam fornecer relatórios financeiros regulares e detalhados, que, ao final, são encaminhados para análise das autoridades de auditoria brasileiras. No entanto, após a visita in loco, o Brasil esclareceu que a ABC não transfere mais recursos para entidades privadas ou empresas estatais como parte da implementação de um projeto de cooperação para o desenvolvimento.

Comentário

Os examinadores principais observam que a edição 16.n. de acompanhamento da Fase 3. não é mais relevante. Eles recomendam que o Brasil tome medidas para implementar aspectos-chave da Recomendação da OCDE de 2016 do Conselho de Atores de Cooperação para o Desenvolvimento sobre Gestão do Risco de Corrupção, com foco particular no aumento do potencial da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para detectar suborno estrangeiro, através de fornecer aos funcionários da ABC orientação e treinamento claros e regulares sobre sinais de alerta de suborno estrangeiro e sobre os canais para relatar suspeitas às autoridades policiais do Brasil.

A.6. Detecção de suborno estrangeiro por meio de medidas antilavagem de dinheiro

55. O regime de combate à lavagem de dinheiro (AML) do Brasil é regido pela Lei nº 9.613/1998, conforme alterada pela Lei 12.683/2012. Esta Lei estabelece o crime de lavagem de dinheiro, impõe medidas para prevenir o uso indevido do sistema financeiro brasileiro e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a unidade de inteligência financeira (UIF) do Brasil. O COAF permanece sob a égide do Banco Central do Brasil, apesar das recentes tentativas de transferi-lo para o Ministério da Fazenda.⁴¹ Durante a visita in loco, os representantes do COAF indicaram que o COAF possui recursos financeiros e humanos suficientes para executar suas tarefas, com uma equipa de cerca de cem pessoas que lida com cerca de 1,9 milhões de COS por ano. Os STRs do COAF levaram à produção de 13 mil relatórios de inteligência financeira (RIFs) em 2022.

a. Estrutura de relatórios AML e compartilhamento internacional de informações

56. Em termos de denúncia de suborno estrangeiro às autoridades, o COAF é obrigado a comunicar as conclusões de atividades criminosas às autoridades competentes, nos termos do artigo 15 da Lei de Lavagem de Dinheiro. O Brasil indica que desde agosto de 2021 o FPS recebe relatórios de inteligência financeira (RIFs) do COAF com base em informações provenientes de UIFs estrangeiras. Uma vez recebidos, os RIFs são transferidos ao Ministério Público Federal com atribuição de investigar e processar o caso. O FPS 2ª Câmara de Revisão e Coordenação, responsável por questões criminais, emitiu orientações aos procuradores federais sobre o uso de RIFs em investigações e processos criminais.

57. O Brasil informa que, no nível internacional, o COAF pode trocar informações com seus homólogos com base na reciprocidade. No entanto, se uma UIF estrangeira necessitar de assinar um memorando de entendimento para cooperar, o Presidente da

³⁹ [Perfis de Cooperação para o Desenvolvimento – Outros fornecedores oficiais que não reportam à OCDE \(oecd-ilibrary.org\)](#). O Brasil é membro do [Iniciativa de Parceria Global sobre Cooperação Triangular Eficaz](#).

⁴⁰ Veja OCDE, [Definição de APD](#).

⁴¹ Ver [Inteligência financeira brasileira unidade sai do banco central](#). [Lei 13.974/2020](#) permanece em vigor após a Medida Provisória n. 1.158/2023 não foi ratificado pelo Congresso.

O COAF pode fazê-lo de forma independente. O COAF assinou memorandos de entendimento com 38 países, incluindo 16 países membros do Grupo de Trabalho.

b. *Incentivos para detectar e relatar não são proporcionais à complexidade dos riscos de suborno estrangeiro*

58. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho expressou sua preocupação com o fato de o sistema de combate à lavagem de dinheiro do Brasil não ter prevenido e detectado eficazmente a lavagem de rendimentos de suborno estrangeiro. O Grupo de Trabalho reiterou uma recomendação da Fase 242 para garantir que diretrizes apropriadas, incluindo tipologias, e treinamento sobre identificação e comunicação de informações relacionadas ao suborno estrangeiro sejam fornecidas às pessoas obrigadas a relatar transações suspeitas, às suas autoridades de supervisão, bem como ao COAF (Fase 3 recomendação 10.c.). Esta recomendação não foi implementada na altura do relatório escrito de acompanhamento.

i. Negócios financeiros e negócios e profissões não financeiros designados

59. Durante a visita in loco, os representantes do COAF enfatizaram que as entidades relatoras tinham um alto nível de conscientização por meio de múltiplos esforços de conscientização. O Brasil tomou medidas para envolver ativamente as instituições financeiras em consultas para atualizar a regulamentação. Em particular, o Banco Central do Brasil (BCB) realizou consultas ao público em geral e representantes de instituições financeiras antes da promulgação da Circular 3.978/2020, que define os procedimentos e controles internos que bancos e instituições financeiras devem adotar para prevenir a lavagem de dinheiro. Esta Circular prevê que as instituições financeiras devem implementar procedimentos que permitam a identificação de operações e situações que possam indicar suspeitas de lavagem de dinheiro, incluindo transações com pessoas estrangeiras politicamente expostas (PEPs). O BCB também consultou associações do setor financeiro e o COAF antes de promulgar a Circular 4.001/2020, que contém uma lista atualizada de operações e situações que podem indicar lavagem de dinheiro.

60. O Brasil indica que, desde 2018, o COAF promove eventos periódicos com reguladores de empresas e profissões não financeiras designadas (EPNFD) com o objetivo de disseminar conhecimento e alinhar a coordenação entre os diferentes setores regulados. Foram realizadas seis reuniões entre 2018 e 2022. Entre 2019 e 2022, o COAF também participou ou promoveu eventos direcionados diretamente às profissões regulamentadas. Existe regulamentação em vigor com relação às obrigações de LBC para contadores, notários e registradores.⁴³ Durante a visita in loco, as autoridades brasileiras explicaram que estão trabalhando com a Ordem dos Advogados do Brasil para garantir que a regulamentação também seja emitida para estabelecer as obrigações dos advogados como APNFD.⁴⁴

ii. Risco avaliação e tipologias

61. A última Avaliação Nacional de Riscos (NRA) do Brasil, publicada em 2021, reconhece a corrupção como uma ameaça de alto risco para o sistema AML do país. Durante a visita in loco, representantes do COAF indicaram que 70% da inteligência financeira que produz é sobre corrupção. Contudo, a NRA centra-se apenas na corrupção nacional e não cobre o suborno estrangeiro.

62. O COAF publica on-line uma coleção de tipologias de combate à lavagem de dinheiro e ao terrorismo (AML/CFT). A terceira edição destas tipologias foi publicada em 2021 em conjunto com a NRA.⁴⁵ Esta edição inclui 87 tipologias de branqueamento de capitais. Cada um fornece as atividades económicas utilizadas no regime específico, uma lista de sinais de alerta de informações financeiras, uma descrição do caso e uma representação gráfica do caso. O documento, no entanto, inclui apenas uma tipologia que apresenta um esquema típico de suborno estrangeiro.⁴⁶

⁴² Brasil [Relatório da fase 2](#), recomendação 2.e., e Brasil [Relatório escrito de acompanhamento da fase 2](#), parágrafos. 5 e 11.

⁴³ Conselho Nacional de Justiça (CNJ) 88/2019.

⁴⁴ Lei Antilavagem de Dinheiro 9.613/1998, art. 9(XIV).

⁴⁵ Avaliação Nacional de Risco Brasil 2021, [Coleção de Tipologias AML/CFT Edição Especial](#).

⁴⁶ Tipologia 2.70.

Considerando que os recentes casos de suborno estrangeiro no Brasil revelaram esquemas sofisticados de lavagem de dinheiro, esta tipologia bastante simplista não é suficiente para abordar a complexidade do fenômeno.

c. Tentativa fracassada de limitar o uso de relatórios do COAF e de outros órgãos administrativos em investigações criminais (edição HLM nº 2)

63. Em 2019, o Presidente do Supremo Tribunal Federal emitiu decisão liminar para limitar o uso de relatórios do COAF e de outros órgãos administrativos em investigações criminais. Ele suspendeu todas as investigações e processos baseados em tais relatórios porque foram gerados sem autorização judicial prévia. Órgãos e autoridades responsáveis pela aplicação da lei expressaram preocupações em público de que esta decisão provisória, se confirmada, prejudicaria a capacidade do Brasil de executar crimes econômicos graves, incluindo suborno estrangeiro. O Grupo de Trabalho incluiu, assim, esta questão entre os temas explorados no HLM 2019 para o Brasil.

64. Durante a HLM, o Presidente do Supremo Tribunal Federal reiterou a posição assumida em sua liminar. Em dezembro de 2019, porém, o Supremo Tribunal decidiu finalmente defender a constitucionalidade das disposições que autorizam o COAF a partilhar informações com autoridades responsáveis pela aplicação da lei sem autorização judicial prévia. O Tribunal, no entanto, decidiu que a inteligência financeira deve passar pelos canais oficiais para garantir a privacidade financeira dos indivíduos visados.

65. O MSG acompanhou esta questão, especialmente depois que um Tribunal Federal decidiu que a comunicação espontânea de um RIF pelo COAF aos promotores em um caso envolvendo o advogado da família do ex-presidente era ilegal. Segundo o Brasil, esta decisão, bem como um segundo julgamento, dependiam de irregularidades específicas desses casos específicos, e não da legalidade do uso de materiais do COAF de forma mais geral. O Brasil também sustentou que a decisão do Supremo Tribunal de 2019 que permitiu ao COAF compartilhar informações com autoridades policiais sem autorização judicial prévia continuava sendo um precedente válido. O MSG decidiu avaliar esta questão na Fase 4.

66. Nas respostas ao questionário, o Brasil indica que após a decisão do Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2019, o número de relatórios de inteligência financeira produzidos pelo COAF aumentou constantemente para atingir novamente níveis próximos aos observados antes do Recurso Extraordinário em julho de 2019. O gráfico a seguir fornecido pelo Brasil ilustra os efeitos da decisão de limitar a divulgação de informações do COAF entre as duas decisões judiciais. Durante a visita in loco, os participantes enfatizaram ainda que, na última década, a inteligência financeira tornou-se um elemento-chave na investigação de crimes econômicos complexos e que, embora os advogados ainda a contestassem regularmente, a decisão do Supremo Tribunal de Dezembro de 2019 proporciona uma base estável à constitucionalidade do compartilhamento de informações do COAF e da Receita Federal com autoridades policiais, sem prévia autorização judicial.

Figura 6. Número de relatórios de inteligência financeira em 2019



Fonte: Respostas ao questionário Brasil.

Comentário

Os examinadores principais consideram que o quadro legislativo para a comunicação de descobertas de atividades criminosas, tanto a nível nacional como internacional, não parece incluir qualquer impedimento que possa explicar a falta de comunicação de transações suspeitas que levaram a investigações de suborno estrangeiro.

Eles acolhem com satisfação a crescente ênfase que o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) tem colocado na ameaça de lavagem de dinheiro ligada à corrupção e nos seus esforços para aumentar a conscientização sobre o fenómeno junto aos vários atores do combate à lavagem de dinheiro. No entanto, os examinadores principais consideram que as autoridades subestimaram a seriedade e a complexidade dos riscos de suborno estrangeiro no Brasil na Avaliação Nacional de Riscos de 2021 e nas tipologias relacionadas. Eles consideram que a recomendação 10.c da Fase 3, ainda está apenas parcialmente implementado.

Dado que o COAF ainda não detectou ou reportou quaisquer alegações de suborno estrangeiro, os examinadores principais recomendam que o Brasil: a) atualize sua Avaliação Nacional de Riscos para abordar especificamente os riscos de lavagem de dinheiro baseados em suborno estrangeiro e inclua cenários relevantes para o suborno estrangeiro, tais como exemplos de como o produto deste crime pode ser branqueado; e b) exigir que os profissionais jurídicos relevantes denunciem suspeitas de lavagem de dinheiro baseadas em suborno estrangeiro, sem prejuízo do privilégio legal, e garantir que todas as instituições e profissionais que são obrigados a relatar COS recebam diretivas apropriadas, incluindo tipologias que reflitam o tamanho e a complexidade dos esquemas de suborno estrangeiro cometidos por certas empresas brasileiras.

Os examinadores principais ficam tranquilos ao ver que as preocupações do Grupo de Trabalho em relação ao uso de inteligência financeira em investigações criminais foram atenuadas com a decisão da Suprema Corte de dezembro de 2019 e são encorajados ao ver que o número de relatórios de inteligência financeira produzidos pelo COAF está novamente atingindo níveis próximos aqueles vistos antes do Recurso Extraordinário em julho de 2019.

A.7. Detecção de suborno estrangeiro através de contabilidade e auditoria

a. Os requisitos de auditoria externa do Brasil permanecem inalterados desde a Fase 3

67. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho decidiu avaliar se (i) os requisitos para auditorias externas são adequados e (ii) a independência dos auditores, especialmente para empresas não cotadas economicamente significativas (questão de acompanhamento 16.i.). As exigências do Brasil para auditorias internas e externas permanecem inalteradas desde a Fase 3. De acordo com as Leis 6.385/76 e 6.404/76, as empresas públicas estão sujeitas à auditoria externa por auditores registrados na CVM. Esses auditores registrados estão sujeitos à revisão por pares. Essas entidades também devem publicar as suas demonstrações financeiras auditadas trimestralmente e anualmente. Além disso, grandes empresas (não públicas), com ativos superiores a R\$ 240 milhões (44,9 milhões de euros) ou receita bruta superior a R\$ 300 milhões (56,1 milhões de euros), também são obrigadas a passar por auditoria independente por auditor registrado na CVM. O mesmo se aplica às instituições financeiras reguladas pelo Banco Central. Por fim, as empresas privadas que não sejam constituídas como sociedades por ações (Lei 6.404/76) nem qualificadas como grandes empresas privadas não são obrigadas a publicar demonstrações financeiras anuais nem a passar por auditoria independente. Eles devem, no entanto, manter livros e registros consistentes com a legislação brasileira e os GAAP brasileiros.

b. Obrigações de reporte

68. Com relação às obrigações de prestação de contas do auditor, o Brasil explica que a atividade de auditoria externa independente é regida principalmente pelas normas internacionais de auditoria

endossadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Em 2017, o CFC emitiu a Resolução 1.530/2017, que estabeleceu procedimentos para contadores e auditores reportarem transações suspeitas para fins de lavagem de dinheiro. Em fevereiro de 2019, o CFC também

Comenda Norma Brasileira de Contabilidade NBC TA 250 sobre a comunicação de não conformidade real ou suspeita de leis e regulamentos a autoridades externas. A NBC TA 250 reconhece que os auditores podem ser obrigados por lei, regulamento ou requisitos éticos a relatar o não cumprimento real ou suspeito de leis e regulamentos a uma autoridade competente.⁴⁷ Em junho de 2021, o CFC adotou a Comunicação Técnica de Auditoria Número 30 (CTA nº 30) para fornecer aos auditores externos orientações e procedimentos para responder ao incumprimento real ou suspeito de leis e regulamentos detectado durante uma auditoria.

69. Contudo, nenhuma destas normas ou directrizes cria uma obrigação para os contabilistas ou auditores de reportarem suspeitas de suborno estrangeiro a uma autoridade externa competente. CTA nº. 30, por exemplo, contém orientações sobre a obtenção de provas para avaliar o incumprimento que seja “relevante” para a auditoria e “não claramente inconsequente” para as demonstrações financeiras da empresa auditada.⁴⁸ Também apela aos auditores para reportarem assuntos significativos aos responsáveis por governança corporativa por escrito. Para relatórios externos, o CTA no. 30 sublinha, em linha com as normas internacionais de auditoria, que os auditores estão vinculados ao seu dever profissional de confidencialidade relativamente às informações dos clientes, a menos que a lei obrigue expressamente o auditor a reportar às autoridades.

70. Separadamente, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) é responsável pela supervisão dos auditores externos registrados na CVM no que diz respeito às suas atividades em relação às entidades emissoras de valores mobiliários. A Deliberação CVM 23/2021 prevê que determinadas irregularidades devem ser comunicadas à CVM por escrito no prazo de 20 dias.⁴⁹ Exemplos de tais irregularidades incluem o descumprimento de leis e regulamentos que “podem ter repercussões relevantes nas demonstrações financeiras ou nas operações da entidade auditada”. bem como deficiências nos controles internos. Os auditores que trabalham para empresas reguladas pelo Banco Central também devem reportar ao Banco questões relacionadas a erros ou fraudes, ou casos de não conformidade que possam colocar em risco a continuidade da entidade.⁵⁰ Novamente, as disposições da CVM não abordam especificamente o suborno estrangeiro, e não está claro quando o suborno estrangeiro seria considerado como tendo “repercussões relevantes”.

c. O Brasil aumentou os esforços de conscientização de contadores e auditores

71. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil aumentasse a conscientização sobre o suborno estrangeiro entre contadores e auditores. (Recomendação 11.b. da Fase 3). À data do relatório de acompanhamento escrito, o Grupo de Trabalho considerou esta recomendação parcialmente implementada. Na Fase 4, contudo, os auditores do sector privado que se reuniram com a equipa de avaliação durante a visita ao local tinham muito conhecimento sobre questões de suborno estrangeiro. Além disso, a CGU renovou parcerias com diferentes partes interessadas em contabilidade e auditoria, incluindo o Conselho Federal de Contabilidade, para promover a conscientização sobre o suborno estrangeiro. Como parte desses esforços, a CGU desenvolveu um curso on-line sobre normas internacionais de contabilidade e, juntamente com a Associação Interamericana de Contabilidade (AIC), também coorganizou seminários ou workshops e lançou um livreto sobre o papel que contadores e auditores podem desempenhar na prevenção da corrupção e na resposta ao incumprimento de leis e regulamentos. Os seminários promovidos pela AIC com a ajuda da CGU foram visualizados nas redes sociais pelo menos 946 vezes até o final de agosto de 2023 e a cartilha foi distribuída a todos os 21 países aderentes à AIC com o compromisso de disponibilizá-la aos contadores daqueles países. A CGU desenvolveu separadamente um curso online sobre suborno estrangeiro para funcionários públicos e para o setor privado, incluindo um módulo para contadores. Embora os auditores do setor privado que participaram do evento presencial não tivessem conhecimento de nenhum treinamento patrocinado pelos reguladores, suas empresas forneceram treinamento sobre questões anticorrupção sob a legislação brasileira, bem como as leis de outros países importantes do Grupo de Trabalho, como o Lei dos EUA sobre Práticas de Corrupção no Exterior.

⁴⁷ CFC, [NBC TA 250](#), pára. 29 (em português).

⁴⁸ CFC, [CTA nº. 30](#), parágrafos. 28 e segs. (em português).

⁴⁹ CVM, [Deliberação CVM 23/2021](#), artigo 25, par. (I)(d), par. (II), & art. 25, parágrafo único.

⁵⁰ Banco Central do Brasil, [Resolução 3.198/2004](#), artigo 23.^o (em português).

Comentário

Os examinadores principais reconhecem que as autoridades brasileiras, em particular a CGU, têm feito esforços concertados para aumentar a conscientização sobre o suborno estrangeiro entre contadores e auditores. Isto implementa totalmente a recomendação 11.b da Fase 3. Apesar de tais esforços, os contabilistas e auditores ainda não comunicaram às autoridades policiais quaisquer alegações que resultem num caso de suborno estrangeiro. Por esta razão, os examinadores principais recomendam que o Brasil considere exigir que os auditores relatem possíveis alegações de suborno estrangeiro às autoridades competentes, independentemente da relevância do esquema nas demonstrações financeiras da empresa. Contudo, na ausência de preocupações expressas durante a visita no local, os examinadores principais consideram que não há motivos para manter o acompanhamento da Fase 3. 16.i.

A.8. Detecção por meio de autorrelato por empresas

a. A estrutura do Brasil para autorrelato e cooperação

72. A estrutura do Brasil para incentivar a autodeclaração permanece praticamente inalterada desde a Fase 3. Os principais incentivos para a autordeclaração sob a Lei de Responsabilidade Corporativa (CLL)⁵¹ continuam a ser (1) o acesso a acordos de leniência, a principal resolução não judicial do Brasil para pessoas jurídicas e (2) reconhecimento da cooperação como fator atenuante na determinação de sanções.

73. Embora a LLC não tenha sido alterada desde a Fase 3, houve desenvolvimentos na legislação secundária que implementa as suas disposições. Em julho de 2022, o Brasil adotou um novo decreto de implementação da LLC, o Decreto 11.129/2022 (o Decreto de 2022), que substituiu o Decreto 8.420/2015. Assim como seu antecessor, o Decreto de 2022 traz mais detalhes sobre como o Poder Executivo aplicará a CLL. Além disso, em dezembro de 2022, a CGU e a AGU emitiram a Portaria Normativa Interministerial 36/2022 para ajudar a esclarecer quanto será reduzido a multa quando for celebrado um acordo de leniência.⁵² Por fim, a CGU adotou uma Medida Antecipada. Procedimento de julgamento nos termos da Portaria Normativa 19/2022, que permite à empresa receber pena menor caso admita a infração e coopere com o inquérito administrativo e/ou com o processo.

i. A abordagem da CGU para incentivar a autodeclaração e a cooperação por meio de acordos de leniência

74. Tal como na Fase 3, as empresas têm um incentivo para se autodeclararem e cooperarem para obterem um acordo de leniência (ver Secção C.4.a abaixo). Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, alínea I, do CLL, um acordo de leniência só pode ser celebrado quando a “pessoa colectiva for a primeira a manifestar-se e a demonstrar a sua vontade de cooperar com a investigação”. Se for celebrado um acordo de leniência, determinadas penalidades, incluindo a proibição de receber incentivos ou subsídios públicos, não poderão ser impostas. Além disso, a multa aplicada pode ser reduzida em até dois terços.⁵³ Estes benefícios tornam o acordo de leniência um incentivo potencialmente poderoso para a autodeclaração.

75. Por outro lado, a própria LLC não recompensa a auto-revelação per se. Em vez disso, condiciona o acesso ao acordo de leniência à demonstração de vontade de cooperar com a investigação. Não obstante, a Portaria Interministerial AGU/CGU 36/2022 especifica que a redução da multa com base no acordo de leniência dependerá (1) da iniciativa de autorrelato da empresa, (2) a cooperação da empresa com a investigação e (3) outras condições relevantes, como a rapidez da negociação e as condições de pagamento acordadas nas negociações. A “iniciativa de autorrelato”, que inclui a sua “oportunidade” e “originalidade”. O critério “oportunidade” exige que a empresa

⁵¹Lei 12.846/2013.

⁵² AGU/CGU [Portaria Normativa Interministerial 36/2022](#).

⁵³ Artigo 16.º, n.º 2, da LLC.

prontamente toma providências para conduzir investigação interna sobre o assunto e solicita acordo de leniência com a CGU/ACU no prazo de nove meses. O aspecto “originalidade” será avaliado pelo fato de a empresa ter fornecido “fatos ou informações” ainda não conhecidos pela CGU ou pela AGU, mesmo que já fossem de domínio público.⁵⁴ Embora a Portaria forneça maior transparência sobre o que é esperado para o autorrelato, não especifica quanto de redução deve ser atribuído a qualquer fator específico.

ii. A abordagem da CGU para incentivar o autorrelato como fator atenuante

76. O Artigo 7(VII) da LLC fornece um segundo incentivo potencial para a autodeclaração, na medida em que a multa imposta pode ser reduzida se uma empresa cooperar com a investigação. A LLC não especifica quanto peso deve ser dado a este fator. O Grau 2022 especifica que uma empresa pode receber um desconto de 1,0% a 1,5% por cooperar com a investigação, bem como “até” 2% pela “admissão voluntária” da empresa da sua responsabilidade. Uma empresa não receberá crédito integral, a menos que faça sua admissão antes do início do PAR.⁵⁵ Em contraste, o Decreto original de 2015 exigia que as empresas “comunicassem espontaneamente” o ato ilícito à CGU antes que o PAR começasse a receber qualquer crédito.⁵⁶ Além disso, embora a autodeclaração possa se qualificar para crédito sob qualquer um dos fatores atenuantes, a empresa não é obrigada a se autodeclarar antes que um problema seja detectado para receber pelo menos algum benefício de acordo com esses fatores.⁵⁷ O mesmo se aplica a o procedimento de Julgamento Antecipado que a CGU desenvolveu em 2022. As empresas que solicitarem o procedimento de Julgamento Antecipado antes do início do PAR recebem a redução máxima possível (redução de 4,5% no percentual de faturamento). As empresas que solicitarem o Julgamento Antecipado após seu início recebem reduções que vão de 3,5% até 1,5%, dependendo do estágio do processo. Embora várias empresas tenham solicitado julgamentos antecipados, ainda não está claro quão eficaz será este mecanismo para incentivar as empresas a denunciarem violações de suborno estrangeiro.

iii. A abordagem do Ministério Público Federal

77. Dada a independência constitucional do FPS do Poder Executivo, o Decreto de 2022 não se aplica diretamente ao FPS. Durante a visita in loco, no entanto, o FPS confirmou que procuraria alinhar a sua abordagem com o Decreto de 2022. Além disso, o FPS emitiu a Nota Técnica 1/2015 orientando os promotores a considerarem os fatores atenuantes listados na CLL ao determinarem as sanções apropriadas ao imporem “responsabilidade judicial/civil” a pessoas jurídicas por meio de acordos de leniência. Durante as discussões da visita in loco, advogados do setor privado, responsáveis pela conformidade e outros profissionais concordaram que o FPS poderia proporcionar mais transparência na quantidade de crédito que daria às empresas que se apresentassem.

b. Autorrelato na prática

78. Na Fase 4, a CGU identificou a autodeclaração no contexto de acordos de leniência como a “fonte mais comum” para detectar suborno estrangeiro. O FPS não se pronunciou expressamente sobre este ponto, mas os dados de casos fornecidos à equipa de avaliação sugerem um padrão geral semelhante, pelo menos no que diz respeito ao suborno estrangeiro.

79. No total, as autoridades brasileiras informam que 12 das 28 alegações detectadas de suborno estrangeiro que resultaram em uma investigação (42,9%) vieram de auto-relato de uma empresa. Além disso, de acordo com os dados das autoridades brasileiras, 12 das 14 alegações de suborno estrangeiro que foram resolvidas até o momento para pelo menos um réu (85,7%) foram detectadas através de autorrelatos feitos pelas três empresas que garantiram acordos de leniência. Todas as três empresas que se autodeclararam estavam implicadas na investigação da Lava Jato. Não está claro se alguma destas empresas teria se autodenunciado se já não estivesse (pelo menos potencialmente) sob investigação por outras irregularidades.

⁵⁴ AGU/CGU [Portaria Interministerial 36/2022](#), Artigos 2 e 3.

⁵⁵ Decreto 11.129/2022, artigo 23, parágrafo único.

⁵⁶ *Comparar* Decreto 11.129/2022, artigo 23(IV), com Decreto 8.420/2015, artigo 18(IV).

⁵⁷ CGU, [Cronograma Sugerido de Fatores Agravantes e Atenuantes](#) (2022).

80. Em termos das sanções impostas, nenhuma das três empresas que celebraram um acordo de leniência relativo ao suborno estrangeiro recebeu crédito pela “comunicação espontânea” do delito. No entanto, receberam crédito de cooperação, variando entre 66,7% e 100% do crédito máximo disponível. Além disso, duas das empresas receberam algum crédito pelos seus programas de compliance, embora apenas cerca de 33% do crédito máximo disponível para este fator. As empresas, porém, receberam reduções que variaram de 56,6% a 63,3% por resolverem as questões por meio de acordos de leniência. Nenhuma informação foi fornecida para explicar como a CGU decidiu o valor da redução a conceder a cada empresa. Assim, é impossível saber se o auto-relato desempenhou algum papel na redução. Conforme discutido acima, o poder executivo brasileiro desenvolveu legislação complementar para fornecer orientações gerais sobre a autodeclaração, mas é muito cedo para dizer como estas novas disposições serão aplicadas em futuros acordos de leniência em casos de suborno estrangeiro.

81. Durante a visita in loco, os participantes da sociedade civil relataram que, na sua percepção, as empresas só se autodeclararam depois de as autoridades terem iniciado uma investigação criminal ou uma acção coerciva contra as pessoas singulares envolvidas. Na sua opinião, o declínio da aplicação do direito penal nos últimos anos contribuiu para uma queda nos auto-relatos. De acordo com os profissionais da justiça do sector privado, os benefícios da autodenunciação de violações anticorrupção não eram tão claros como noutras áreas de aplicação, como o direito da concorrência. Em parte, isto deveu-se ao facto de as autoridades não terem articulado claramente quanto seria reduzida uma multa se as empresas se autodeclarassem e cooperassem. Além disso, os profissionais privados observaram que o factor atenuante do Decreto de 2022 exigia apenas uma “admissão voluntária” de responsabilidade, em vez de exigir “comunicação espontânea” como no Decreto de 2015. Por esta razão, eles opinaram que as empresas poderiam adiar os relatórios.

Comentário

Os examinadores principais observam que a estrutura do Brasil oferece algum incentivo para a autodeclaração por meio da disponibilidade de acordos de leniência e de fatores atenuantes estabelecidos na CLL. No entanto, não está claro quão fortes são realmente os incentivos para a autorrelatação. Por um lado, três empresas relataram às autoridades alegações de suborno estrangeiro. Por outro lado, parece que estas empresas já podem ter sido implicadas noutros delitos antes de denunciarem os aspectos do suborno estrangeiro. Embora reconheçam os esforços da CGU para promover a transparência, os examinadores principais observam uma falta de clareza sobre quanto as empresas de crédito poderiam esperar receber se autodenunciassem casos de suborno estrangeiro, em contraste com as regras claras aplicáveis no direito da concorrência. Observam também que os acordos de leniência publicados até o momento não fornecem detalhes suficientes para compreender quais fatores influenciaram o cálculo das multas.

Por esse motivo, os examinadores principais recomendam que (i) o FPS forneça mais orientações, em linha com o que a CGU já emitiu, sobre como aplicará os agravantes e atenuantes previstos na CLL; e (ii) tanto o FPS como a CGU esclarecem até que ponto uma empresa pode esperar receber uma redução nas multas quando auto-denuncia uma má conduta de suborno estrangeiro antes que as autoridades tomem conhecimento disso.

A.9. Detecção por meio de denúncias e proteções para denunciante

82. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho concluiu que a denúncia de irregularidades era extremamente improvável, tanto devido à falta de protecções legais como devido à desconfiança do público nas autoridades responsáveis pela aplicação da lei. O Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil adote “medidas apropriadas” para proteger os denunciante do setor privado que denunciam suspeitas de suborno estrangeiro contra acções discriminatórias ou disciplinares (recomendação 14.c. da Fase 3). O Brasil não implementou esta recomendação do relatório de acompanhamento escrito da Fase 3.

a. Estrutura de proteção ao denunciante no Brasil

83. Na Fase 4, o Brasil expandiu sua estrutura de denúncia por meio de nova legislação e decretos. Além disso, as autoridades brasileiras também estão atualmente avaliando a situação da legislação existente sobre denúncias. O quadro existente, no entanto, não cobre todos os aspectos da Recomendação de 2021 e parece ter apenas uma relevância limitada para os denunciante do sector privado. Em particular, as principais disposições anti-retaliação não se aplicam expressamente a denúncias sobre suborno estrangeiro.

84. Assim como na Fase 3, a Lei 8.112/1990 (conforme alterada pela Lei 12.527/2011) protege os agentes públicos contra responsabilidade criminal, civil ou administrativa por denunciarem crimes ou irregularidades aos seus superiores ou, se o superior estiver envolvido, às autoridades competentes. Esta protecção, no entanto, não cobre a vasta gama de medidas anti-retaliação ou outras medidas de protecção previstas na Recomendação de 2021. Por exemplo, a Lei 12.527/2011 não prevê expressamente denúncias confidenciais, protecção contra atos disciplinares ou outros atos retaliatórios dentro ou fora do local de trabalho, nem soluções para danos causados por retaliação. Também não prevê medidas provisórias para aqueles que sofrem retaliação nem transfere claramente o ónus da prova sobre a ocorrência de retaliação.

85. Embora não seja expressamente discutido na Fase 3, existem também protecções legais laborais através de um sistema especializado de Justiça do Trabalho estabelecido pela Constituição de 1988. Um Ministério Público do Trabalho (MPT) especializado faz cumprir estas leis laborais. Após a visita in loco, as autoridades brasileiras explicaram que, embora a legislação trabalhista do Brasil não reconheça o status de “denunciante”, os trabalhadores sujeitos a tratamento adverso ou discriminatório por denunciarem uma infração poderiam potencialmente obter uma solução junto à Justiça do Trabalho.

86. Desde a Fase 3, o Brasil expandiu principalmente as proteções aos denunciante, adotando e alterando Lei 13.608/2018. Originalmente, a lei dizia respeito apenas a linhas diretas de denúncias por telefone para autoridades federais, estaduais e locais. Também autorizou as autoridades brasileiras a oferecer recompensas por informações relativas a “crimes ou infrações administrativas”. Com a alteração em 2019, a lei prevê agora protecções anti-retaliação para “qualquer pessoa” que comunique “informações sobre crimes contra a administração pública, procedimentos administrativos ilegais ou quaisquer acções ou omissões prejudiciais ao interesse público”.⁵⁸ O foco no público nacional a administração é reforçada por outros atos normativos, incluindo o Decreto 10.153/2019, que prevê salvaguardas para a identidade de quem denuncia crimes ou irregularidades contra a “administração pública federal”. Diferentemente da CLL, nenhuma das leis ou decretos contempla expressamente ofensas à “administração pública estrangeira”.

b. Avaliação do quadro de denúncia de irregularidades em relação à Recomendação de 2021

87. Embora seja incerto se os principais atos normativos, incluindo as disposições antirretaliação da Lei 13.608/2018, se aplicariam à denúncia de suborno estrangeiro, a análise abaixo avalia a legislação existente no Brasil em relação à Recomendação de 2021.

88. Do lado positivo, a estrutura atual do Brasil prevê canais de denúncia variados e acessíveis, inclusive por telefone ou por meio de unidades de ouvidoria criadas na administração pública, incluindo empresas públicas. Relatórios anônimos são possíveis. Para denúncias através do sistema de ouvidoria, a lei estabelece o direito à denúncia confidencial. Nestes casos, a identidade do denunciante pode ser revelada no “interesse público” ou no “interesse da investigação dos factos”, mas apenas com o consentimento do denunciante. Em termos de protecção, os denunciante que apresentem denúncias qualificadas estão isentos de responsabilidade civil e criminal, desde que não tenham apresentado conscientemente informações ou provas falsas. Nos termos do artigo 339.º do CP, o indivíduo só será responsável pelo crime de falsa denúncia se o autor da acusação soubesse que o arguido era inocente do alegado delito. Em termos de responsabilidade civil, as autoridades brasileiras informaram que se presume a “boa fé” do denunciante. Sob

⁵⁸Lei 13.608/2018 (alterada pela Lei 13.964/2019).

De acordo com decisão do STJ de 2010, o denunciante só responderia por denúncia falsa se comprovada má-fé ou culpa grave.

89. A Lei 13.608/2018 contém ampla proibição contra retaliação, protegendo os denunciante qualificados “contra ações ou omissões praticadas em retaliação”, incluindo demissão arbitrária, rebaixamentos ou modificações injustificadas de responsabilidades trabalhistas, imposição de sanções, perda de remuneração, retirada de benefícios, bem como bem como recusas em fornecer referências profissionais positivas.⁵⁹ Em termos de reparação, os denunciante que sofreram “danos materiais” de retaliação podem recuperar danos duas vezes o valor da perda, bem como danos morais por danos morais. Também prevê a possibilidade de as autoridades brasileiras criarem recompensas para denúncias de irregularidades, embora não tenha sido relatado que tais programas estivessem em vigor para suborno estrangeiro. As leis alteradas especificam que os denunciante podem ser elegíveis para uma recompensa de até 5% se a denúncia resultar na “recuperação de rendimentos de um crime contra a administração pública”. Esta disposição específica, no entanto, não possui um decreto de implementação e, portanto, ainda não está em vigor. Mesmo que entre em vigor, o incentivo pode não ser muito poderoso, dada a duração prática dos processos judiciais criminais no Brasil.

90. Por outro lado, a Lei 13.608/2018 não implementa ou aborda claramente outros aspectos da Recomendação de 2021. Primeiro, conforme explicado acima na Seção A.9.a, a lei parece se concentrar na detecção de irregularidades na administração pública brasileira e não no setor privado. Por exemplo, a lei exige apenas que as agências governamentais, incluindo as empresas públicas, criem unidades de provedoria para receber e processar relatórios. Em segundo lugar, a legislação condiciona as proteções anti-retaliação ao facto de o provedor da administração pública relevante encaminhá-lo para “verificação” depois de determinar que possui elementos suficientes para investigação. Nos termos da Recomendação XXII de 2021, todos os denunciante que denunciam por “motivos razoáveis” devem ser protegidos, independentemente da forma como a autoridade competente trata a denúncia. Terceiro, embora a lei tenha uma ampla disposição anti-retaliação, não está claro se ela se estende a acções de retaliação fora do local de trabalho ou no sector privado, por exemplo, uma vez que prevê que aqueles que retaliarem podem ser despedidos “para o bem do serviço público”. Quarto, a lei não aborda o ónus da prova para estabelecer se uma ação alegadamente adversa foi retaliação, nem prevê qualquer medida provisória enquanto se aguarda a resolução dos processos judiciais. Finalmente, a lei não contém quaisquer medidas que impeçam ou invalidem quaisquer disposições contratuais destinadas a renunciar às proteções ou direitos dos denunciante.

91. Após a visita in loco, as autoridades brasileiras relataram que outra legislação pode resolver algumas das deficiências nas leis primárias de proteção de denunciante, por exemplo, incentivando as empresas do setor privado a adotarem linhas diretas de denúncia, prevendo medidas provisórias através da Lei de Procedimento Administrativo, ou anulação de disposições contratuais abusivas através de proteções trabalhistas. Não foi possível, no entanto, avaliar como estas disposições acessórias funcionariam na prática.

c. Canais de denúncia

92. O Brasil instituiu vários canais de denúncia, incluindo denúncias presenciais, linhas telefônicas diretas e um portal on-line conhecido como Fala.BR. Este portal é um sistema informatizado nacional de recebimento de denúncias implementado pela CGU. Em 2019, a plataforma foi adaptada para identificar denúncias de suborno estrangeiro feitas por cidadãos e redirecioná-las à CGU. A plataforma permite denúncias anônimas. Quando são recebidas denúncias anônimas, as autoridades devem primeiro investigar e obter a confirmação das informações por outros meios antes de iniciar um procedimento de execução. Conforme dito acima, a Lei 13.608/2018 confere aos denunciante abrangidos por seus dispositivos o direito de preservar o sigilo de sua identidade. Na prática, a CGU recebeu pelo menos 20 denúncias de denúncias desde 2019 sobre potenciais violações do artigo 5.º da LLC, incluindo suborno doméstico. As autoridades informam que todas as denúncias com suficiente materialidade foram encaminhadas ao FPS. Pelo menos um acordo de leniência foi celebrado em relação a um caso de

suborno nacional que veio à tona a partir de um relatório de denúncia.

⁵⁹Lei 13.608/2018, artigo 4º-C.

93. O FPS também conta com um canal de denúncias disponível por meio da Sala de Atendimento ao Cidadão (SAC).⁶⁰ Os cidadãos têm acesso a um formulário disponível online e a uma aplicação para computadores e smartphones denominada “MPF Serviços”. O FPS não aceita denúncias anônimas, pois considera que denúncias anônimas geram um número exorbitante de denúncias de baixa qualidade que acabam sendo rejeitadas. O nível de confidencialidade concedido a cada relatório fica ao critério de cada procurador.

d. Autoridades competentes, recursos, sensibilização e formação

94. De acordo com o Decreto 10.890/2021, a CGU é a autoridade competente para receber e investigar alegações de retaliação contra denunciante na administração pública, incluindo empresas estatais e entidades controladas pelo Estado. No âmbito da CGU, a Ouvidoria Federal (OGU) é competente para adotar, de ofício, medidas de proteção aos denunciantes contra retaliações. Também pode suspender atos administrativos retaliatórios ou emitir atos administrativos para proteger os denunciantes.⁶¹ Contudo, a competência atribuída à CGU para estes fins nos termos da lei diz respeito apenas aos atos de retaliação e às omissões cometidas no âmbito da administração pública. A CGU também tem competência para instaurar e julgar processos administrativos decorrentes dessas investigações. Dentro da CGU, a Corregedoria-Geral da União (CRG) exerce essas atribuições.

95. A CGU mantém um programa de formação contínua disponível em todo o país para as unidades de ouvidoria, incluindo cursos online, treinamentos online e presenciais, workshops, seminários e curso de pós-graduação. Este programa abrange o processamento de reclamações e a proteção de denunciantes. O Brasil informa que emitiu 130 mil certificados de treinamento no âmbito deste programa nos últimos três anos.⁶²

e. Relevância das proteções trabalhistas do Brasil

96. Embora a legislação trabalhista brasileira não forneça explicitamente proteções aos denunciantes, as autoridades brasileiras explicaram após a visita in loco que um trabalhador que sofra pelo menos algumas formas de tratamento adverso poderia buscar uma solução através de uma ação judicial privada ou alertando o MPT, o que então tem o dever de investigar o assunto. Se o MPT determinar que a alegação tem mérito, poderá propor uma resolução ao empregador. Essa proposta, se aceita, poderá resultar na aplicação de multa ao empregador. Caso o empregador rejeite a proposta, o MPT pode entrar com uma ação judicial para coibir a conduta discriminatória e buscar indenização pelo dano. Pelo menos nos casos que envolvam demissão retaliatória, as autoridades brasileiras explicaram que o trabalhador teria direito à reintegração com reembolso integral do salário mais juros ou, alternativamente, ao dobro da indenização mais juros. Com base nas informações fornecidas após a visita in loco, o MPT está atualmente investigando 386 casos de suposta retaliação contra trabalhadores que relataram má conduta ou iniciaram ações judiciais contra suas empresas. Os dados, no entanto, não eram suficientemente detalhados para determinar se alguma denúncia dizia respeito a suborno estrangeiro ou nacional.

97. Nos processos perante a Justiça do Trabalho, cabe ao trabalhador (e, se for o caso, ao MPT) o ônus de apurar os factos que constituem os seus direitos. A Justiça do Trabalho, porém, pode transferir o ônus da prova, quando for difícil para uma parte provar determinado fato. Uma decisão do Tribunal Superior do Trabalho de 2022, por exemplo, teria exigido que uma empresa provasse que a demissão de um denunciante (num contexto de assédio sexual) não era retaliatória.

98. Pelas informações fornecidas após a visita in loco, o MPT parece ser uma autoridade competente para investigar pelo menos algumas denúncias de retaliação no setor privado, especialmente no contexto de demissões discriminatórias. No entanto, a estrutura jurídica trabalhista do Brasil não protege claramente os denunciantes que podem denunciar alegações de suborno estrangeiro às autoridades competentes contra todas as formas de retaliação, especialmente aquelas que podem ocorrer fora do contexto do local de trabalho. Na verdade, houve forte

⁶⁰O SAC foi instituído pela Portaria PGR/MPF 412/2013.

⁶¹Decreto 10.890/2021, artigo 10.

⁶² O treinamento online da CGU pode ser acessado online, <https://ead.cgu.gov.br/course/index.php?categoryid=9>.

consenso do setor privado e dos participantes da sociedade civil na visita in loco de que o Brasil carecia de proteções reais para denunciante no setor privado.

Comentário

As autoridades brasileiras têm feito esforços conjuntos desde a Fase 3 para aumentar a proteção dos denunciante e melhorar os canais de denúncia, em particular através do portal online da CGU Fala.Br. Embora a principal legislação brasileira sobre denúncias (Lei 13.608/2018) contenha aspectos que abordam muitos elementos da Recomendação de 2021, os examinadores principais consideram que ela se concentra principalmente na proteção do setor público brasileiro, limitando sua relevância para denúncias de irregularidades no setor privado. Também não está claro se as denúncias relativas a violações contra a administração pública estrangeira, incluindo suborno estrangeiro, seriam elegíveis para proteção contra retaliação. Por estas razões, a recomendação 14.c da Fase 3 permanece não implementada. Os examinadores principais recomendam que o Brasil adote legislação para garantir que a denúncia de suborno estrangeiro seja expressamente protegida e que os elementos da Recomendação XXII de 2021 sejam atendidos, independentemente de o denunciante pertencer ou não ao setor público ou privado.

A.10. Outras fontes de alegações de suborno estrangeiro, incluindo jornalismo investigativo

99. No Brasil, a única alegação atualmente sob processo administrativo pela CGU foi detectada pela análise do Brasil da compilação da OCDE de alegações de suborno estrangeiro. Isso sugere que as autoridades brasileiras não priorizaram a detecção diretamente pela mídia.

100. Durante a visita in loco da Fase 3, os promotores federais afirmaram que “a abertura de uma investigação com base em alegações da mídia seria “desaprovada” pelos tribunais brasileiros e que havia um sério risco de tal investigação ser anulada no tribunal. Na Fase 4, o Brasil afirma agora que todas as suas autoridades de fiscalização podem iniciar investigações com base em relatos da mídia. O Brasil indica ainda que a CGU estabeleceu procedimentos para monitorar e registrar denúncias identificadas na mídia nacional e internacional. Para tanto, a CGU desenvolveu um guia de monitoramento de mídia para padronizar as práticas de monitoramento de mídia. Durante a visita in loco, a CGU indicou que monitoriza especificamente os meios de comunicação que cobrem determinados sectores de alto risco, incluindo as exportações de madeira e petróleo.

101. Por seu lado, o DPF e o FPS têm uma abordagem mais descentralizada, com funcionários individuais a monitorizar as publicações dos meios de comunicação social e a reportar informações relevantes que possam levar a uma investigação. Dentro do DPF, a “Divisão de Comunicação Social” monitora a mídia nacional e internacional em geral, e a Unidade de Inteligência monitora ameaças ao Brasil, incluindo suborno estrangeiro. O DPF informa que pode abrir investigações com base em reportagens da mídia, citando o exemplo de uma investigação preliminar que foi lançada contra um ex-Presidente. A Corregedoria-Geral, a nível nacional, e a Corregedoria Regional, a nível regional, são responsáveis pela verificação destas informações e pela decisão de abertura de investigações. Durante a visita in loco, no entanto, o FPS e o DPF confirmaram que não iniciaram quaisquer casos de suborno estrangeiro com base em relatos da comunicação social, embora o tenham feito por outros crimes. O DPF e o FPS especificaram que antes de abrir uma investigação teriam que verificar os fatos.

102. No que diz respeito à liberdade de imprensa, o Brasil ocupa a 92ª posição no índice Repórter Sem Fronteiras de 2022.⁶³ Esta baixa classificação é uma questão de longa data, inclusive sob governos anteriores. O índice sublinha a violência estrutural contra jornalistas, a propriedade altamente concentrada dos meios de comunicação social e os efeitos da desinformação, que ainda colocam grandes desafios à liberdade de imprensa. No entanto, outros factores, incluindo os ataques da anterior administração contra os meios de comunicação social, agravaram o problema.⁶⁴ Apesar deste desafio

⁶³ <https://rsf.org/en/index>.

⁶⁴ Repórter Sem Fronteiras, Index, Brasil, <https://rsf.org/en/country/brazieu>.

meio ambiente, a mídia brasileira – especialmente jornalistas investigativos – tem relatado grandes escândalos de corrupção nos últimos anos. No entanto, os jornalistas indicaram durante a visita in loco que, embora exista liberdade de imprensa no Brasil (e ainda mais a nível nacional do que a nível regional), os repetidos ataques contra a mídia nos últimos anos tiveram um efeito inibidor sobre o profissional. Na sua opinião, estes ataques, combinados com a incerteza geral sobre o compromisso do Brasil no combate à corrupção após o desmantelamento das forças-tarefa da Lava Jato, contribuíram para um aumento do nível de autocensura na profissão. Esta tendência poderá dificultar a denúncia de suborno estrangeiro e outras alegações de corrupção.

Comentário

Os examinadores principais recomendam que o Brasil garanta que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, especialmente a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, avaliem rotineira e sistematicamente as alegações de suborno estrangeiro que são relatadas na mídia nacional e estrangeira, incluindo, mas não exclusivamente, focando nas informações encaminhadas ao Brasil pelo Grupo de trabalho. Apesar de ouvirem preocupações crescentes, os examinadores principais observam que o Grupo de Trabalho tem podido confiar em relatórios de mídia livre até o momento e recomendam que o Grupo de Trabalho acompanhe se as leis relacionadas à liberdade de imprensa são totalmente aplicadas na prática para permitir alegações de suborno estrangeiro seja denunciada sem receio de represálias.

B. EXECUÇÃO DA OFENSA DE SUBORNO ESTRANGEIRO

B.1. O delito e as defesas contra o suborno estrangeiro

103. O crime de suborno estrangeiro no Brasil permanece inalterado desde a Fase 2. De acordo com o artigo 337-B do Código Penal (CP), o crime de suborno estrangeiro no Brasil se aplica a subornos pagos a um funcionário estrangeiro para realizar, omitir ou atrasar "qualquer ato oficial". Também não houve alteração na definição de "funcionário público estrangeiro" nos termos do artigo 337-D CP. Na Fase 2, o Grupo de Trabalho considerou que o delito de suborno estrangeiro no Brasil cumpria amplamente a Convenção, mas decidiu monitorar certos aspectos à medida que a jurisprudência se desenvolvia.⁶⁵

a. Cobertura de todos os elementos da definição de funcionário público estrangeiro

104. Desde a Fase 2, o Grupo de Trabalho manifestou preocupação com o facto de a definição de "funcionário público estrangeiro" poder ser aplicada de uma forma mais restrita do que o permitido pela Convenção. Em particular, o Grupo de Trabalho estava preocupado com o fato de a definição brasileira poder não se aplicar a funcionários que exercem uma função pública em um órgão público.⁶⁶ Na Fase 3, o Brasil argumentou que, num contexto doméstico, a noção de funcionário público foi interpretada de forma ampla. Contudo, na ausência de quaisquer casos de suborno estrangeiro concluídos na altura, o Grupo de Trabalho decidiu dar seguimento à definição de "funcionário público estrangeiro" (questão de acompanhamento 16.ai). Na Fase 4, o Brasil ainda não conseguiu identificar quaisquer desenvolvimentos legislativos ou jurisprudenciais relevantes, mas reiterou que a definição seria interpretada de forma ampla. Durante a visita in loco, os juízes e procuradores concordaram que esperariam que os tribunais interpretassem o termo de forma ampla com base na interpretação ampla de "funcionário público" em casos nacionais.

b. Cobertura de todos os subornos oferecidos, prometidos ou pagos em troca de atos que proporcionem uma vantagem na condução de negócios internacionais

105. O delito de suborno estrangeiro no Brasil se aplica a subornos pagos em troca de "qualquer ato oficial relacionado a uma transação comercial internacional". Na Fase 2, o Grupo de Trabalho questionou se a ligação explícita entre o ato do funcionário público estrangeiro e uma transação comercial internacional (em oposição à obtenção ou retenção de um benefício na condução de negócios internacionais) impediria que certos atos de omissão fossem cobertos pela infração (por exemplo, concessão de tratamento fiscal vantajoso ou isenção de direitos aduaneiros). Por esse motivo, o Grupo de Trabalho decidiu continuar acompanhando se o delito de suborno estrangeiro no Brasil abrangia o suborno em troca de qualquer ato que proporcione uma "vantagem na condução de negócios internacionais" (Edição de Acompanhamento 16.a.ii.). 4, o Brasil ainda não conseguiu identificar quaisquer desenvolvimentos legislativos ou jurisprudenciais relevantes sobre o assunto, mas reiterou que o delito de suborno estrangeiro abrangia todos os subornos que buscam qualquer vantagem na condução de

36 | negócios internacionais. Juízes, promotores e acadêmicos se reuniram durante o

⁶⁵ Questões de acompanhamento da Fase 2 7e e 7f.

⁶⁶ Conforme exigido pelo Artigo 1.4(a) da Convenção Antissuborno da OCDE e pelo Comentário 13 sobre a Convenção.

A visita in loco observou igualmente que uma interpretação ampla baseada na Convenção pareceria razoável.

Comentário

Com base nas opiniões consistentes expressas por funcionários do governo e profissionais do direito ao longo de três fases de avaliação, os examinadores principais recomendam que o Grupo de Trabalho pare de acompanhar as questões de definição na Fase 3. Questão de acompanhamento 16.a.

c. Delitos relacionados ao suborno estrangeiro: crimes adicionais ou alternativos

i. Crime de lavagem de dinheiro

106. O crime de lavagem de dinheiro no Brasil não mudou desde a Fase 3. Na época, o Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil mantivesse estatísticas sobre investigações, processos e sanções de lavagem de dinheiro para avaliar sua eficácia na prática no combate ao suborno estrangeiro (recomendação 10.b.). Para o relatório de acompanhamento escrito, o Grupo de Trabalho considerou esta recomendação parcialmente implementada porque o Brasil estava desenvolvendo um sistema para coletar estatísticas como parte de sua estratégia nacional anticorrupção.

107. Na Fase 4, contudo, parece que este esforço não atendeu à recomendação do Grupo de Trabalho. Embora o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tenha lançado um “painel” de estatísticas judiciais com informações sobre casos de lavagem de dinheiro novos, pendentes e arquivados, o painel não contém informações detalhadas sobre investigações, processos ou sanções de lavagem de dinheiro por crime subjacente. Apenas mostra quantos processos envolvendo determinado delito entraram no sistema por ano e quantos foram julgados. O CNJ também está desenvolvendo outra plataforma para fornecer informações processuais sobre processos em andamento, mas esta iniciativa também não parece implementar a recomendação da Fase 3.

108. Com relação à aplicação do crime de lavagem de dinheiro na prática, o Brasil informa que o painel estatístico do CNJ mostra que, entre 2020 e 2022, os tribunais brasileiros julgaram 190 casos de lavagem de dinheiro baseados em crimes contra uma administração pública estrangeira.⁶⁷ Esses dados, no entanto, parecem questionáveis, visto que os dados indicam que esses processos ocorreram em tribunais estaduais, embora os tribunais federais tenham jurisdição sobre lavagem de dinheiro baseada em crimes contra uma administração pública estrangeira, incluindo suborno estrangeiro.

109. Conforme mencionado acima, o Brasil tem apenas um caso conhecido de suborno estrangeiro que foi a julgamento. No caso do Fabricante de Aeronaves, o juiz de primeira instância condenou os réus por suborno estrangeiro e lavagem de dinheiro com base em suborno estrangeiro. No entanto, o Tribunal de Recurso anulou as condenações por branqueamento de capitais porque considerou que a conduta – a criação de um contrato de serviço falso para ocultar os subornos pagos ao funcionário público estrangeiro – foi absorvida pelo crime de suborno estrangeiro. Os contratos simulados são frequentemente utilizados para transferir pagamentos de suborno em casos de suborno estrangeiro. O fato de que eles possam ser considerados absorvidos pelo delito de suborno estrangeiro levanta sérias preocupações em relação à autonomia do delito de lavagem de dinheiro no Brasil. De acordo com os padrões do GAFI, o Brasil deveria permitir o processo simultâneo e sanções tanto para lavagem de dinheiro quanto para o crime subjacente.⁶⁸

110. Durante a visita in loco, a equipe de avaliação explorou com promotores e juizes se esta é uma abordagem padrão dos tribunais brasileiros. Procuradores e juizes federais indicaram que a teoria da absorção é antiga e desfavorecida, mas que alguns juizes e tribunais ainda a aplicam. Os juizes referiram-se a uma decisão do Supremo Tribunal que se recusou expressamente a incorporar o crime de branqueamento de capitais no crime principal.⁶⁹

⁶⁷ CNJ, [Estatísticas judiciárias](#).

⁶⁸ Veja também [Relatório da Fase 3 da Alemanha](#), pára. 148.

⁶⁹ HC 138092, Acórdão (2018).

Os promotores federais, da mesma forma, afirmaram que os dois crimes são autônomos e que sempre acusariam os indivíduos de um dos crimes ou de ambos, quando relevante, com base nos fatos do caso.

ii. Falsa ofensa contábil

111. Nas fases anteriores, o Brasil informou que não possui um crime de contabilidade falsa independente. As falsas infrações contabilísticas baseiam-se, em vez disso, numa série de disposições. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil proibisse toda a gama de condutas descritas no Artigo 8(1) da Convenção para pessoas físicas e jurídicas, aumentasse a conscientização sobre o falso delito contábil entre profissionais de contabilidade e autoridades policiais; e garantir que o crime seja investigado e processado vigorosamente, quando apropriado (recomendação 11.a.). À data do relatório de acompanhamento escrito, o Grupo de Trabalho considerou esta recomendação parcialmente implementada. Embora o Brasil ainda não tivesse responsabilidade corporativa por contabilidade falsa, parecia, a partir das informações fornecidas, que as autoridades brasileiras eram, no entanto, capazes de sancionar empresas por esta conduta no contexto de casos de suborno estrangeiro e que o Brasil havia aplicado penalidades adicionais contra empresas em dois casos em que a empresa cometeu suborno estrangeiro através de contabilidade falsa.

112. Na Fase 4, ainda parece não haver qualquer infração contabilística falsa para pessoas singulares, abrangendo toda a gama de condutas proibidas pelo artigo 8.º da Convenção. Embora os artigos 298-299 PC abranjam a falsificação de um “documento privado” ou a criação de um “documento privado” com conteúdo falso, não é claro que estas disposições se apliquem necessariamente a todos os registos contabilísticos ou a todos os casos de suborno estrangeiro. O artigo 337.º-A CP e os crimes previstos na Lei dos Crimes Tributários e na Lei das Falências apenas se aplicam à falsa contabilidade que tenha consequências fiscais ou afete o processo de falência. As autoridades brasileiras não informam que nenhuma dessas disposições tenha sido aplicada em relação a um esquema de suborno estrangeiro.

113. Quanto às pessoas jurídicas, o Brasil confirma que não há falsa infração contábil expressa. Durante a visita in loco, as autoridades da CGU sustentaram que a contabilidade falsa utilizada para ocultar o pagamento das propinas poderia ser considerada uma violação do artigo 5(V) da LLC, que proíbe “dificultar investigações ou inspeções” realizadas por órgãos ou funcionários públicos. Os participantes da CGU durante a visita in loco afirmaram que esta teoria tinha sido aplicada em casos de corrupção doméstica. No entanto, o Artigo 8 da Convenção exige que os países membros proibam uma série de condutas além do suborno estrangeiro, e não apenas quando são utilizadas para facilitar o suborno estrangeiro. Se o artigo 5.º (V) da LLC se limitar a situações em que o suborno estrangeiro é comprovado, e não como um crime alternativo ou conexo, isso poderá ficar aquém da implementação do artigo 8.º da Convenção. Após a visita in loco, as autoridades brasileiras informaram que as empresas sujeitas à Lei 6.404/1976, artigo 177, devem manter registros permanentes de acordo com os princípios contábeis geralmente aceitos. O âmbito deste dever e as sanções em que as violações incorrem permanecem pouco claros. Esta disposição tem sido utilizada, no entanto, para impor sanções civis e administrativas à empresa no caso Fabricante de Aeronaves. Nesse caso, a empresa celebrou um Termo de Compromisso em 2016 com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o FPS por livros e registros impróprios relacionados a esquemas de suborno estrangeiro em quatro países distintos, incluindo a República Dominicana.

iii. A Lei do Crime Organizado

114. Os promotores têm usado a Lei do Crime Organizado 12.850/2013 (LCO) para sancionar o suborno doméstico.⁷⁰ Nos termos do artigo 1º da LCO, uma organização criminosa é uma associação de quatro ou mais pessoas “estruturalmente organizada e caracterizada pela divisão de tarefas, mesmo que informalmente”, com o objectivo de cometer determinadas infrações penais, incluindo as de “natureza transnacional”, para obter uma vantagem. Artigo 2.º OCL criminaliza condutas que promovam ou apoiem uma organização criminosa, bem como dificultem a investigação das suas atividades criminosas. As sanções vão de três a oito anos de prisão e multa, sem

⁷⁰ Veja FPS, [Lava Jato](#) caso.

prejuízo das penas dos demais delitos cometidos. Os promotores, durante a visita in loco, confirmaram que o OCL poderia, teoricamente, ser usado em casos de suborno estrangeiro.

Comentário

Lavagem de dinheiro: *Os examinadores principais observam que a recomendação 10.b da Fase 3. permanece não implementada e recomenda que o Brasil garanta a manutenção de estatísticas sobre investigações, processos e sanções por lavagem de dinheiro, inclusive quando o suborno estrangeiro for o crime subjacente. Recomendam ainda que o Grupo de Trabalho analise se o seu crime de branqueamento de capitais pode ser executado de forma autónoma juntamente com o crime de suborno estrangeiro.*

Contabilidade falsa: *Os examinadores principais reiteram parcialmente a recomendação 11.a da Fase 3. que o Brasil garanta que toda a gama de condutas descritas no Artigo 8(1) da Convenção seja proibida para pessoas físicas e jurídicas. Os examinadores principais recomendam que o Grupo de Trabalho analise se o artigo 5(V) da LLC ou, potencialmente, a Lei 6.404/1976 pode de fato ser aplicado como um delito alternativo ou conexo, distinto do delito de suborno estrangeiro nos termos do artigo 5(I) LLC.*

Lei do Crime Organizado: *Os examinadores principais recomendam que o Grupo de Trabalho acompanhe o desenvolvimento da jurisprudência sobre se o OCL é usado em casos de suborno estrangeiro como um delito alternativo relacionado.*

B.2. Sanções e confisco contra pessoas físicas por suborno estrangeiro

a. Sanções criminais disponíveis para pessoas físicas

115. As sanções contra pessoas singulares por suborno estrangeiro são as mesmas da Fase 3. A infracção ordinária é punível com pena de prisão de 1 a 8 anos e multa máxima de 2 376 000 BRL (aproximadamente 430 000 euros). As sanções para a infracção agravada, que exige que o suborno (ou promessa) induza o funcionário a agir ou omitir uma acção em violação de um dever, são aumentadas em um terço. Tal como mostrado na Tabela 2 abaixo, o intervalo de sanções de prisão para o suborno estrangeiro é inferior ao intervalo para o suborno nacional, o que é contrário à norma estabelecida no Artigo 3(1) da Convenção.

Tabela 2. Sanções contra pessoas físicas por suborno nacional e estrangeiro

Ofensa	Faixa de prisão	Multa Máxima
Suborno doméstico	2 a 12 anos	R\$ 2.376.000 (430.000 euros)
Suborno estrangeiro	1 a 8 anos	Igual ao suborno doméstico comum
Suborno doméstico agravado	2,5 a 16 anos	R\$ 3.168.000 (EUR 574.000)
Suborno estrangeiro agravado	1,3 a 10,75 anos	O mesmo que suborno doméstico agravado

Fonte: Artigos 333 e 337-B do Código Penal

116. Este diferencial de sanções tem consequências para a aplicação. Primeiro, afecta o prazo de prescrição, resultando num prazo de prescrição quatro anos mais curto do que para o suborno doméstico. Além disso, como o prazo de prescrição também é recalculado com base na sentença efetivamente imposta, os réus estrangeiros por suborno terão maior probabilidade de serem absolvidos devido ao prazo de prescrição se os tribunais imporem sentenças próximas do limite inferior da faixa de sentença. Em segundo lugar, um dos sistemas de resolução sem julgamento do Brasil, a “suspensão condicional do processo” (ver Seção B.6.b abaixo), é aplicável ao delito comum de suborno estrangeiro porque tem uma pena mínima de um ano de prisão. Finalmente, tal como previsto nos artigos 43.º a 44.º do CP, as penas de prisão inferiores a quatro anos são normalmente convertidas em sanções alternativas (por exemplo, IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO ANTI SUBORNO DA OCDE NO BRASIL: RELATÓRIO DE FASE 4 ©

serviço comunitário, perda de valores ou bens, ou restrição temporária de direitos). As penas inferiores a dois anos de prisão também podem ser suspensas nos termos do artigo 77.º-C. Mais uma vez, o suborno estrangeiro

os arguidos podem ter maior probabilidade de receber sanções alternativas ou penas de prisão suspensas se os tribunais imporem sentenças próximas do limite inferior do intervalo de sentenças.

b. Sanções impostas na prática a pessoas singulares por suborno estrangeiro

117. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho não pôde avaliar na prática as sanções contra pessoas físicas, uma vez que o Brasil não tinha condenações por suborno estrangeiro. Apesar da falta de dados, o Grupo de Trabalho entendeu que as penas em casos de colarinho branco tendiam a cair para o mínimo obrigatório. O Grupo de Trabalho também estava preocupado com o facto de os arguidos poderem obter penas reduzidas através de acordos de cooperação pós-sentença, que, no âmbito do OCL, podem reduzir a pena para metade, alterar o tipo de confinamento ou mesmo apoiar um pedido de perdão.⁷¹ O Grupo de Trabalho decidiu verificar se as sanções impostas na prática são eficazes, proporcionais e dissuasivas, incluindo sanções decorrentes de acordos de cooperação pós-sentença (questão de acompanhamento 16.c).

118. Na Fase 4, ainda existem dados muito limitados sobre sentenças impostas em questões de suborno estrangeiro. No momento deste relatório, o caso do Fabricante de Aeronaves continua sendo o único caso de suborno estrangeiro que foi levado a julgamento. Embora a sentença permaneça sob recurso, a abordagem na sentença é consistente com o entendimento do Grupo de Trabalho na Fase 3, de que os tribunais brasileiros tendem a impor sentenças no nível mais baixo da escala de sentenças em casos de colarinho branco. Em dezembro de 2018, o principal executivo foi punido com 2,5 anos de prisão mais multa de 76 500 reais (14 mil euros). Os outros oito arguidos foram condenados a 2 anos de prisão, acrescidos de multa de 51 000 reais (9 300 euros). O tribunal baseou-se em vários factores para aumentar as penas base, incluindo a experiência profissional dos arguidos, os seus cargos de alto nível na empresa e os elevados valores envolvidos no esquema de suborno, que envolveu um contrato no valor de 92 milhões de dólares. Os seis meses adicionais impostos ao principal executivo reflectiram o seu papel de liderança no esquema. No entanto, as penas de prisão caíram no terço inferior ou no quartil inferior do intervalo de sentenças. Em abril de 2022, um Tribunal Federal manteve a condenação do réu principal por suborno estrangeiro, mas decidiu suspender a pena de prisão. O tribunal absolveu os outros executivos porque o prazo de prescrição que lhes era aplicável com base nas suas penas de prisão de dois anos já tinha decorrido.⁷²

119. Além disso, o FPS celebrou acordos de cooperação com pelo menos três pessoas singulares em relação a casos de suborno estrangeiro. Como esses acordos estão sob sigilo, as autoridades brasileiras não puderam fornecer detalhes sobre quais sanções, se houver, foram impostas.

Comentário

Os examinadores principais recomendam que o Brasil aumente as sanções mínimas e máximas para suborno estrangeiro para pessoas físicas, para garantir que sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas estejam disponíveis na lei. Eles também recomendam que o Brasil forneça orientação e treinamento adequados aos juízes para garantir que as sentenças em casos de suborno estrangeiro sejam eficazes, proporcionais e dissuasivas na prática, especialmente à luz de seu impacto no estatuto de limitações do Brasil.

c. Proibição da execução de penas antes do trânsito em julgado

120. Em novembro de 2019, o Supremo Tribunal decidiu que a Constituição do Brasil proibia a execução de uma pena de prisão até que esta fosse confirmada por uma sentença transitada em julgado.⁷³ Esta decisão, que restabeleceu o entendimento que prevalecia antes de o Supremo Tribunal emitir uma decisão de 2016 que permitia a prisão as sentenças terão início após serem confirmadas pelo tribunal de apelação. A reversão de 2019 aumentou

⁷¹ Lei nº 12.850/2013 (também conhecida como Lei do Crime Organizado, ou LCO), Art. 4(5).

⁷² Conforme descrito na Seção 4.a. acima, o tribunal anulou as condenações por branqueamento de capitais.

⁷³ Supremo Tribunal Federal, ADCs 43, 44 e 54, acórdão de 7 de novembro de 2019, interpretando o art. 5º (LVII) da Constituição, que dispõe que “ninguém será considerado culpado antes de proferida sentença penal transitada em julgado”.

preocupação considerável entre a comunidade de aplicação da lei, a sociedade civil e a imprensa do Brasil como potencialmente criando impunidade de facto em casos de corrupção, dado o tempo que leva no Brasil para obter uma sentença criminal final depois de esgotados todos os recursos.⁷⁴ Por esta razão, o Trabalho O Grupo incluiu-o nas discussões do HLM (HLM Issue n.6). O Grupo de Trabalho continuou o monitoramento desta questão por meio do MSG até outubro de 2020, quando decidiu adiar sua avaliação adicional para a avaliação da Fase 4 do Brasil.

121. Na Fase 4, o Conselho Nacional de Juízes opinou que esta decisão da Suprema Corte “não impediria de forma alguma” a aplicação do suborno estrangeiro no Brasil. Dado que os processos penais podem levar anos, até mesmo décadas, para obter uma decisão final irrecorrível, o restabelecimento da interpretação constitucional anterior a 2016 poderia minar a natureza dissuasiva de quaisquer sanções impostas. Além disso, como o prazo de prescrição do Brasil se aplica tanto para garantir a condenação quanto para a execução da sentença, a nova interpretação poderia resultar em mais casos prescrevendo antes que as sanções sejam efetivamente impostas (ver Seção B.4.e. abaixo). Durante a visita in loco, promotores e juízes relataram que a nova interpretação aumentou o número de recursos. Um advogado relatou ter visto um interesse reduzido durante os treinamentos de conformidade após esta decisão e os outros concordaram. A percepção era que os indivíduos estão agora menos propensos a enfrentar sanções. Ao mesmo tempo, os profissionais reconheceram que será difícil abordar esta questão, uma vez que seria necessária uma alteração constitucional, se o Supremo Tribunal não reconsiderasse a sua jurisprudência.

122. Após esta decisão do Supremo Tribunal, vários projetos de lei e propostas de alteração da Constituição foram apresentados no Congresso, mas não avançaram. Para efeito de comparação, outros países do Grupo de Trabalho procuraram equilibrar as preocupações concorrentes, permitindo que as penas de prisão entrassem em vigor durante o recurso, a menos que um tribunal conceda uma suspensão pendente do recurso, por exemplo, se o recurso do arguido for susceptível de ser bem sucedido. Noutros países, o padrão é que o recurso suspenda a sentença, mas um juiz pode ordenar a prisão provisória quando as circunstâncias o justificarem.⁷⁵

Comentário

Os examinadores principais apoiam plenamente a necessidade de garantir que nenhum réu seja privado de liberdade sem o devido processo legal. Ao mesmo tempo, lamentam que a interpretação revista do Supremo Tribunal possa exacerbar os desafios que o sistema de justiça criminal do Brasil já enfrenta, ao incentivar todos os arguidos a recorrer, mesmo em casos em que é pouco provável que o recurso do arguido tenha êxito. Combinado com as regras de prescrição do Brasil, isso cria o risco de que o sistema de justiça criminal do Brasil possa proporcionar impunidade de facto ao suborno estrangeiro. Eles recomendam que o Brasil considere maneiras de garantir que quaisquer recursos que contestem as condenações dos réus ou as sentenças impostas em casos de suborno estrangeiro sejam resolvidos rapidamente para garantir que o sistema de justiça criminal possa proporcionar dissuasão em casos de suborno estrangeiro.

d. Confisco do suborno e do produto do suborno estrangeiro

i. Confisco do suborno e do produto do suborno

123. Tal como na Fase 3, o confisco não é uma sanção em si, mas sim o efeito de uma condenação criminal. Nos termos do artigo 91(II)(a) CP, o Brasil pode confiscar a propina como instrumento do crime, desde que sua “alienação, utilização, posse ou detenção constitua ato ilícito”. Nos termos do artigo 91(II)(b) CP, os produtos do crime também podem ser confiscados. Se o produto não for encontrado ou estiver localizado no exterior, o tribunal pode ordenar a perda de valor equivalente. Esta possibilidade não existe para o suborno.

⁷⁴ Associação Nacional dos Procuradores (ANRP), [Comunicado de imprensa](#) (7 de novembro de 2019). UOL (17 IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO ANTI SUBORNO DA OCDE NO BRASIL: RELATÓRIO DE FASE 4 ©

de outubro de 2019), "[STF julga prisão em 2ª instância à sombra da PEC sobre o mesmo tema](#)".

⁷⁵ Veja, por exemplo, Estados Unidos [Regras Federais de Processo Penal](#), Regra 38(b) (permitindo a libertação judicial do réu pendente

apelo); Reino Unido [Lei de Apelação Criminal de 1968](#), Seção 29 (permitindo que o tribunal conceda fiança durante o recurso). Código de Processo Penal da França, Artigo 709-1-1 (permitindo ao promotor solicitar encarceramento provisório), .

124. Além disso, as autoridades brasileiras responsáveis pela aplicação da lei também podem apreender e congelar bens durante investigações e processos. O Código de Processo Penal (CCP) estabelece medidas provisórias de segurança através das quais investigadores e procuradores podem solicitar o congelamento de bens para garantir o confisco. Estas medidas incluem a apreensão de bens imobiliários e o congelamento de contas bancárias.

125. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho concluiu que o regime de confisco dos rendimentos do suborno estrangeiro era amplamente satisfatório, mas recomendou que o Brasil adotasse medidas para “permitir o confisco de um suborno ou seu equivalente monetário em casos de suborno estrangeiro” (recomendação 4 .ai). Esta recomendação não foi implementada pelo relatório escrito de acompanhamento. Na Fase 4, o Brasil não relatou nenhum desenvolvimento para atender a esta recomendação. Além disso, as autoridades brasileiras confirmaram que o confisco dos lucros não foi solicitado no caso do Fabricante de Aeronaves, que resultou em uma condenação pendente de recurso. Após a visita in loco, as autoridades brasileiras confirmaram que os promotores podem solicitar o confisco durante o processo e, se houver condenação, o confisco será obrigatório.

ii. Confisco alargado disponível em casos de suborno estrangeiro

126. Desde a Fase 3, o Brasil alterou o Código Penal em 2019 para expandir a capacidade do Brasil de confiscar o produto de um crime. Especificamente, o artigo 91-A CP autoriza o “confisco alargado” para crimes cuja pena máxima de reclusão seja superior a seis anos. Assim, aplica-se ao suborno estrangeiro.⁷⁶ Nos termos desta disposição, quaisquer bens detidos por pessoas condenadas que não sejam compatíveis com o seu rendimento legal serão considerados produto ou benefício do crime e sujeitos a confisco. Os bens de um réu são definidos como todos os bens de sua propriedade e controle e benefício direto ou indireto na data do crime, incluindo aqueles transferidos a terceiros sem a devida consideração após o início da conduta criminosa. Ao contrário das disposições de confisco ordinário, as disposições de “confisco alargado” só podem ser aplicadas se o procurador solicitar “expressamente” que sejam aplicadas “quando a queixa for apresentada”.

iii. O cálculo dos rendimentos e do confisco na prática

127. Na Fase 3, o Brasil não pôde coletar ou fornecer dados sobre confisco em nível federal ou estadual. O Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil garanta a manutenção de estatísticas relativas ao confisco dos rendimentos de suborno estrangeiro e outros tipos de corrupção ou crimes econômicos graves (recomendação 4.c.). O Brasil não havia implementado esta recomendação até o momento do Relatório de Acompanhamento Escrito . Na Fase 4, o Brasil mais uma vez não conseguiu fornecer estatísticas abrangentes sobre os seus esforços de confisco. No entanto, transmitiu um exemplo de uma investigação brasileira sobre um esquema de corrupção judicial iniciada em 2003 e que resultou numa condenação definitiva em 2012. Esta condenação permitiu à Polícia recuperar com sucesso 19,4 milhões de dólares de uma conta bancária suíça, com a assistência do Banco Suíço. autoridades.

128. Nas fases anteriores, o Grupo de Trabalho não avaliou como seriam calculados os rendimentos do suborno estrangeiro para fins de confisco. Dentro da Polícia, existe um Serviço de Recuperação de Activos dentro da unidade de combate ao branqueamento de capitais, especializado em questões de confisco para todas as actividades criminosas, incluindo suborno estrangeiro. A Polícia também preparou directrizes e organizou workshops ou outras formações para ajudar os agentes policiais a quantificar, identificar e confiscar o suborno e o produto do suborno. Por sua vez, o FPS informou durante a visita in loco que possuía um manual contendo orientações sobre apreensão de bens.

Comentário

Os examinadores principais elogiaram o Brasil por expandir a base legal para confiscar os produtos do suborno estrangeiro e, para garantir que isso funcione na prática, reiteram a recomendação 4.c. que o Brasil tome as medidas necessárias para garantir que dados e estatísticas sejam mantidos em nível federal no que diz respeito ao confisco dos produtos do

suborno estrangeiro, bem como de outros crimes econômicos graves. Finalmente, embora os examinadores principais lamentem que o Brasil não tenha abordado a recomendação

⁷⁶ Art. 91-A CP.

4.ai em relação ao confisco de subornos que não foram transferidos, eles propõem abandoná-lo para permitir que o Brasil se concentre em recomendações de maior prioridade.

B.3. Enquadramento Investigativo e Promocional

a. **Autoridades investigativas e judiciais responsáveis pela aplicação do suborno estrangeiro**

129. Conforme observado no relatório da Fase 3, o FPS é a autoridade do Ministério Público responsável pelos crimes de suborno estrangeiro. No que diz respeito às pessoas jurídicas, a Controladoria-Geral da União (CGU) tem jurisdição exclusiva sobre os processos de responsabilidade administrativa nos termos da CLL por atos ilícitos contra uma administração estrangeira, incluindo suborno estrangeiro.⁷⁷O FPS, no entanto, também pode instaurar processos judiciais/de responsabilidade civil, contra pessoa jurídica nos termos da CLL. O Departamento de Polícia Federal (DPF) é responsável pela investigação de crimes de suborno estrangeiro.⁷⁸

130. **Falta de orientação e treinamento:** Na Fase 3, o Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil intensificasse esforços para fornecer orientação e treinamento ao DPF, ao FPS e à CGU sobre o crime de suborno estrangeiro, a CLL, a base e o método de cálculo dos rendimentos e, como necessário, as novas técnicas de investigação disponíveis no âmbito da OCL (recomendação 5.b.). Pelo relatório de acompanhamento escrito, esta recomendação foi parcialmente implementada.

131. **Falta de recursos, habilidades e especialização:** Na Fase 3, o Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil garanta que a DPF, o FPS e a CGU tenham recursos e habilidades suficientes para combater o suborno estrangeiro; e considerar a criação de uma unidade nacional de combate à corrupção dentro do FPS e de unidades especializadas dentro do DPF (recomendação 5.c.). Pelo Acompanhamento Escrito, esta recomendação foi parcialmente implementada.

132. Os esforços do Brasil para implementar as recomendações 5.b. e C. são discutidos abaixo para cada autoridade responsável pela aplicação da lei (subseções i.a iii. abaixo).

i. *Polícia Federal: Coordenação e especialização*

133. O DPF é composto por delegados de polícia, agentes federais e peritos forenses federais. Os comissários de polícia são os chefes dos procedimentos investigativos, conhecidos como “inquéritos policiais”.

134. Em termos de orientação e treinamento (recomendação 5.b.), as autoridades brasileiras apenas indicam que a Polícia Federal possui uma programação regular de workshops e treinamentos sobre questões de corrupção e lavagem de dinheiro.

135. Em termos de recursos, competências e especialização (recomendação 5.c.), as autoridades brasileiras informam que, até janeiro de 2023, 54 comissários de polícia foram nomeados. O Departamento de Investigações do Crime Organizado (DICOR), órgão central localizado em Brasília, coordena a ação do DPF no combate à corrupção, inclusive ao suborno estrangeiro, por meio da Coordenação Geral de Repressão à Corrupção e Crimes Financeiros (CGRC). A DICOR inclui um Serviço de Recuperação de Ativos, que se concentra na recuperação de processos de infrações penais, incluindo suborno estrangeiro. O CGRC tem 44 funcionários dedicados à investigação de crimes de corrupção, financeiros e de branqueamento de capitais. A nível local, o DPF criou Estações de Repressão à Corrupção e ao Crime Financeiro (DELECOR),⁷⁹ que são unidades policiais especializadas com cerca de 515 funcionários dedicados a investigar o suborno nacional e estrangeiro.

⁷⁷Lei 10.683/2003, artigos 17 e 18; LLC, artigos 8 e 9.

⁷⁸Constituição do Brasil, artigo 144(1); Lei 10.683/2003.

⁷⁹ Os DELECOR foram criados em substituição aos DELEFIN em 2016 pela Portaria n. 6.335-DG de 05/12/2016.

alegações. Desde o relatório de acompanhamento escrito, o pessoal do DPF aumentou em mais de 3 000 funcionários. Durante a visita in loco, os participantes do DPF confirmaram um aumento constante dos seus recursos humanos.

ii. Ministério Público Federal e extinção do modelo de forças-tarefa do Ministério Público

136. O FPS é uma autoridade penal independente e autónoma, com a atribuição de processar pessoas singulares por suborno estrangeiro e crimes relacionados. O FPS também indica que pode celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas nos termos da CLL.⁸⁰ O FPS é chefiado pelo Procurador-Geral da República (PGR).⁸¹ O Brasil enfatiza que, de acordo com a Constituição, os procuradores federais têm independência funcional dentro de uma hierarquia administrativa. A PGR é responsável pela alocação de recursos e pelo controle do orçamento do FPS. Os relatórios das fases 2 e 3 indicam que a PGR estava na altura a considerar a criação de uma unidade nacional de combate à corrupção. Nas respostas ao questionário, o Brasil informa que a proposta não avançou no Conselho Superior da instituição.

137. O 5º Câmara de Coordenação e Revisão (5ºCCR) coordena o trabalho anticorrupção do FPS, incluindo o suborno estrangeiro.⁸² Isto parece ser algum controlo substantivo (não administrativo) dos procuradores por parte de procuradores mais experientes. O 5ºA CCR também organiza grupos de trabalho, workshops e seminários reunindo procuradores federais responsáveis por casos anticorrupção em diversos estados e em diferentes níveis. Além de desenvolver e publicar diretrizes ou notas técnicas, também auxilia promotores por meio de seus grupos temáticos. O 5ºAs diretrizes da CCR não cobrem especificamente o suborno estrangeiro, mas podem ser relevantes para questões relacionadas ao suborno estrangeiro.

138. Além disso, em algumas unidades do FPS em todo o país, existem procuradores federais parcial ou totalmente dedicados a trabalhar em arquivos envolvendo corrupção e crimes relacionados. Estes procuradores estão organizados em unidades denominadas Unidades Anticorrupção (Núcleos Contra a Corrupção ou NCCs), cada uma das quais composta por um único procurador, também conhecido como “procurador natural”, com competência territorial sobre casos de corrupção. Os Grupos de Acção Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs) não têm qualquer competência territorial primária e apenas actuam em apoio, e a pedido dos, procuradores dos CNCS (e outros procuradores com possível competência em casos de corrupção) quando os casos originalmente investigados por uma unidade apresenta um elevado grau de complexidade ou envolve organizações criminosas. Neste contexto, tanto os NCC como os GAECOs podem investigar e processar o suborno estrangeiro.

139. A principal mudança desde a Fase 3 é a extinção do modelo de força-tarefa e sua substituição pelos GAECOs. Na altura do Relatório Escrito de Acompanhamento, o FPS conduzia investigações em casos complexos através de forças-tarefa. Essas forças-tarefa eram compostas por equipes de procuradores federais e pessoal de apoio que, coletivamente, prestavam apoio aos procuradores com competência territorial no caso, conhecidos como “procuradores naturais”. A criação de um grupo de trabalho exigia a autorização da PGR que também designaria os seus membros, exercendo novamente um poder administrativo com implicações substantivas. As forças-tarefa de maior visibilidade foram as forças-tarefa “Lava Jato”⁸³ que estiveram envolvidas na investigação de vários casos de suborno transnacional, incluindo casos de suborno estrangeiro.

140. Em outubro de 2020, o Grupo de Trabalho decidiu incluir as ameaças à continuidade das forças-tarefa da Lava Jato como tema do subgrupo de monitoramento que criou após o HLM. O Grupo de Trabalho estava preocupado com o facto de o fim dos grupos de trabalho poder potencialmente resultar numa perda de especialização que poderia ter impacto em vários casos pendentes de suborno estrangeiro para outros membros do Grupo de Trabalho. De setembro de 2020 a março de 2021, a PGR extinguiu gradativamente todas as forças-tarefa do país, transferindo os assuntos para os recém-criados GAECOs.

A PGR justificou esta mudança alegando que as forças-tarefa eram, por

⁸⁰ FPS, [Nota Técnica n. 01/2017](#).

⁸¹ Constituição do Brasil, artigos 127-130.

⁸² FPS, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, [Apresentação](#).

⁸³ As forças-tarefa da Lava Jato eram compostas por equipes de procuradores federais e pessoal de apoio em Brasília, Curitiba, São Paulo e Rio de Janeiro, seguindo regras de jurisdição territorial e prerrogativas funcionais para os agentes públicos envolvidos. Veja mais em FPS, [Caso Lava Jato](#).

definição, temporária e que desviaram recursos de outras unidades FPS.⁸⁴ Em Outubro de 2021, o Grupo de Trabalho decidiu adiar a sua avaliação da mudança para as estruturas do GAECO para a avaliação da Fase 4.

141. Em termos de formação, não foi prestada qualquer informação específica relativamente à formação dos GAECOs. De forma mais geral, o Brasil indica que em setembro de 2019, o FPS juntamente com a CGU e a Procuradoria-Geral da República (AGU) organizaram um evento intitulado “Semana de Combate à Corrupção e ao Suborno Estrangeiro”, com a participação de agentes de fiscalização da América Latina e do Caribe .

142. Em termos de recursos, as respostas ao questionário do Brasil não fornecem informações atualizadas. O Brasil apenas afirma que em 2022 o FPS lançou concurso público para preencher 13 cargos vagos de procurador federal. O Brasil não forneceu o número de promotores designados para forças-tarefa em comparação com os promotores designados para os GAECOs, mas dados disponíveis publicamente mostram que a força-tarefa da Lava Jato em Curitiba (onde a maioria dos arquivos sensíveis de corrupção foram reunidos) era composta por 15 promotores federais dedicado à operação, enquanto o GAECO correspondente conta com 7 procuradores federais dedicados aos casos de crime organizado em geral.⁸⁵ Uma organização da sociedade civil manifestou preocupação com a perda de recursos dedicados ao combate aos crimes financeiros.

143. Em termos de competências, uma consequência da extinção do modelo de task forces e da sua substituição pelos GAECOs poderá ser uma perda de especialização. Nas respostas ao questionário, o Brasil indica que os GAECOs têm como objetivo auxiliar os promotores “no combate ao crime organizado em nível nacional, na condução de investigações criminais em conjunto com a Polícia Judiciária ou por meio de procedimentos próprios”. Os GAECOs foram criados em todos os estados brasileiros. Como o seu nome indica, os GAECOs têm atribuição sobre todos os crimes cometidos no contexto do crime organizado. Durante a visita in loco, os representantes do FPS esclareceram que o “crime organizado” na legislação brasileira abrange crimes econômicos graves, incluindo suborno estrangeiro, na medida em que envolvam uma organização criminosa de pelo menos 4 pessoas cujo objetivo é pagar suborno.

144. Em termos de especialização, embora as forças-tarefa estivessem focadas em casos ou operações específicas, os promotores federais designados para os GAECOs conduzem vários casos envolvendo uma infinidade de crimes. Durante a visita in loco, os advogados reconheceram o caráter mais permanente e institucionalizado dos GAECOs. Os procuradores enfatizaram a atenção dada à garantia da continuidade entre os grupos de trabalho e os GAECOs e não relataram qualquer dificuldade na sua experiência com este novo modelo. Os participantes da sociedade civil, no entanto, expressaram preocupações sobre a sua falta de especialização, o que contrasta fortemente com os antigos grupos de trabalho. Os académicos observaram que gozam de liberdade de ação e independência mais limitadas, uma questão que é discutida mais adiante na secção B.4.c.

iii. Controladoria-Geral da União (CGU)

145. A Controladoria-Geral da União (CGU) é o ministério que é o principal executor administrativo da CLL no âmbito do Poder Executivo. Tem autoridade exclusiva para conduzir processos administrativos de responsabilidade contra pessoas jurídicas por suborno estrangeiro (artigo 9º da CLL).

146. Em termos de orientação, o Brasil indica que a CGU publicou diversos manuais sobre aplicação da LLC, abrangendo o escopo dos delitos da LLC, a condução de investigações e processos administrativos, o cálculo de multas e a avaliação da conformidade corporativa. A CGU também emitiu regulamentos para esclarecer a base e o método de cálculo do produto do suborno.⁸⁶ Finalmente, em 2023, a CGU lançou uma calculadora eletrônica para melhorar a transparência sobre como as multas de LLC são calculadas.

⁸⁴ Ministério Público Federal, "[PGR prorroga força-tarefa de Curitiba até janeiro de 2021](#)" (9 de setembro de 2020).

⁸⁵ Ministério Público Federal, [Equipes GAECO](#) e [Seção "Curitiba" da página da Lava Jato](#).

⁸⁶ Portaria Normativa 2 de 2018; Decreto 11.129/2022, artigo 26.

147. Em termos de formação, a CGU promoveu diversas iniciativas de formação e sensibilização, incluindo a “Semana de Luta Contra a Corrupção e o Suborno Estrangeiro”, organizada em conjunto com o FPS e a AGU em setembro de 2019. Sediou a segunda reunião da Comissão da América Latina e Caribe Rede de Aplicação da Lei Anticorrupção (“LAC LEN”), que ministrou um treinamento de dois dias sobre “Combate ao suborno e à corrupção no exterior”. Esta formação contou com a participação de mais de 200 pessoas de diferentes órgãos de aplicação da lei e entidades públicas. Em 2021, a CGU promoveu um curso online e presencial sobre Processos de Responsabilidade Administrativa, que contou com a participação de 3 129 participantes certificados, na sua maioria funcionários públicos. Em 2021 e 2022, 48 servidores da CGU concluíram pós-graduação em “Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro”. Incluía uma série de tópicos relacionados ao suborno estrangeiro (por exemplo, convenções internacionais antissuborno, cooperação internacional, mas também medidas de conformidade) apresentados por autoridades brasileiras experientes na aplicação da lei. Finalmente, em 2022, funcionários da CGU participaram de um curso organizado pela Homeland Security Investigations (HSI) na Embaixada dos EUA em Brasília, em parceria com a Unidade de Lei de Práticas de Corrupção no Exterior do DOJ dos EUA, que também abordou uma série de tópicos relacionados ao suborno estrangeiro. Estiveram presentes autoridades da CGU, FPS, DPF, DRCI, TCU, COAF e Ministério Público Estadual.

148. Em termos de competências e especialização, desde a Fase 3, a CGU reestruturou as suas capacidades de aplicação da lei contra o suborno estrangeiro. Em janeiro de 2023, a CGU criou uma Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) para intensificar seus esforços na promoção da integridade no setor privado. O SIPRI é composto por três diretorias: a Diretoria de Responsabilidade Civil das Pessoas Jurídicas (DIREP), a Diretoria de Acordos de Leniência (DAL) e a Diretoria de Promoção e Avaliação de Integridade Privada (DPI). O Brasil indica que uma das unidades da DIREP é a Coordenação Geral de Investigação e Monitoramento de Suborno Transnacional (CGIST), “que é responsável por monitorar o envolvimento de empresas brasileiras em suborno estrangeiro e conduzir investigações sobre o assunto”. Outra unidade recém-criada é a “Coordenação de Análise Econômica e Contábil”, criada para auxiliar os funcionários da CGU no cálculo de sanções e receitas de suborno. Por fim, outra unidade relevante é a Coordenação Geral de Acordos de Leniência e Suborno Transnacional no âmbito da DAL.⁸⁷

149. Em termos de recursos, o Brasil indica que em 2022, a CGU nomeou 375 novos dirigentes. Destes, 30 foram designados para o SIPRI, totalizando 102 funcionários, a maioria dos quais são auditores federais de carreira, com diversas formações (incluindo jurídica e contábil). No DAL, 18 servidores se dedicam à resolução extrajudicial por meio de acordos de leniência de casos envolvendo atos ilícitos cometidos por empresas (nacionais ou estrangeiras). Dentro da DIREP, que é composta por 53 funcionários, 17 funcionários estão atribuídos ao CGIST. O Brasil indica que os 16 funcionários da outra unidade investigativa da DIREP (Coordenação Geral de Investigações e Processos Presumidos – CGIPAV), bem como os 17 funcionários da Coordenação Geral de Responsabilidade Civil de Pessoas Jurídicas também podem ser mobilizados para auxiliar seus colegas na resolução questões de suborno estrangeiro. Durante a visita in loco, os participantes da CGU expressaram sua satisfação com o aumento do nível de recursos alocados para o combate à corrupção nas três unidades especializadas recém-criadas. Também enfatizaram a ampla gama de competências contidas nas três unidades, com advogados, contadores, engenheiros, especialistas em mercados financeiros, bancos, tecnologia da informação e inteligência artificial. Eles também podem trazer especialistas designados para outras unidades para apoiar o seu trabalho, conforme necessário. Mencionaram também uma recente formação em combate ao branqueamento de capitais que os ajudou na condução das suas investigações e os ganhos de eficiência obtidos graças à utilização da inteligência artificial e da mineração de dados. Finalmente, os participantes da CGU explicaram que o seu orçamento operacional é distinto do seu orçamento salarial e de formação.

Comentário

Os examinadores principais reconhecem os esforços do Brasil para implementar as recomendações 5.b e 5.c relativas à orientação, treinamento, especialização, habilidades e recursos de suas autoridades

⁸⁷ CGU, [Secretaria de Integridade Privada](#) página da Internet.

e geralmente consideram estas recomendações parcialmente implementadas. Eles recomendam que o Grupo de Trabalho faça recomendações atualizadas e mais direcionadas ao Brasil.

Em relação ao DPF, os examinadores principais saúdam o aumento de recursos para a polícia, a criação do Departamento central de Investigações do Crime Organizado (DICOR) e das Estações locais de Repressão à Corrupção e ao Crime Financeiro (DELECOR) destinadas a promover a especialização.

Em relação ao FPS, também saúdam os esforços da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão para garantir a consistência da atividade anticorrupção do FPS, especialmente durante a transição do uso de forças-tarefa para os Grupos de Ação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs). Embora reconheçam as opiniões divergentes ouvidas durante a visita in loco, acreditam que é importante avaliar que impacto, se houver, a descontinuação dos grupos de trabalho poderá ter na especialização dos procuradores para casos de suborno estrangeiro, uma vez que serão necessários menos procuradores supervisionar investigações e processos judiciais numa gama mais ampla de casos envolvendo diferentes crimes. Conforme discutido na Seção B.5 abaixo, o fim do modelo de força-tarefa pode ter diminuído a capacidade do Brasil de fazer cumprir seu delito de suborno estrangeiro, bem como sua eficácia na prestação de assistência jurídica mútua em casos de suborno estrangeiro.

Os examinadores principais recomendam que o Brasil: Garantir que recursos, especialização e habilidades suficientes estejam disponíveis dentro do DPF, tanto em nível central (DICOR) quanto local (DELECOR), nas Unidades Anticorrupção do FPS e nos GAECOs em todo o país para permitir que o Brasil participe ativamente fazer cumprir seu delito de suborno estrangeiro: (i) continuando seus esforços para fornecer orientação e treinamento regular sobre suborno estrangeiro ao DPF, às Unidades Anticorrupção do FPS e aos GAECOs relevantes; e (ii) desenvolver indicadores e recolher dados para monitorizar os recursos e a eficácia do novo modelo organizacional na aplicação do suborno estrangeiro e crimes relacionados.

Em relação à CGU, os examinadores principais elogiam a CGU por desenvolver uma ampla gama de orientações relativos ao crime de suborno estrangeiro na CLL, aos procedimentos investigativos e administrativos de execução da CGU, bem como ao cálculo dos recursos provenientes de suborno, multas e crédito do programa de compliance. Eles também elogiam os esforços de treinamento e conscientização da CGU para as autoridades brasileiras e o setor privado, bem como para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei de outros países latino-americanos. Os examinadores principais saúdam os esforços bem-sucedidos do Brasil para reorganizar a CGU para melhorar suas estruturas de investigação e resolução de casos de corrupção envolvendo empresas privadas, bem como para aumentar os recursos através da contratação de novos funcionários com ampla gama de habilidades e experiências.

iv. Outras agências federais

150. A Procuradoria-Geral da República (AGU) tem mandato constitucional para representar todos os poderes federais do governo nos tribunais. A AGU presta consultoria jurídica ao Poder Executivo.⁸⁸ A AGU desempenha um papel secundário na aplicação da LLC. Elabora pareceres jurídicos sobre o relatório final emitido pela comissão da CGU responsável pela condução do processo administrativo de acordos de leniência antes da decisão final do Ministro da CGU. Como representante legal da União, o Ministro da AGU assina acordos de leniência em conjunto com o Ministro da CGU.⁸⁹ Isto permite à CGU impor sanções civis juntamente com sanções administrativas. Por fim, cabe à AGU protocolar quaisquer pedidos que exijam autorização judicial no âmbito de investigações e processos conduzidos pela comissão da CGU responsável pelo processo administrativo. Nas respostas ao questionário, o Brasil indica que

⁸⁸ Constituição do Brasil, art. 131.

⁸⁹ Instrução Interministerial CGU/AGU 04/2019.

a AGU publicou uma Portaria Normativa que exige a propositura proativa de ações civis para acabar com a corrupção e recuperar ativos.⁹⁰

151. A autoridade fiscal do Brasil, a Receita Federal do Brasil (FRB), também desempenha um papel limitado na aplicação do crime de suborno estrangeiro. Além de seu papel na detecção de casos de suborno estrangeiro e em ações para garantir a indedutibilidade de subornos e receitas de subornos, a FRB às vezes fornece apoio especializado ao FPS e à CGU em investigações e ações de execução.

b. Coordenação e cooperação entre agências em investigações e processos

152. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho manifestou preocupações sobre a coordenação entre o FPS e a DPF, por um lado, e o FPS e a CGU, por outro. O Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil garanta que (i) o FPS e o DPF cooperem conforme necessário nas investigações de suborno estrangeiro, e (ii) a CGU e o FPS concluam um MOU para estabelecer uma estrutura de cooperação ao aplicar a CLL (recomendação 5). a.). Esta recomendação foi considerada parcialmente implementada no momento do Acompanhamento Escrito. A cooperação entre a CGU e o DPF não deu origem a uma recomendação específica, mas dada a sua importância para responsabilizar as pessoas colectivas, também é brevemente discutida abaixo.

i. Cooperação entre o DPF e o FPS

153. Na Fase 4, nenhum dos participantes na visita in loco levantou a cooperação entre o DPF e o FPS como uma questão. Pelo contrário, tanto o FPS como o DPF reportaram o seu respectivo bom nível de cooperação. Os participantes do DPF mencionaram que não tinham conhecimento de um caso de suborno estrangeiro em que não teriam trabalhado com o FPS e referiram-se ao seu bom nível de cooperação como uma parceria que geralmente leva a decisões colegiais.

ii. Cooperação entre o FPS e a CGU sem necessidade de MOU

154. Durante o Acompanhamento Escrito da Fase 3 do Brasil, embora nenhum memorando de entendimento tenha sido assinado para melhorar a cooperação entre a CGU e o FPS, o Brasil referiu-se à estreita colaboração entre o FPS e a CGU. Em contrapartida, os examinadores principais observaram na altura que a informação sobre a falta de cooperação tinha sido repetidamente divulgada nos meios de comunicação social.

155. Durante a visita in loco, um representante de alto nível da CGU enfatizou a sólida cooperação entre a CGU e o FPS, que cresceu significativamente desde a Fase 3. Nas respostas ao questionário, o Brasil confirma que nenhum memorando de entendimento foi assinado para melhorar a cooperação entre a CGU e o FPS, pois isso não se mostrou necessário: a coordenação geral e a cooperação no contexto de investigações e processos não levantaram questões técnicas importantes desde a Fase 3. O Brasil enfatiza que a CGU, o FPS e o DPF conduziram diversas operações conjuntas (referidas como “operações especiais”) e os resultados da coleta de informações e dados nessas operações têm sido compartilhados entre os órgãos como prova para fundamentar seus respectivos processos investigativos.⁹¹ A CGU relata um compartilhamento contínuo pelo FPS de provas produzidas em processos cíveis ou criminais para uso em processos administrativos conduzidos pela CGU. O Brasil acrescenta que uma parcela considerável das investigações e processos administrativos em andamento é resultado direto do compartilhamento de informações e provas. Em casos de suborno estrangeiro, a CGU parece, de facto, basear-se extensivamente, nos seus processos administrativos, em provas produzidas no contexto de investigações criminais, mesmo que durante a visita in loco, os membros do painel da CGU e do FPS tenham enfatizado que a partilha de provas funcionou tanto caminhos. A CGU informa ainda que sempre compartilha informações com o FPS após a conclusão de seus processos administrativos formais. Durante a visita in loco, os advogados do sector privado explicaram que anteriormente existia uma falta de coordenação entre o FPS e

⁹⁰ Portaria Normativa PGU/AGU n. 12, de 1º de junho de 2022.

⁹¹ Veja CGU "[Operações Especiais](#)" página.

CGU na aplicação da CLL, especialmente no que diz respeito à celebração de acordos de leniência, mas que a situação melhorou dramaticamente.

iii. Cooperação entre a CGU e o DPF

156. No momento do seu Acompanhamento Escrito, o Brasil indicou que a CGU trabalha em estreita cooperação com o DPF, particularmente no contexto de operações especiais e na condução de investigações sobre fraude em compras, desvio de fundos públicos e corrupção. O Brasil indicou ainda que a CGU frequentemente participa de operações do DPF para executar técnicas investigativas (como busca e apreensão) de acordo com ordens emitidas pelo judiciário.

157. Durante a visita in loco da Fase 4, os participantes da CGU referiram-se ao compartilhamento regular de informações entre as autoridades. Como exemplo, o Brasil cita a decisão da CGU de conceder ao DPF acesso a um sistema denominado MACROS por meio do Acordo de Cooperação Técnica. A CGU desenvolveu este sistema para agregar diversas bases de dados governamentais ou outras bases de dados públicas. Pode ser utilizado para realizar consultas e emitir relatórios customizados. A CGU e a DPF também realizam operações conjuntas que ilustram um elevado grau de cooperação entre as duas autoridades de fiscalização. Após a visita in loco, o Brasil indicou que quase 75% dos casos tratados pela CGU foram iniciados pela CGU como resultado de uma operação policial. Não está claro, contudo, se os casos de suborno estrangeiro seguem o mesmo padrão.

Comentário

A partir das discussões in loco, os examinadores principais entendem que as autoridades brasileiras dão cada vez mais importância à cooperação em seus casos. Nesse sentido, os examinadores principais saúdam o bom nível de cooperação entre a CGU e a DPF promovido pelo Acordo de Cooperação Técnica, incluindo a decisão da CGU que concede à DPF acesso à base de dados MACROS. Com base nas discussões durante a visita in loco, eles consideram que a recomendação 5.a da Fase 3, de que o FPS e a CGU assinem um MOU para melhor cooperar, não é mais relevante. No entanto, não ficou claro se o FPS e a CGU compartilhariam informações sobre casos de suborno estrangeiro no início das fases de investigação e os examinadores principais recomendaram que o Brasil garantisse que a CGU, o DPF e o FPS desenvolvessem um mecanismo de coordenação para compartilhar prontamente informações sobre potenciais questões de suborno estrangeiro, para que tanto as pessoas singulares como as pessoas colectivas em casos de suborno estrangeiro sejam investigadas de forma eficaz, utilizando os diferentes poderes de investigação disponíveis para cada autoridade.

B.4. Conduzindo investigações e processos contra suborno estrangeiro

a. Investigações de suborno estrangeiro conduzidas pelo FPS e DPF

i. Regras para abertura e encerramento de investigações

158. Estrutura: Assim como na Fase 3, o Brasil possui um sistema de acusação obrigatório. Assim, o DPF tem autoridade para investigar alegados crimes, incluindo suborno estrangeiro, ex officio ou mediante solicitação do FPS (artigo 5.º do CCP). Se abrisse o caso, o DPF teria de informar os procuradores assim que a investigação começasse. Além disso, o FPS pode abrir a sua própria investigação se reunir provas suficientes. Os promotores também podem instruir a polícia a continuar a investigação.

159. Segundo o Brasil, as decisões do DPF de não abrir uma investigação estão sujeitas à revisão do Ministério Público Federal, bem como à supervisão judicial. Uma vez aberta uma investigação, a polícia ou os procuradores conduzirão o seu inquérito sob a supervisão de procuradores superiores. Quando os suspeitos são apreendidos ou detidos, as investigações são limitadas a um máximo de 30 dias. Com base nas discussões da visita in loco da Fase 3, estas limitações não parecem impor qualquer obstáculo

para investigações de crimes complexos de colarinho branco, uma vez que os juízes podem autorizar prorrogações quando necessário.⁹² Uma vez concluída a investigação, as autoridades prepararão um relatório, que o FPS utilizará para decidir se apresentarão acusações, conduzirão investigações adicionais ou encerrarão o caso.

160. Uma vez iniciada uma investigação, ela só poderá ser encerrada pelos promotores. Nos termos do antigo artigo 28 do CCP93, o FPS teria de submeter a decisão a um juiz que consideraria se a decisão era bem fundamentada nos termos dos artigos 395 a 397 do CCP. Caso o juiz considere a decisão improcedente, o assunto será remetido ao Procurador-Geral para apreciação. O Procurador-Geral pode apresentar queixa, designar outro órgão do FPS para analisar o processo ou confirmar que o caso deve ser encerrado. Esta decisão é final.

161. Investigações criminais na prática: Na Fase 3, dada a aplicação limitada do Brasil, os limites para abertura ou encerramento de investigações foram identificados como uma questão potencial de preocupação e o Grupo de Trabalho decidiu acompanhar como o DPF e o FPS reagem às alegações de suborno estrangeiro, incluindo decisões de não investigações abertas (questão de acompanhamento 16.d.). Na Fase 4, o Brasil não forneceu nenhum detalhe sobre quaisquer decisões específicas do DPF ou FPS para abrir ou encerrar uma investigação. Também não forneceu detalhes sobre quaisquer decisões judiciais que ordenassem a reabertura de uma investigação.

Comentário

Os examinadores principais recomendam que o Grupo de Trabalho continue a acompanhar “o desempenho do DPF e do FPS no que diz respeito às alegações de suborno estrangeiro, incluindo decisões de não abrir investigações”.

ii. Técnicas investigativas

162. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho constatou que o Brasil tinha uma série de técnicas de investigação disponíveis nos termos do Código de Processo Penal (CCP) e da Lei 9.296/1996 sobre interceptação de telecomunicações. Além disso, a OCL introduziu novas técnicas de investigação aplicáveis em questões de suborno estrangeiro. O quadro legislativo permanece inalterado na Fase 4. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil deveria encorajar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei a fazerem pleno uso das medidas investigativas disponíveis nas investigações de suborno estrangeiro, incluindo técnicas investigativas especiais e acesso a informações financeiras (recomendação 5 .d.). Na época do relatório de acompanhamento escrito, esta recomendação foi considerada totalmente implementada pelo Grupo de Trabalho, embora o Brasil tenha abordado apenas a parte relativa à CGU.

163. Durante a Fase 4, a equipa de avaliação tentou reavaliar se o FPS e o DPF utilizam plenamente as medidas de investigação disponíveis nas investigações de suborno estrangeiro. (O uso de técnicas investigativas pela CGU é discutido na seção B.4.b. abaixo.) O Brasil, entretanto, não forneceu detalhes sobre o uso de técnicas investigativas nas investigações de suborno estrangeiro do DPF ou do FPS desde a Fase 3.

164. Durante a visita in loco, os representantes do DPF e do FPS apenas compartilharam considerações gerais sobre o uso de técnicas investigativas. Explicaram que existem diferentes formas de autorização que precisam de obter do juiz e que os padrões de prova necessários para apoiar tais pedidos variam dependendo do delito. Nos grandes casos, indicaram que os pedidos ao juiz são feitos em conjunto pelo FPS e pelo DPF. Os participantes do FPS indicaram que, com a autorização do juiz, podem utilizar uma vasta gama de técnicas de investigação, incluindo escutas telefônicas. Na prática, porém, eles enfrentaram dificuldades para obter autorização judicial. Durante a visita in loco, a equipa de avaliação não conseguiu obter informações sobre as técnicas de investigação utilizadas na prática em casos em curso ou mesmo resolvidos. Apesar do pedido da equipe de avaliação, o Brasil não forneceu dados para ajudar a avaliar a implementação desta recomendação da Fase 3 pelo Brasil.

⁹² Fase 2, par. 106; ver também o Artigo 10 do CCP.

⁹³ Embora a Lei 13.964/2019 tenha introduzido um novo artigo 28 do CPP, que eliminaria a atuação direta do juiz no processo, o Supremo suspendeu a entrada em vigor da alteração.

Comentário

Sem detalhar o uso dessas técnicas nos casos em andamento ou concluídos no Brasil, os examinadores principais não serão capazes de avaliar se as técnicas investigativas são usadas de forma proativa na prática. Os comentários gerais dos participantes do FPS durante a visita in loco sobre a elevada taxa de recusa que enfrentam por parte dos juízes em resposta aos seus pedidos para usar algumas destas técnicas em casos específicos não aliviam as preocupações expressas pelo Grupo de Trabalho neste consideração na Fase 3. Como os examinadores principais não conseguiram avaliar se toda a gama de técnicas investigativas estava sendo usada pelo DPF e pelo FPS em casos de suborno estrangeiro, eles recomendam que o Brasil colete e forneça detalhes ao Grupo de Trabalho sobre o uso de técnicas de investigação, incluindo técnicas de investigação especiais e acesso a informações financeiras, em casos de suborno estrangeiro em curso e concluídos desde a Fase^o3.

b. Investigações e processos de suborno estrangeiro conduzidos pela CGU

165. Na Fase 3, a revisão da aplicação administrativa da LLC foi dificultada pelo fato de o Brasil ainda não ter emitido o decreto de implementação no momento da visita in loco, que ocorreu logo após a entrada em vigor da lei. Por esse motivo, havia muita incerteza sobre como a CGU conduziria suas investigações.

i. Procedimentos e prazos para investigações

166. Procedimentos: Na Fase 4, a CGU reorganizou suas divisões (conforme discutido na seção B.3.a.). A Coordenação Geral de Investigação e Monitoramento do Suborno Transnacional (CGIST) é agora responsável pela condução das investigações preliminares. O CGIPAV também poderá conduzir tais investigações.

167. Assim como na Fase 3, caso seja recebida uma denúncia, a CGU avaliará a credibilidade da informação e se ela contém detalhes suficientes para iniciar uma investigação ou processo. Dependendo do nível de detalhamento fornecido, a CGU poderá abrir uma investigação preliminar formal para determinar se um processo administrativo formal (PAR) deve ser aberto. Se a denúncia vier acompanhada de provas suficientes, por exemplo, encaminhamento do DFP com provas obtidas em investigação anterior, a CGU poderá abrir imediatamente um PAR. Por outro lado, se a alegação não contiver informações suficientes para justificar investigação ou procedimento adicional, a CGU poderá arquivar o assunto.⁹⁴

168. De acordo com o Decreto de 2022, uma vez aberta uma investigação preliminar formal, ela poderá ser conduzida por um comitê de pelo menos dois funcionários públicos que reunirá provas para determinar se ocorreu uma violação. Se os investigadores considerarem que estabeleceram uma violação, enviarão um relatório, juntamente com quaisquer provas de apoio, para que o Ministro da CGU dê aprovação para estabelecer um PAR. Uma vez aberto um PAR, outro comitê, novamente composto por pelo menos dois funcionários públicos, decidirá se a responsabilidade deve ser imposta. Este comitê elaborará então um relatório das suas conclusões, após dar à empresa a oportunidade de apresentar o seu caso e de apresentar provas. Se for constatada uma violação, o relatório final do comitê proporá o tipo e o nível de sanções que deverão ser aplicadas. O relatório será encaminhado ao assessor jurídico interno da CGU, que integra a AGU, para análise de sua legalidade antes de ser apresentado ao Ministro da CGU para aprovação. O ministro da CGU só pode rejeitar a proposta da comissão com base em provas produzidas durante o PAR. Após a decisão do ministro da CGU sobre o relatório, a empresa e o comitê poderão solicitar reconsideração no prazo de dez dias.

169. O relatório do comitê pode ser usado por outras agências de fiscalização. Por exemplo, a AGU pode rever o relatório para determinar se deve procurar soluções civis ao abrigo do artigo 19 da LLC. Além disso, uma vez concluído o PAR, o relatório da comissão será remetido ao FPS nos termos do artigo 15.^o do CLL. O FPS irá

⁹⁴ Manual CGU de Responsabilidade Civil de Pessoas Privadas, seção 12.1.2.

usar o relatório para determinar se deve prosseguir com qualquer conduta criminosa. Além disso, o FPS também poderia optar por prosseguir a responsabilidade civil/judicial para pessoas colectivas. Finalmente, nos termos do artigo 20 da CLL, o FPS poderia até tentar impor sanções administrativas a uma empresa através do processo judicial se a autoridade administrativa cometesse uma “omissão” na responsabilização da empresa nos termos da CLL. O Grupo de Trabalho identificou esta questão para acompanhamento (Fase 3 Acompanhamento 16.g). Durante a visita in loco da Fase 4, no entanto, foi confirmado que o FPS não foi procurado para fazer valer tal autoridade até o momento.

170. Limites de tempo: Vários prazos administrativos internos são especificados no Decreto de 2022. A CGU tem 180 dias para concluir a investigação preliminar, mas esse prazo pode ser prorrogado.⁹⁵ Nos termos do artigo 10.º da CLL, uma vez iniciado o PAR, a comissão tem um total de 180 dias para concluir os seus trabalhos. Este prazo de 180 dias pode ser prorrogado por decisão fundamentada. Preocupado com esses prazos curtos, o Grupo de Trabalho recomendou na Fase 3 que o Brasil “esclareça sua capacidade de estender o prazo para processos administrativos contra pessoas jurídicas” (recomendação 8.ii.). No relatório de Acompanhamento Escrito, o Brasil explicou que poderia prorrogar o prazo de 180 dias conforme necessário e informou que os tribunais consideraram que em outros tipos de processos administrativos (por exemplo, ações disciplinares), o descumprimento de tais prazos não invalidar o resultado. Ainda assim, o Grupo de Trabalho considerou esta recomendação não implementada. Durante a visita in loco da Fase 4, contudo, tanto os representantes da CGU como os advogados do sector privado confirmaram que as prorrogações eram concedidas rotineiramente, embora os fundamentos necessários para obter uma prorrogação permanecessem obscuros.

ii. *Técnicas investigativas à disposição da CGU*

171. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho constatou que o comitê da CGU responsável pela investigação da violação da LLC poderia solicitar à CGU que solicitasse medidas judiciais para apoiar a investigação. Não ficou claro, entretanto, quais medidas investigativas a CGU poderia solicitar, pois não havia base legal clara na CLL especificando quais técnicas eram autorizadas.

172. Pelo Decreto de 2022, o comitê pode “tomar todas as diligências permitidas por lei” durante a investigação preliminar para apurar os fatos. O Decreto de 2022 autoriza expressamente o comitê a (i) solicitar especialistas de outros órgãos públicos ou outras organizações para auxiliar na análise, (ii) solicitar informações bancárias relativas a recursos públicos, (iii) buscar informações fiscais relativas à pessoa jurídica investigada, (iv) solicitar à CGU a adoção de medidas judiciais, inclusive busca e apreensão, necessárias à investigação, e (v) solicitar documentos a todas as pessoas físicas ou jurídicas. Durante o PAR formal, o comitê também teria os mesmos poderes. Segundo a CGU, seus investigadores podem obter os tipos de provas que estariam disponíveis em processos penais com autorização judicial. Apenas certas técnicas especiais de investigação, como escutas telefônicas e infiltração, são restritas.

173. Na prática, a AGU auxiliaria a CGU na obtenção de autorização judicial para técnicas investigativas específicas. Durante a visita in loco, os representantes da CGU e da AGU não forneceram exemplos específicos de quando buscaram ou obtiveram autorização judicial para a realização de técnicas investigativas. Em contraste com a experiência do FPS e do DPF, a CGU e a AGU relataram que não tiveram dificuldades em obter aprovações. Na verdade, eles alegaram ter uma taxa de sucesso de 100%. Os representantes da CGU e da AGU atribuíram a relatada facilidade de obtenção de autorização ao fato de atuarem sob um padrão de prova administrativo (não criminal). Além disso, a CGU informou que pode utilizar provas obtidas em processo penal, inclusive informações que de outra forma estariam cobertas por sigilo telefônico, bancário ou fiscal. Contudo, as modalidades exactas de obtenção destas informações, especialmente quando a CGU inicia o seu processo antes de outro órgão responsável pela aplicação da lei ter iniciado a sua própria investigação, não puderam ser esclarecidas na visita ao local, apesar dos repetidos pedidos da equipa de avaliação.

⁹⁵Decreto 11.129/2022, Art. 3º, § 4º.

Comentário

Os examinadores principais acolhem com satisfação os esclarecimentos adicionais trazidos sobre os procedimentos e prazos para investigações e procedimentos administrativos na prática, que abordam as preocupações que deram origem à recomendação 8.ii da Fase 3. Eles também acolhem com satisfação a disposição do Decreto de 2022 que autoriza a CGU a tomar uma ampla gama de medidas durante suas investigações preliminares e, assim, aprimora as técnicas investigativas disponíveis à CGU no momento do Acompanhamento Escrito da Fase 3. Eles recomendam que o Grupo de Trabalho acompanhe o uso de técnicas investigativas pela CGU em casos de suborno estrangeiro, especialmente quando a CGU inicia procedimentos antes que o DPF ou o FPS tenham iniciado suas próprias investigações. Embora não tenha havido nenhum desenvolvimento desde a Fase 3 que exigisse que o FPS afirmasse a sua autoridade nos termos do artigo 20 CLL para solicitar sanções administrativas e civis quando a CGU não agisse, os examinadores principais consideram que esta questão não precisa de ser acompanhada em desta vez. Pode ser reexaminado nas fases subsequentes de monitoramento se as circunstâncias mudarem (item 16.g. de Acompanhamento da Fase 3).

c. *Independência e Artigo 5 da Convenção Antissuborno*

174. Os quadros jurídicos e institucionais relativos à independência dos órgãos responsáveis pela aplicação do crime de suborno estrangeiro permaneceram geralmente inalterados. Uma grande exceção é a entrada em vigor da Lei sobre o Abuso de Autoridade.

175. Desde a Fase 3, no entanto, surgiram questões preocupantes em relação ao cumprimento do Artigo 5 pelo Brasil. Ao longo dos anos, essas questões levaram o Grupo de Trabalho a submeter o Brasil a medidas adicionais, conforme explicado na introdução deste relatório, incluindo o HLM e o MSG.⁹⁶ Esta seção examinará as questões do Artigo 5 que o Grupo de Trabalho decidiu que deveriam ser mais aprofundadas. avaliado durante a Fase 4.

i. *Ministério Público Federal*

-Salvaguardas normativas gerais

176. A independência do FPS é garantida pela Constituição através da sua autonomia financeira e administrativa, e através de procuradores individuais que gozam de mandato vitalício e de uma série de outras condições de emprego garantidas constitucionalmente.⁹⁷ Os procuradores federais têm independência funcional; a hierarquia que existe é meramente administrativa. O Procurador-Geral da República (PGR) é o chefe do FPS, mas não tem controlo formal sobre o trabalho substantivo dos procuradores federais. O escritório da PGR é responsável pela alocação de recursos e pelo controle do orçamento do FPS.

177. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) é responsável por fiscalizar a atuação administrativa e financeira do FPS e fiscalizar o cumprimento das normas disciplinares. O CNMP é composto pelo titular da PGR e outros treze membros, indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado para mandato de dois anos, com possibilidade de recondução. O CNMP é reconhecido pelos académicos como tendo reforçado com sucesso a independência do FPS (mesmo que pudesse ter sido menos bem sucedido na sua missão de aumentar a responsabilização).⁹⁸ Não tem o poder de interferir em investigações ou outros procedimentos relacionados com as actividades principais dos procuradores. . Embora o relatório da Fase 3 tenha observado que a independência dos promotores em relação às pressões políticas foi unanimemente enfatizada por todos os participantes como uma das características fortes do sistema judicial brasileiro, pontos de vista mais matizados foram compartilhados pelos participantes durante a visita in loco da Fase 4, conforme discutido abaixo. .

⁹⁶ Ver [Procedimentos da Fase 4](#) sobre o contínuo fracasso na implementação adequada da Convenção.

⁹⁷ Artigo 127 da Constituição.

⁹⁸ Fábio Kerche, Vanessa Elias de Oliveira, Cláudio Gonçalves Couto, Os Conselhos de Justiça e Ministério Público Brasileiros como Instrumentos de Prestação de Contas, 54 Revista Brasileira de Administração Pública 1334 (2020).

-Projeto de emenda à Constituição visando ampliar as atribuições do CNMP

178. Em Outubro de 2021, o Grupo de Trabalho MSG começou a monitorizar um projecto de alteração à Constituição que propunha conferir ao CNMP poderes além da supervisão administrativa e disciplinar dos procuradores. A sociedade civil e os meios de comunicação informaram que, se aprovado, este projecto de alteração levantaria sérias preocupações relativamente à independência do Ministério Público.⁹⁹ Em Dezembro de 2021, o Congresso rejeitou este projecto de alteração. O Grupo de Trabalho decidiu monitorar ainda mais esta questão na Fase 4. Nas respostas ao questionário, o Brasil indica que este projeto de emenda não foi reintroduzido no Congresso e que nenhuma proposta legislativa semelhante é considerada. O Grupo de Trabalho pode parar de monitorar esta questão.

-Aprovação da Lei do Abuso de Autoridade relativa à independência do Ministério Público e do Judiciário

179. Em agosto de 2019, o Congresso do Brasil adotou a Lei sobre Abuso de Autoridade (LAA) que criminaliza abusos cometidos por juízes e promotores.¹⁰⁰ Dois meses antes, em junho de 2019, o Grupo de Trabalho emitiu uma declaração pública expressando preocupações com o projeto de lei que, considerou, introduziu uma definição excessivamente ampla do crime de abuso de autoridade por parte de juízes e procuradores, caracterizada por elementos subjetivos.¹⁰¹ juntamente com outros desenvolvimentos preocupantes, levaram o Grupo de Trabalho a enviar uma missão de alto nível ao Brasil (HLM) em novembro de 2019. Após o HLM, o MSG do Grupo de Trabalho continuou a monitorar esta questão até março de 2021, quando decidiu adiar sua nova avaliação para a Fase 4.

180. Nas respostas ao questionário, o Brasil indica que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) não possui dados sobre se juízes e promotores foram investigados, processados e/ou sancionados nos termos da LAA. Desde a aprovação da Lei, não surgiu nos meios de comunicação qualquer indicação de uma possível utilização, contra juízes ou procuradores, da definição agora ampla do crime. Em junho de 2020, o FPS emitiu diretrizes para fazer cumprir a LAA. Estas diretrizes reforçam as garantias legais de independência dos procuradores e também tentam esclarecer alguns aspectos controversos da lei, incluindo a obrigação de enviar alegações de violações da LAA por parte do Ministério Público Federal ao Gabinete da PGR para investigação, garantindo assim a independência de tais investigações. segundo autoridades brasileiras.¹⁰²

181. Durante a visita in loco, alguns advogados de defesa expressaram a opinião de que a entrada em vigor da LAA é um desenvolvimento positivo, e um promotor que anteriormente fazia parte da força-tarefa da Lava Jato enfatizou que nunca sofreu qualquer retaliação. No entanto, procuradores individuais, funcionários da polícia, advogados de defesa, sociedade civil e académicos manifestaram preocupações sobre o efeito inibidor que esta lei está a ter sobre os procuradores, mesmo que ninguém tivesse conhecimento de qualquer caso, até agora, em que tenha sido aplicada a um procurador. . Os procuradores, durante a visita in loco, partilharam a percepção de que, especialmente após a adopção da LAA, precisam agora de ser “extremamente cuidadosos” nas suas investigações. Os procuradores e os advogados de defesa relataram que consideravam que determinados procuradores tinham sido sujeitos a casos de politização e retaliação, embora não especificamente através da aplicação da LAA. As autoridades brasileiras, após a visita in loco, enfatizaram que a LAA deveria ser avaliada num contexto de preocupações de politização, conforme encontrado em certas decisões do STF, que consideraram que ocorreram violações dos direitos do devido processo dos réus ou outras irregularidades.

- Casos de politização e falta de neutralidade

182. Em vários relatórios de monitorização de países, o Grupo de Trabalho manifestou preocupação com o facto de factores proibidos pelo Artigo 5 da Convenção poderem ter, em determinadas circunstâncias, influenciado a investigação, acusação e resolução de casos de suborno estrangeiro. Casos de suposta influência política

⁹⁹ Projeto de alteração à Constituição n.5/2021.

¹⁰⁰ Lei 13.869/2019.

¹⁰¹ OCDE (01.07.2019), [Disposições sobre abuso de autoridade adotadas pelo Senado levantam preocupações sobre a capacidade do Brasil de garantir a independência dos procuradores e dos juízes no combate à corrupção.](#)

¹⁰² Ministério Público Federal, 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, [Orientação n. 39.](#)

criar uma percepção de falta de independência e fomentar a desconfiança contra as instituições públicas e os quadros institucionais e jurídicos potencialmente anticorrupção.

183. No Brasil, juízes e promotores não estão autorizados a exercer atividades políticas.¹⁰³ Além disso, o Código de Processo Penal enumera factores que infeririam uma falta de neutralidade e podem tornar os juízes e procuradores “suspeitos” ou impedi-los de trabalhar num caso criminal. Esses factores incluem agir com preconceito político.¹⁰⁴ Uma decisão judicial que reconheça que um juiz e/ou procurador é suspeito ou impedido de exercer as suas funções aplica-se retroativamente e pode resultar na anulação de todo o processo penal relacionado. Apesar dessas garantias legais, desde a Fase 3, a sociedade civil e a mídia relataram pelo menos dois casos de politização e falta de imparcialidade de promotores e juízes no Brasil.

184. Em 2019, a mídia obteve acesso a mensagens privadas trocadas entre procuradores federais e um juiz federal envolvido em uma força-tarefa da Lava Jato encarregada de investigar e processar diversos crimes, incluindo suborno estrangeiro.¹⁰⁵ Essas mensagens mostraram que promotores federais e um juiz federal agiram com preconceito político em casos envolvendo diversas figuras políticas nacionais. Concluindo que o juiz violou o seu dever de imparcialidade, o Supremo Tribunal anulou diversas condenações ou outras decisões proferidas contra indivíduos específicos. A politização e a falta de neutralidade reveladas por estas mensagens também levaram à descontinuação do modelo de forças-tarefa. O Brasil enfatiza que é também neste contexto que a LAA foi aprovada pelo Congresso nacional com o objetivo de proteger os direitos dos réus a um julgamento justo.

185. Além disso, entre 2019 e 2022, a Transparência Internacional Brasil (TI-BR) compartilhou diversos relatórios com o Grupo de Trabalho nos quais enfatizou o aumento da politização do Gabinete da PGR nos últimos anos.¹⁰⁶ Segundo o TI-BR, o mandato da atual PGR tem sido marcado, em especial, por “interferência política indevida em investigações de alto perfil”.¹⁰⁷ Embora estes incidentes não estivessem relacionados com casos de suborno estrangeiro, a TI-BR afirma que eles “têm o potencial de reduzir a capacidade institucional do Ministério Público e a sua autonomia para investigar grandes esquemas de corrupção envolvendo políticos e empresários proeminentes, e para reverter o envolvimento das autoridades e instituições brasileiras no combate à corrupção.” As alegações da TI-BR são apoiadas por diversos artigos da mídia.¹⁰⁸ Os jornalistas também reconheceram esta situação durante a visita in loco. Com um governo recém-eleito a tomar posse em Janeiro de 2023 e o mandato do então PGR a terminar em Setembro de 2023, os participantes da visita in loco indicaram que aguardavam sinais de mudança que eram prematuros para discutir neste momento. Na opinião deles, a escolha do próximo PGR será um importante marcador da direção futura do Brasil. O Brasil, porém, ressalta que o FPS é a única instituição que não está vinculada ao Poder Executivo e, portanto, é independente no exercício de suas funções.

-Ações administrativas ou disciplinares recentes contra promotores federais envolvidos em investigações

186. Em relatórios de outros países, o Grupo de Trabalho considerou que o exercício de poderes disciplinares para pressionar táticas contra juízes em casos sensíveis ou retaliar juízes e procuradores constitui uma violação

¹⁰³ Constituição da República Federativa do Brasil, artigos 95 (parágrafo único), (III) e 128 (II) (e), respectivamente.

¹⁰⁴ Artigos 252 a 256 do PCC.

¹⁰⁵ [Interceptar Brasieiu](#) (09.06.2019), Folha de São Paulo (21.06.2019), «[Leia a íntegra da troca de mensagens entre Moro e Deltan ante tensão com o STF](#)».

¹⁰⁶ Esses relatórios, exceto o de 2022, foram distribuídos ao Grupo de Trabalho a pedido da TI-BR e estão disponíveis publicamente aqui: [2019](#), [2020](#), e [2021](#).

¹⁰⁷ TI BR (2021), [Brasil: Retrocessos nos marcos legais e institucionais anticorrupção](#), pág. 17.

¹⁰⁸[Reuters](#) (05.09.2019), [L'Express](#) (28.10.2021); [UOL](#) (26.01.2022); [G1](#) (26.01.2022); [UOL](#) (30.07.2022).

do Artigo 5 da Convenção.¹⁰⁹ O Grupo de Trabalho considerou nessas ocasiões que a proteção dos juízes e procuradores contra pressões e influências externas é essencial para garantir que os fatores políticos e económicos não afetem os casos de suborno estrangeiro. Em sua apresentação por escrito à equipe de avaliação da Fase 4, a TI-BR indicou dois casos em que órgãos administrativos sancionaram promotores federais, apesar de relatórios técnicos concluírem que eles não cometeram violações de seus deveres.

187. Em agosto de 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) condenou três procuradores federais envolvidos em importantes ações de fiscalização anticorrupção por uso indevido de recursos públicos.¹¹⁰ O TCU sancionou estes funcionários a devolverem 2,8 milhões de reais (aproximadamente 514 mil euros) para compensar alegados danos ao Tesouro devido ao pagamento de passagens aéreas e diárias. Tanto uma comissão técnica de investigação como o Ministério Público do Tribunal de Contas concluíram não ter ocorrido qualquer irregularidade. Apesar desses relatos, o plenário do TCU sancionou os três promotores. Em recurso, o TCU absolveu um procurador, mas manteve a condenação dos outros dois (agora antigos) procuradores. Em dezembro de 2022, um juiz federal concedeu liminar para anular essa decisão do TCU. A decisão final ainda está pendente.

188. Em dezembro de 2022, o CNMP sancionou dois procuradores federais acusados de revelar informações confidenciais por meio de comunicado à imprensa. O comunicado de imprensa informou o público e a mídia sobre uma operação que resultou em acusações contra dois senadores. Pouco tempo depois, esses senadores apresentaram queixa disciplinar ao CNMP. Mais uma vez, embora a comissão técnica disciplinar tenha concluído que os procuradores não violaram nenhuma norma disciplinar, o plenário do CNMP impôs sanções.¹¹¹ Posteriormente, o Supremo suspendeu a aplicação da sanção até que o CNMP possa ouvir o recurso dos procuradores.¹¹²

189. Esses casos geraram protestos de associações de promotores e da sociedade civil no Brasil. A Associação Nacional dos Procuradores Federais publicou nota pública indicando que os efeitos da decisão do CNMP “constituem um impedimento ao exercício independente e destemido da missão constitucional do Ministério Público”. A declaração pública acrescenta que “todo o Ministério Público sentir-se-á, em consequência desta decisão, susceptível de ser punido pelo simples facto de cumprir o seu dever de boa fé e com transparência”.¹¹³ A TI-BR, em seu relatório submetido à equipe de avaliação da Fase 4, enfatizou que as decisões do TCU e do CNMP que sancionam promotores federais, apesar das conclusões contrárias dos relatórios técnicos, criaram “séria insegurança jurídica para funcionários públicos que atuam em casos de corrupção por parte de indivíduos poderosos”.¹¹⁴

190. Durante a visita in loco, os procuradores confirmaram que acreditavam que foram efectivamente tomadas medidas disciplinares contra os procuradores sem justa causa, como forma de retaliação. Os participantes da sociedade civil expressaram sérias preocupações relativamente à falta de independência do FPS, indicando que têm assistido a retrocessos na independência dos procuradores nos últimos anos, com o aumento dos casos de interferências. Um advogado indicou que a combinação do grave risco de retaliação, o cálculo retroactivo do prazo de prescrição e o desmantelamento dos grupos de trabalho resultou no aumento das dificuldades na investigação e sanção de indivíduos por corrupção, incluindo suborno estrangeiro. Seria, segundo os advogados, mais fácil investigar e sancionar as empresas.

191. Em setembro de 2023, pouco antes da adoção deste relatório, um ministro do STF ordenou que a AGU e outras autoridades iniciassem um inquérito para saber se os agentes públicos, incluindo os promotores da Lava Jato, deveriam ser responsabilizados civil ou criminalmente por sua suposta má conduta relacionada aos atos realizado em

¹⁰⁹ Argentina Fase 3 (parágrafos 119 a 126), Türkiye Fase 3 (parágrafos 87 a 92); República Checa Fase 3 (parágrafos 97-99);

França Fase 3 (parágrafos 92-96); Eslovénia Fase 3 (parágrafos 9, 73-78); África do Sul Fase 3 (parágrafos 80-101); e a Federação Russa Fase 2 (parágrafos 127-135).

¹¹⁰ TCU [Comunicado de imprensa](#) (9 de agosto de 2022).

¹¹¹ CNMP (20 de dezembro de 2022), “[CNMP aplica pena de suspensão, por 30 dias, e censura a membros do MPF](#)”.

¹¹² STF, MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO ORIGINÁRIA 2.739 DISTRITO FEDERAL, acórdão de 14 de março de 2023.

¹¹³ ANPR (21 de dezembro de 2022), "[Membros do Ministério Público brasileiro elaboram nota em apoio aos colegas punidos pelo CNMP](#)".

¹¹⁴ Transparência Internacional Brasil (2022). Balanço Anual – Brasil 2022, p. 9. (Submissão escrita).

conexão com o acordo de leniência da Odebrecht sem observar os procedimentos do MLA. A Associação Nacional dos Procuradores Federais contestou a legalidade dessa decisão, mas o caso continua pendente. Mesmo assim, a AGU anunciou que criaria uma força-tarefa para cumprir esta decisão. Este caso é discutido mais detalhadamente na Seção B.5 abaixo.

ii. *Departamento de Polícia Federal*

- Salvaguardas normativas gerais

192. O DPF está administrativamente subordinado ao Ministério da Justiça, mas mantém considerável autonomia para investigar crimes da sua competência. O Brasil enfatiza que a Lei 12.830/2013 contém disposições para evitar interferências políticas indevidas nas investigações conduzidas por “comissários de polícia” (delegados de polícia) que lideram os procedimentos investigativos. Esta lei contém disposições que impedem, por exemplo, um comissário de polícia de ser arbitrariamente removido de uma investigação criminal ou injustificadamente removido do seu cargo como forma de retaliação ou para exercer pressão indevida sobre ele. O Brasil também ressalta que os policiais federais são contratados por meio de concurso público e possuem cargos efetivos. Contudo, vários relatos de interferência indevida no DPF levantam dúvidas sobre a eficácia de tais garantias na prática.

-Suposta interferência política nas investigações do DPF

193. Em junho de 2020, o Grupo de Trabalho convidou o Brasil a relatar as alegações feitas por um ex-Ministro da Justiça de que o então Presidente da República teria interferido nas investigações da Polícia Federal para obter informações confidenciais sobre investigações iniciadas contra seus filhos, amigos e aliados políticos. Na sequência destas alegações, o Supremo Tribunal autorizou o Procurador-Geral da República a iniciar uma investigação contra o então Presidente.¹¹⁵ Em setembro de 2022, o Procurador-Geral da República e a Polícia Federal concluíram a investigação indicando não terem encontrado provas de conduta criminosa dos investigados, incluindo o ex-presidente, e solicitaram ao Supremo o encerramento da investigação. O Brasil indica que ainda está pendente uma decisão final do Supremo Tribunal Federal.

194. Paralelamente, ao longo de 2021, artigos de mídia¹¹⁶ e organizações da sociedade civil continuaram a denunciar outros casos de interferência indevida do ex-presidente na Polícia Federal e em outros órgãos de investigação, como a Receita Federal.¹¹⁷ O CC acompanhou esta questão até dezembro de 2022, altura em que o Grupo de Trabalho decidiu que deveria ser reavaliada na Fase 4.

195. Durante a visita in loco, os participantes da Polícia Federal indicaram que nunca sofreram pressão política e que, caso tal situação surgisse, poderiam buscar diretamente alívio junto a um juiz. A sociedade civil e os jornalistas participantes, no entanto, manifestaram preocupações sobre os alegados casos repetidos de interferência sob o antigo governo. Consideraram que, mesmo que os membros individuais da DPF não experimentassem tal influência política, os casos notórios em que isso aconteceu teriam um efeito inibidor, especialmente no contexto de outros casos relatados de interferência política nas agências de aplicação da lei.

Comentário

Os examinadores principais observam que, apesar das garantias claras de independência amplamente reconhecidas que os promotores desfrutam no Brasil nos termos da Constituição, questões de independência surgiram nos últimos anos, algumas das quais foram discutidas no Subgrupo de Monitoramento do Grupo de Trabalho e podem dificultar os esforços pela polícia e pelos promotores para investigar ou processar casos de suborno estrangeiro. Os examinadores principais estão seriamente preocupados com a percepção de falta de independência e autonomia dos procuradores que surgiu desde a Fase 3 e com o efeito inibidor que resultou

¹¹⁵ Inquérito do STF n. 4831.

¹¹⁶ [Métropoles](#) (13.11.2021), [Revista Piauí](#) (17.11.2021), [Folha de São Paulo](#) (20.05.2022).

¹¹⁷ Veja também: Transparência Internacional Brasil (2022). Revisão anual – Brasil 2022, pp. 16-17. (Submissão escrita).

da combinação da Lei alargada sobre o Abuso de Autoridade e das recentes ações disciplinares ou mesmo civis ou criminais contra procuradores envolvidos em esforços de alto nível de aplicação da lei anticorrupção. Observam também com preocupação que, tal como confirmado pelo Supremo Tribunal, o preconceito político influenciou as decisões de aplicação da lei num importante caso de corrupção nacional, bem como as percepções, com base em vários relatórios, de politização da Procuradoria-Geral da República e de interferência indevida do ex-presidente na Polícia Federal e em outros órgãos de investigação. Estes casos representam um risco de que possam surgir considerações impróprias proibidas pelo Artigo 5 da Convenção em casos de suborno estrangeiro.

Os examinadores principais recomendam que o Brasil tome todas as medidas necessárias, como questão prioritária, para garantir que os fatores proibidos pelo Artigo 5 da Convenção não possam, em nenhuma circunstância, influenciar a investigação, o processo e a resolução de casos de suborno estrangeiro ou comprometer em qualquer de outra forma, a independência dos procuradores, nomeadamente através de: (i) criação de salvaguardas para proteger a Procuradoria-Geral da politização ou da percepção de politização; e (ii) reforçar garantias contra possíveis preconceitos políticos por parte dos agentes responsáveis pela aplicação da lei, bem como contra a possível utilização arbitrária de medidas disciplinares ou outras medidas de responsabilização como forma de retaliação contra procuradores envolvidos em ações anticorrupção sensíveis e ações de aplicação relacionadas. Os examinadores principais também recomendam que o Grupo de Trabalho acompanhe se existem medidas suficientes para evitar interferências políticas na Polícia Federal e em outras agências de investigação.

iii. *Controladoria Geral*

- Salvaguardas normativas gerais

196. Como ministério, a CGU faz parte do Poder Executivo, e seu Ministro é nomeado pelo Presidente da República. A CGU possui orçamento próprio que pode executar de forma autônoma. Os dirigentes da CGU são selecionados por meio de concurso público específico e estão entre os mais bem remunerados do Executivo Federal. Embora a CGU não goze de garantias de independência comparáveis às do FPS, o Brasil informa que vários mecanismos legais e processuais estão em vigor para garantir que a CGU possa investigar, processar e sancionar casos de suborno estrangeiro de maneira imparcial e objetiva. Essas garantias incluem o fato de (i) funcionários públicos efetivos realizarem investigações; (ii) as investigações são distribuídas aleatoriamente; (iii) a consideração de fatores proibidos pelo artigo 5 da Convenção é expressamente proibida; 118 (iv) uma metodologia de avaliação padronizada é usada para estabelecer a responsabilidade, (v) o encerramento de um caso deve ser justificado de acordo com a lei aplicável; (vi) órgãos de controle como o FPS tenham pleno acesso aos casos em andamento e encerrados; (vii) os casos resolvidos e encerrados são acessíveis ao público; e (viii) as regras de conflito de interesses, se violadas, podem resultar em demissão ou outras sanções disciplinares para os funcionários civis que conduzem investigações e processos.¹¹⁹

197. Quanto à preocupação de que alegações factuais credíveis de suborno estrangeiro sejam seriamente investigadas e avaliadas pelas autoridades competentes, a CGU enfatizou nas suas respostas da Fase 4 que uma Portaria está regulamentando o registro de denúncias (encaminhadas de vários canais abertos a qualquer pessoa) de forma sistema eletrônico (SUPER) para uma análise objetiva inicial. Qualquer descontinuação também deve ser legalmente fundamentada e justificada no sistema. Além disso, também deve ser aprovado por uma autoridade superior. A CGU ressalta que essa diretriz normativa, aplicada a todos os casos, resulta na garantia da objetividade, imparcialidade e uniformização dos processos de investigação e responsabilização na esfera administrativa.

¹¹⁸ Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019, Artigo 31.

¹¹⁹ Lei 12.813/2013, Artigo 12 e Lei de Improbidade Administrativa 8.429/1992.

- Salvaguardas para a independência quando o Ministro da CGU decide sancionar uma pessoa jurídica

198. O relatório da Fase 3 levantou preocupações relativamente ao facto de a CGU, que é responsável pela investigação, pelos processos e pela decisão sobre a responsabilidade das pessoas colectivas por suborno estrangeiro, não gozar de garantias de independência comparáveis às dos procuradores. As autoridades brasileiras alegaram na época que o facto de a CGU fazer parte do Poder Executivo e de seu Ministro ser nomeado pelo Presidente não afeta a independência do Gabinete. Observaram ainda que os funcionários responsáveis pela condução das investigações e do PAR são funcionários efetivos, o que garante a independência e imparcialidade das decisões tomadas pela CGU (art. 10 CLL). Dado que a Comissão não tem a palavra final, o Grupo de Trabalho considerou preocupante que a decisão final cabe ao Ministro, nomeado político, que não está vinculado ao parecer do gabinete jurídico sobre o relatório da Comissão (art. 12.º CLL).

199. Esta preocupação foi atenuada até certo ponto pelo facto de que se o Ministro decidir tomar uma acção contrária à recomendação do relatório final da comissão PAR, esta deverá ser fundamentada com base em provas recolhidas através do processo.¹²⁰ Além disso, a CGU está sujeita a controlos externos e, em particular, à fiscalização do FPS caso omita seu dever de fazer cumprir a CLL; e iii) as decisões do Ministro estão sujeitas a revisão judicial em questões de direito e abuso de poder discricionário.

200. Com relação à preocupação geral de que a decisão final cabe ao Ministro e, portanto, poderia ser potencialmente contaminada por considerações políticas, os participantes da CGU na visita in loco indicaram que é difícil pensar que o Ministro poderia tomar uma decisão diferente daquela recomendada pelo a comissão PAR. Enfatizaram que, em nome da “transparência activa”, o relatório da comissão é público e que o Ministro pode ser processado e responsabilizado pessoalmente se não seguir a recomendação do relatório através de dolo ou negligência grave.¹²¹ Outros membros do painel na visita in loco, inclusive da sociedade civil, não achavam que o facto de o Ministro da CGU tomar a decisão final fosse um problema devido às salvaguardas mais amplas descritas acima.

Comentário

Os examinadores principais ficam tranquilos de que a divisão da CGU responsável por investigar e resolver casos de suborno estrangeiro está a desempenhar as suas tarefas de forma imparcial e profissional. Quanto à preocupação da Fase 3 de que a decisão final sobre a responsabilidade de uma pessoa jurídica cabe ao Ministro da CGU e, portanto, poderia ser potencialmente contaminada por fatores políticos, os examinadores principais consideram, com base nos esclarecimentos obtidos na visita in loco, que este risco é atenuado pelas salvaguardas em vigor, incluindo o facto de o Ministro só poder desconsiderar a proposta da comissão do PAR com base nos registos probatórios do PAR e de o Ministro poder ser pessoalmente responsabilizado por rejeitar a proposta da comissão sem justificação.

d. Estabelecendo Jurisdição

201. Nas fases anteriores, a jurisdição sobre pessoas singulares (artigos 6.º e 7.º do Código Penal) era geralmente considerada em conformidade com o artigo 4.º da Convenção. No entanto, o Grupo de Trabalho decidiu acompanhar a forma como a jurisdição é exercida sobre pessoas singulares e colectivas quando a infracção ocorre, pelo menos em parte, no estrangeiro, dada a gama de condições para o exercício da jurisdição de nacionalidade nos termos do artigo 7.º PC (Acompanhamento 16 .h). Além do requisito de dupla incriminação, o infrator também deve “entrar[] no território nacional” antes que a jurisdição possa ser reivindicada. Na Fase 3, o estabelecimento da jurisdição parece ter levantado dificuldades nos poucos casos de suborno estrangeiro que o Brasil estava então investigando. Os procuradores admitiram que preferiam estabelecer a jurisdição territorial, dados os desafios de estabelecer a jurisdição por nacionalidade.

¹²⁰ Art. 13 (parágrafo único), Decreto 11.129/2022.

¹²¹ Artigo 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 e artigos 2º e 12 do Decreto nº 9.830/2018, bem como artigo 319 PC.

i. Jurisdição sobre pessoas físicas

202. Nas respostas da Fase 4, o Brasil não citou nenhuma decisão que esclarecesse quando a jurisdição pode ser exercida sobre pessoas físicas quando o suborno estrangeiro é cometido, pelo menos em parte, no exterior. Durante a visita in loco, os juízes concordaram que não havia jurisprudência conclusiva sobre esta questão. Por outro lado, depois que o Brasil local informou que, em pelo menos dois casos, o Brasil não tinha jurisdição criminal porque o crime ocorreu no exterior. A preocupação permanece, portanto, se o Brasil pode exercer jurisdição sobre pessoa física por suborno estrangeiro cometido no exterior, pelo menos em parte, de acordo com o Artigo 4 da Convenção.

Comentário

Os examinadores principais propõem encerrar o acompanhamento 16.h, iniciado em 2007, e recomendam que o Brasil revise sua legislação para esclarecer sua jurisdição sobre pessoas físicas quando suborno estrangeiro for cometido, pelo menos em parte, no exterior.

ii. Jurisdição sobre pessoas jurídicas

203. A Lei de Responsabilidade Corporativa (CLL) proíbe atos ilícitos contra a administração pública estrangeira, incluindo suborno estrangeiro. Conforme descrito na Seção C abaixo, aplica-se a empresas brasileiras, bem como a empresas estrangeiras que tenham estabelecido escritório ou outra forma de representação no Brasil. A CLL é omissa quanto à sua aplicação territorial. Para a jurisdição da nacionalidade, o artigo 28 do CLL prevê expressamente que se aplica às empresas brasileiras por atos contra a administração pública estrangeira “mesmo que cometidos no exterior”.

204. Jurisdição territorial: Como um novo desenvolvimento da Fase 4, o Decreto de 2022 fornece mais detalhes sobre a jurisdição territorial sobre pessoas coletivas por crimes de corrupção. Especifica que a LLC se aplicará aos atos lesivos praticados “no todo ou em parte no território nacional”, bem como aos atos que “produzam ou possam produzir efeitos” no Brasil. (artigo 1.II. LLC). Este é um esclarecimento bem-vindo de que todo o ato não precisa ocorrer dentro do Brasil para que o Brasil tenha jurisdição territorial. Por outro lado, o Artigo 1 da CLL pode limitar excessivamente a jurisdição sobre empresas estrangeiras que não conduzam negócios no Brasil ou que não registrem oficialmente um escritório temporário no Brasil. Assim, é possível que um esquema de suborno estrangeiro em nome de uma empresa estrangeira ocorra em parte no Brasil (por exemplo, um agente de uma empresa estrangeira oferece suborno a um funcionário público estrangeiro em uma conferência no Rio) sem que o Brasil tenha jurisdição sobre a empresa estrangeira.

205. Jurisdição de nacionalidade: Na Fase 3, o Grupo de Trabalho reiterou sua preocupação de que o Brasil só reivindicaria jurisdição de nacionalidade sobre empresas que fossem estabelecidas sob a lei brasileira e tivessem sua sede principal no Brasil. O Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil abordasse essa potencial lacuna (recomendação 7 da Fase 3). À data do seu Acompanhamento Escrito, o Grupo de Trabalho considerou esta recomendação integralmente implementada porque o FPS tinha emitido uma Nota Técnica especificando que o artigo 28.^o da CLL deveria ser interpretado para abranger as sociedades constituídas no Brasil e as sociedades que tenham os seus principais órgãos de administração e controle no Brasil. Brasil, mesmo que algumas funções estivessem sediadas no exterior.¹²²

206. Na Fase 4, o Decreto de 2022 apenas reafirma o artigo 28 da LLC sem incorporar os esclarecimentos da nota técnica do FPS de 2015. As discussões com os juízes durante a visita in loco mostraram que a lacuna de nacionalidade pode não ser totalmente corrigida. Primeiro, não está claro se a Nota Técnica do FPS se aplicaria à CGU, à AGU ou a qualquer outra autoridade. Em segundo lugar, tal interpretação ainda não foi considerada em tribunal como uma interpretação válida dos requisitos do Código Civil. Enquanto se aguarda esse esclarecimento, os juízes indicaram que ainda não estavam convencidos de que a lei seria aplicada a menos que ambas as condições fossem satisfeitas. Durante a finalização deste relatório, a CGU disponibilizou uma nota técnica que a CGU elaborou no âmbito do

processo administrativo. Segundo a nota técnica, a CGU poderia instaurar processos contra um grupo de empresas, incluindo pelo menos uma entidade sediada em outro país, que operasse como um único grupo econômico. O processo, no entanto, continua em curso, pelo que não há decisão final que confirme esta análise.

¹²² Nota Técnica nº 01/2015.

Além disso, a nota técnica não analisa o artigo 28 do CLL, portanto não está claro como um tribunal brasileiro avaliaria a questão caso a decisão final do PAR fosse contestada.

Comentário

Os examinadores principais acolhem com satisfação os esclarecimentos adicionais fornecidos no Decreto de 2022 sobre o alcance jurisdicional da CLL, tanto dentro como fora do território brasileiro. Dado que o Decreto de 2022 não incorporou os esclarecimentos relativos à jurisdição de nacionalidade do Brasil, que foram relatados no relatório de acompanhamento escrito da Fase 3, os examinadores principais reiteram a recomendação 7 da Fase 3 de que o Brasil esclareça por qualquer meio apropriado que a jurisdição sobre pessoas jurídicas sob o artigo 28 da CLL deve ser interpretado de forma ampla e abrangente, em especial, as sociedades não constituídas no Brasil se tiverem sede no Brasil e as sociedades cuja administração e controle principal estejam situados no Brasil, mesmo que parte dessa função esteja localizada no exterior. Com relação à jurisdição territorial, os examinadores principais recomendam que o Grupo de Trabalho acompanhe, à medida que a jurisprudência se desenvolve, se o Brasil tem jurisdição sobre empresas estrangeiras que não conduzem negócios no Brasil ou que não conseguem registrar oficialmente um escritório temporário no Brasil.

e. Adequação do estatuto de limitações

i. Prazo de prescrição para pessoas físicas

- Situação na Fase 3

207. Na Fase 3, o Brasil reformou seu estatuto de prescrição pela última vez em 2010. O Grupo de Trabalho descobriu que o Brasil recalcula o prazo de prescrição para pessoas físicas com base na sentença recebida e não no máximo legal. Após a sentença, o prazo de prescrição é assim recalculado com base neste novo prazo de prescrição e aplicado retrospectivamente ao período entre a infração e a acusação, a acusação e a condenação, e a condenação e o início da pena.

208. Tal como aplicado ao suborno estrangeiro, o prazo de prescrição ao abrigo do artigo 109 PC seria de 12 anos a contar da infração para crimes comuns de suborno estrangeiro e de 16 anos para suborno estrangeiro agravado antes de uma sentença ser imposta. Após a sentença, entretanto, a prescrição seria recalculada retroativamente para refletir o prazo de prescrição da sentença efetivamente imposta. Por exemplo, se um arguido fosse condenado a 1 ano, o prazo de prescrição seria redefinido para 4 anos. Se a acusação demorasse mais de 4 anos entre o crime e a acusação, entre a acusação e a condenação, ou entre a condenação e o início da sentença, o arguido seria absolvido por prescrição.

209. O Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil “tome medidas urgentemente” para garantir que o prazo de prescrição para pessoas físicas por suborno estrangeiro seja adequado, inclusive nos casos em que o réu receba uma sentença final “na extremidade inferior da escala” (recomendação 8 da Fase 3). .eu.). Na época do Acompanhamento Escrito do Brasil, o Brasil só poderia informar que alguns projetos de lei haviam sido submetidos ao Congresso para reformar o prazo de prescrição para reduzir a “impunidade no Brasil”. Como nenhum desses projetos de lei foi aprovado, o Grupo de Trabalho considerou esta recomendação não implementada.

- Avaliação adicional na Fase 4

210. Durante a visita in loco da Fase 4, esta questão foi discutida com uma grande variedade de membros do painel, também com base na Recomendação IX.ii de 2021. Nas respostas ao questionário, o Brasil enfatiza que a lei mitiga o risco de os casos prescreverem porque uma condenação sempre interrompe a prescrição (artigo 117(IV) CP). O Supremo Tribunal também confirmou que qualquer decisão

que reafirme a condenção interromperá da mesma forma o prazo de prescrição, mesmo que modifique a sentença.¹²³ No entanto,

¹²³ HC 176473, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno (27 de abril de 2020).

nas respostas ao questionário, o FPS indica que o prazo prescricional permite que a investigação seja conduzida em prazo adequado, mas que a demora na obtenção de uma condenação definitiva leva ao decurso do prazo de prescrição em “numerosos processos no Brasil”.

211. Isso parece ter ocorrido nos únicos casos de suborno estrangeiro no Brasil até o momento que resultaram em processos judiciais. No caso do Fabricante de Aeronaves, 11 pessoas singulares foram indiciadas em 2014 relativamente a um esquema de suborno estrangeiro que remonta a 2008-2010. Embora 10 réus tenham sido condenados por suborno estrangeiro em 2018 após o julgamento inicial, uma decisão do tribunal de recurso de 2022 absolveu 8 réus devido à caducidade do prazo de prescrição com base na sua sentença. Embora o prazo de prescrição máximo teórico fosse de 12 a 16 anos, o prazo de prescrição real aplicado a estes 8 arguidos foi de apenas 4 anos porque foram condenados a uma pena de prisão de dois anos.¹²⁴ Especificamente, 2 dos 8 arguidos foram absolvidos porque a sua acusação alterada foi apresentada mais de 4 anos após o crime ter sido cometido. Os outros 6 arguidos foram absolvidos porque a sua sentença foi pronunciada mais de 4 anos após a sua acusação. A condenação de um arguido, no entanto, foi mantida porque tinha recebido uma pena de prisão de 2 anos e 6 meses, desencadeando um período de prescrição de 8 anos. O caso continua sujeito a recurso.

212. Uma “abordagem permissiva aos recursos” foi apontada como uma das razões para a morosidade dos procedimentos por um analista brasileiro num artigo recente que cita um importante escândalo político nacional que já dura há 18 anos.¹²⁵ A morosidade dos processos resultantes do sistema de recurso múltiplo (estão disponíveis até 7 níveis de recurso) e os riscos associados de absolvições devido à expiração do prazo de prescrição foram confirmados durante a visita in loco de participantes das diversas profissões jurídicas. O sistema favorece os arguidos mais ricos, que podem pagar os serviços dos advogados de defesa mais especializados, para recorrerem múltiplas vezes com base tanto em fundamentos processuais como substantivos.

213. Por sua vez, os Juízes indicaram que o Brasil percorreu um longo caminho com seu sistema de prescrição e que o acúmulo de recursos foi reduzido ao longo do tempo. Ainda assim, um juiz descreveu seu recálculo retroativo do prazo prescricional como “muito estranho” e “um fruto que só cresce aqui no Brasil”. Outro juiz observou que a questão principal reside no sistema penal, com o seu potencial para ser abusado, e não no estatuto de limitações em si. Outro juiz mencionou a combinação entre a lentidão dos processos (mesmo tendo reconhecido alguns progressos recentes a este respeito) e as penas geralmente baixas como a principal questão preocupante.

214. Embora os procuradores tenham inicialmente negado que o prazo de prescrição fosse um problema, culpando os processos judiciais morosos em geral, admitiram mais tarde, em particular com base no resultado do caso de suborno estrangeiro acima mencionado que foi a julgamento, que levanta sérias preocupações em termos de riscos de impunidade, nomeadamente em casos complexos de suborno estrangeiro. Embora reconhecendo que o prazo de prescrição se destina a garantir procedimentos oportunos, os advogados de defesa observaram que o cálculo retroativo do prazo de prescrição e as absolvições resultantes são inadequados e que o sistema de recurso criminal ou o prazo de prescrição precisam de ser adaptados. Quando questionados sobre a razão pela qual, na sua opinião, a última tentativa de reforma da prescrição (com os acima mencionados projectos de lei de 2015) foi abandonada, invocaram uma “falta de vontade política”. Os representantes da sociedade civil observaram que, embora o cálculo retroativo do prazo de prescrição forneça garantias úteis para “pequenos infratores”, um aumento do prazo de prescrição para crimes económicos graves, como o suborno estrangeiro, pareceria justificado com base no resultado do caso do Fabricante de Aeronaves.

Comentário

Tal como confirmado pelo elevado número de absolvições num recente caso proeminente de suborno estrangeiro, bem como pelos participantes de vários painéis durante a visita in loco da Fase 4, as preocupações expressas pelo Grupo de Trabalho na Fase 3 permanecem válidas e os examinadores principais estão seriamente preocupados que a recomendação 8 ainda não foi implementada, nove anos depois de o Brasil ter sido solicitado a tomar medidas urgentes

¹²⁴ Tribunal Regional Federal (Primeira Câmara Criminal Especializada), decisão de 27 de abril de 2022.

¹²⁵ Sara Martins Gomes Lopes, "[Responsabilidade não criminal e obstáculos na recuperação de recursos provenientes de corrupção no Brasil](#)" (25 de outubro de 2022), iniciativa StAR do Banco Mundial.

para resolver este problema bem identificado. Os examinadores principais convidam o Grupo de Trabalho a expandir a sua recomendação 8.i. em relação a pessoas físicas e recomendam que o Brasil resolva urgentemente, por meio de medidas legislativas e/ou quaisquer outras medidas institucionais plenamente eficazes, as consequências indesejadas do recálculo retroativo de seu prazo de prescrição para pessoas físicas por suborno estrangeiro com base na sentença efetivamente imposta.

ii. *Prazo de prescrição para pessoas jurídicas*

215. Para as pessoas colectivas, a prescrição está prevista no artigo 25.º da CLL, que prevê que a sua infracção prescreverá decorridos cinco anos “a contar da data do conhecimento da infracção ou, tratando-se de infracção permanente ou continuada, a partir do dia em que tiver cessado.” Isto significa que a sanção deve ser imposta no prazo de cinco anos, a menos que o prazo de prescrição seja interrompido ou suspenso.

216. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho estava preocupado com o facto de um período de cinco anos ser demasiado curto, especialmente para a responsabilidade civil, dada a duração dos processos judiciais. Além disso, para o processo administrativo, não era claro como o prazo de prescrição seria afetado pelos prazos de 180 dias previstos no artigo 10.º, n.º 3, da CLL para a conclusão de qualquer processo administrativo formal para estabelecer a responsabilidade de uma pessoa coletiva pela infracção. Este prazo administrativo é discutido na Seção B.4.b acima. No entanto, o Grupo de Trabalho da Fase 3 concluiu que o recálculo retroativo do prazo de prescrição para pessoas singulares ao abrigo do Código Penal não se aplica ao prazo de prescrição para pessoas coletivas.

217. Começo: A LLC é ambígua, uma vez que o prazo de prescrição para infracções continuadas pode ser entendido como tendo início quando a infracção “cessou”, mesmo que as autoridades não tenham conhecimento da infracção. Os representantes da CGU sustentaram que o critério de “consciência” se aplicava tanto a infracções instantâneas quanto continuadas, mas nenhuma decisão administrativa ou judicial foi citada para apoiar sua interpretação. Na sua opinião, a disposição relativa às infracções continuadas simplesmente clarificava que o período de prescrição não começaria até que ambas as condições fossem satisfeitas, ou seja, que as autoridades tivessem “conhecimento” da infracção e que esta “tivesse cessado”. Os advogados do sector privado, no entanto, reconheceram que a linguagem poderia ser interpretada como implicando que o período de cinco anos poderia começar imediatamente após a continuação do delito ter cessado, mesmo que as autoridades não tivessem conhecimento dele. Após a visita in loco, as autoridades brasileiras citaram um parecer jurídico da CGU de que o objetivo da disposição era garantir que o prazo de prescrição fosse mais longo no caso de infracções continuadas. Citaram também uma decisão do PAR que sustentava que a empresa poderia ser sancionada por um delito cometido durante um período de seis anos, embora ainda estivesse em curso no momento em que foi descoberto. Seja qual for a intenção, o texto legal, tal como está redigido, cria incerteza sobre se o prazo de prescrição teria começado se esse regime de seis anos tivesse terminado antes de ser detectado.

218. Conhecimento: A CLL é omissa sobre o que constitui “conhecimento” do delito e quem deve ter tal conhecimento antes do início do prazo de prescrição. Reconhecendo que não existe jurisprudência consolidada sobre o assunto, a CGU considera, como medida conservadora, que o conhecimento surgiria quando qualquer funcionário público tomasse conhecimento do delito no exercício de suas funções oficiais.¹²⁶

219. Suspensões ou interrupções: Nos termos do artigo 16.º, n.º 9, da CLL, a celebração de um acordo de leniência interrompe o prazo de prescrição. Nas respostas ao questionário, o Brasil informou que o prazo de prescrição será interrompido pelo início de um processo PAR para impor responsabilidade pela irregularidade. Além disso, o Decreto de 2022 também prevê que um acordo para negociação de acordo de leniência também interromperá e suspenderá o prazo de prescrição por até 360 dias (artigo 39, § 3º).

Por fim, o Brasil também observa que o prazo de prescrição abrange apenas a constatação de responsabilidade no PAR. Assim, se uma empresa solicitar

¹²⁶ Manual da CGU sobre Responsabilidade Civil de Entidades Privadas, Seção 21.2.

reconsideração, única forma de recurso autorizada pela CLL, o prazo do recurso não poderá ser utilizado para decretar a prescrição da ação executiva.

220. Aplicação na prática: Durante a visita in loco, tanto os representantes da CGU quanto os advogados do setor privado confirmaram que nem o prazo de prescrição de 5 anos nem o prazo administrativo de 180 dias criaram quaisquer problemas significativos na prática. Na verdade, os advogados do setor privado consideraram que certos processos administrativos demoraram demasiado tempo a ser concluídos. De acordo com dados fornecidos pelo Brasil, apenas 2 dos 108 processos administrativos iniciados pela CGU no âmbito da CLL foram arquivados por questões de prescrição. Embora o Brasil não tenha fornecido informações sobre quantos casos não foram iniciados por motivos de prescrição, as regras existentes parecem até agora adequadas na prática.

Comentário

Dados os esclarecimentos durante a visita in loco, os examinadores principais estão convencidos de que as preocupações da Fase 3 relativas à adequação do prazo de prescrição para pessoas coletivas em processos administrativos foram suficientemente atenuadas. A recomendação 8(ii) da Fase 3 pode ser considerada implementada. O Grupo de Trabalho pode acompanhar se o período de prescrição começa após a descoberta de violações instantâneas e contínuas de suborno estrangeiro.

B.5 Internacional Cooperação

a. Assistência jurídica mútua em matéria penal

i. Marco jurídico do Brasil para AJM em questões criminais

221. A estrutura do AJM do Brasil em matéria penal permanece praticamente inalterada desde a Fase 3. As regras internas do Brasil que regem a cooperação jurídica internacional estão codificadas no Código de Processo Civil.¹²⁷ O Brasil tem uma abordagem flexível para AJM, que pode ser fornecida com base em tratados multilaterais, tratados bilaterais ou na reciprocidade. Os pedidos de AJM baseados em tratados multilaterais tendem a ser feitos ao abrigo da UNCAC ou da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC ou Convenção de Palermo). A Convenção Antissuborno da OCDE, no entanto, também é considerada uma base de tratado multilateral para o AJM. O Brasil manteve tratados bilaterais ou multilaterais com 15 países membros do Grupo de Trabalho.¹²⁸

222. O Brasil não exige dupla criminalização para fornecer AJM, a menos que um tratado específico assim o exija. O Brasil também pode fornecer uma ampla gama de assistência, incluindo assistência direta, transferência de investigações ou processos e reconhecimento de sentenças estrangeiras para execução de sentenças. As formas de assistência direta autorizadas na lei incluem a prestação de serviços processuais, a obtenção de depoimentos, a realização de buscas e apreensões, a entrega de documentos, a realização de perícias de pessoas, objetos ou locais, e a identificação e localização de pessoas, bem como a identificação, congelamento e segurança de confisco de bens. A legislação também autoriza as autoridades brasileiras a formar equipes conjuntas de investigação (EIC) para investigar qualquer crime abrangido por um tratado internacional do qual o Brasil seja parte. O Brasil também pode se envolver em cooperação informal e transmitir informações aos parceiros espontaneamente, sem solicitação prévia.

ii. Arranjos e práticas institucionais do Brasil em matéria penal

223. A principal autoridade central do Brasil para AJM é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI) do Ministério da Justiça (MOJ). A DRCI utiliza sistemas de gerenciamento de informações para

¹²⁷ Lei 13.105/2015, artigos 26 (Capítulo II do Livro II).

¹²⁸ O Brasil possui MLATs bilaterais ou multilaterais com os seguintes países membros do Grupo de Trabalho: Argentina, Bélgica, Canadá, Colômbia, França, Coreia, Itália, México, Peru, Portugal, Espanha, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. Também teve MLATs com os seguintes países não pertencentes ao Grupo de Trabalho: República Popular da China, Cuba, Honduras, Nigéria, Panamá, Paraguai, Ucrânia e Uruguai.

rastrear solicitações. A DRCI preparou modelos eletrônicos para autoridades estrangeiras preencherem e enviarem por e-mail. As autoridades nacionais também podem fazer pedidos através de um portal eletrônico. A DRCI também aceitará solicitações não eletrônicas. Além disso, a Secretaria de Cooperação Internacional (SCI), dentro do Procurador-Geral da República (PGR), é a autoridade central do Brasil para AJM no âmbito do seu tratado bilateral com o Canadá, e para pedidos de AJM de direito penal entre os membros da Comunidade de Língua Portuguesa. Países (Decreto 8.833/2016).¹²⁹

224. Finalmente, as principais autoridades de aplicação da lei do Brasil para combater o suborno estrangeiro e a corrupção transnacional desenvolveram ou aprimoraram suas próprias equipes e processos de coordenação interna. Para o FPS, a Secretaria de Cooperação Internacional (SCI), vinculada à Procuradoria-Geral, presta assistência ao MLA. Tal como a DRCI, ajuda as autoridades nacionais e estrangeiras a cumprir os requisitos e prazos estabelecidos nas leis aplicáveis. Em Janeiro de 2023, o DPF reforçou a sua capacidade de fornecer AJM através da criação de uma unidade de Cooperação Jurídica Internacional (DCI).

iii. MLA na prática em matéria penal

225. O FPS apenas forneceu dados do MLA à equipa de avaliação após a visita ao local. Para pedidos de AJM enviados, o FPS informou que fez 27 pedidos de AJM entre 2016 e 2020 relacionados com corrupção transnacional catalogada como estando relacionada com o âmbito da Convenção. Estas solicitações foram enviadas a seis países do Grupo de Trabalho, mas 21 das 27 solicitações foram enviadas a apenas dois dos países do Grupo de Trabalho. Em termos de situação, 22 dos 27 pedidos foram finalizados e 5 permaneceram em curso. Os pedidos finalizados demoraram em média 2,5 anos, enquanto os pedidos pendentes estavam pendentes há quase 3 anos.

226. Para os pedidos de MLA recebidos, o FPS informou que entre 2016 e 2021 recebeu 26 pedidos que foram catalogados como estando relacionados com o âmbito da Convenção. Estes pedidos vieram de 12 jurisdições ou autoridades diferentes, incluindo 10 países membros do Grupo de Trabalho, 1 país não membro do Grupo de Trabalho e 1 organização internacional. Quatro membros do Grupo de Trabalho foram responsáveis por 20 dos 22 pedidos. Em termos de situação, o FPS informou que havia finalizado 22 das 26 solicitações, enquanto 3 estavam em andamento e o status de 1 era desconhecido. Em média, foram necessários 1,88 anos para concluir as solicitações de MLA recebidas pelo Brasil.

b. Assistência jurídica mútua em questões não penais

i. A estrutura legal e os arranjos institucionais do Brasil para AJM em questões não criminais

227. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho decidiu acompanhar a capacidade do Brasil de buscar e fornecer AJM imediata e eficaz em casos de suborno estrangeiro contra pessoas jurídicas (Acompanhamento 16.I.). Em parte, isto deveu-se ao número limitado de pedidos de AJM recebidos ou enviados envolvendo pessoas coletivas. Também não era claro qual a base jurídica para que tais pedidos pudessem ser apresentados no contexto de processos administrativos e civis.

228. Desde a Fase 3, a AGU emitiu um parecer (Parecer Legal da AGU 320/2021) confirmando que a CGU pode se envolver diretamente bilateralmente em relação a processos de responsabilidade administrativa no âmbito da UNCAC, da Convenção Antissuborno da OCDE e da Convenção de Palermo. A CGU reforçou a sua capacidade de trocar informações através da celebração de acordos com autoridades da Colômbia, do Chile e de França, bem como com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, e está a negociar acordos semelhantes com outras jurisdições. Mesmo sem acordos formais, a CGU também desenvolveu fortes laços com o DOJ e a SEC dos EUA, trabalhando em paralelo em vários casos de corrupção transnacional, principalmente decorrentes da operação Lava Jato. Esses laços têm resultado no compartilhamento espontâneo de determinados tipos de informações em casos de interesse mútuo. A CGU acompanha ativamente o andamento de suas solicitações, seja diretamente com as autoridades estrangeiras ou com a assistência da DRCI. Por fim, a

CGU também desenvolveu um novo processo interno

¹²⁹Decreto 8.861/2016.

sob o Gabinete Consultivo Especial para Assuntos Internacionais (AINT) para ajudar a coordenar questões de AJM. Prepara e transmite pedidos formais de AJM à DRCI e/ou aos canais diplomáticos.

ii. MLA na prática para questões não criminais

229. Para pedidos de AJM enviados, a CGU informa que enviou 26 pedidos de AJM relativos a transnacionais corrupção, apenas 5 dos quais diziam respeito a processos envolvendo suborno estrangeiro do lado da oferta na perspectiva do Brasil. Em termos de destinatários, apenas 1 pedido de AJM foi dirigido a um país membro do Grupo de Trabalho. Os demais foram para países não membros do Grupo de Trabalho na América Latina e na Europa. O país não pertencente ao Grupo de Trabalho que negou o pedido informou que só poderia fornecer AJM em relação a processos penais ao abrigo do seu quadro jurídico. Notavelmente, tanto a CGU como a AGU relataram dificuldades em obter AJM de outros países porque não estão investigando ou conduzindo processos no contexto do direito penal, dada a escolha do Brasil de adotar a responsabilidade corporativa não criminal para crimes de corrupção. congelar ou apreender bens localizados em outras jurisdições. Em resposta, as autoridades brasileiras procuram concluir mais acordos bilaterais com homólogos estrangeiros. Além disso, a DRCI informou, após a visita in loco, que, ao negociar tratados, procura agora incluir disposições para garantir a cooperação com processos não criminais relacionados com um acto criminoso.

230. Quanto aos 19 pedidos de AJM relativos a esquemas de corrupção transnacionais envolvendo funcionários brasileiros do lado da procura, 18 pedidos foram dirigidos a países membros do Grupo de Trabalho. Mais uma vez, alguns pedidos foram negados em parte porque a CGU não é uma autoridade de aplicação da lei penal. Embora estas negações fossem provenientes de países membros do Grupo de Trabalho, diziam respeito a infracções do lado da procura que não se enquadravam no âmbito da Convenção. Assim, não é possível tirar conclusões sobre a forma como estes países tratariam um futuro pedido de AJM abrangido pelo âmbito de aplicação da Convenção.

Tabela 3. Solicitações de MLA enviadas pelo Brasil por suborno estrangeiro, por status de conclusão

	Total	Status %	FPS	Status %	CGU	Status %
Total de solicitações	32		27		5	
Finalizado	26	81,3%	22	81,5%	4	80,0%
Realizada	14	53,8%	13	59,1%	1	25,0%
Parcialmente cumprido	1	3,8%	1	4,5%	0	0,0%
Retirado	2	7,7%	0	0,0%	2	50,0%
Negado	9	34,6%	8	36,4%	1	25,0%
Em andamento	6	18,8%	5	18,5%	1	20,0%

Fonte: Informações fornecidas pelas autoridades brasileiras na Fase 4.

231. Para pedidos de AJM recebidos, a CGU informa que recebeu 6 pedidos de AJM relativos a suborno estrangeiro. Destes, 5 pedidos vieram de 3 Partes da Convenção, enquanto um veio de um não-Parte da América Latina. Em termos de situação, a CGU atendeu pelo menos parcialmente 3 solicitações e conseguiu fornecer informações. Para 2 solicitações, a CGU respondeu que não tinha informações a fornecer e 1 solicitação (a uma Parte) foi negada. A CGU negou, no todo ou em parte, dois pedidos feitos por diferentes países do Grupo de Trabalho, alegando que foi impedida de fazê-lo devido a obrigações de “sigilo” sob a lei brasileira ou aos termos do acordo de leniência que celebrou com a empresa relevante. Por outro lado, a CGU aparentemente poderia compartilhar informações com um terceiro país do Grupo de Trabalho sobre outra empresa, apesar de ter celebrado um acordo de leniência. Durante a visita, as autoridades brasileiras do MLA explicaram que, após terem concluído um acordo de leniência, não poderão compartilhar informações com uma autoridade estrangeira, a menos que essa autoridade concorde em não usar as informações para processar a empresa ou qualquer outra pessoa que tenha

cooperado com a investigação. no brasil. Coletivamente, esses exemplos sugerem que as autoridades brasileiras se esforçam para encontrar uma maneira de fornecer o máximo de informações possível dentro dos limites impostos pelas suas obrigações legais.

iii. Estatísticas

232. Tanto o DRCI quanto o FPS podem rastrear solicitações ativas e passivas. A DRCI fornece relatórios anuais e mensais dos seus esforços de cooperação internacional no seu website público. A DRCI não conseguiu, no entanto, gerar estatísticas sobre o período de tempo necessário para executar pedidos de AJM relativos a suborno estrangeiro ou sobre as medidas que foram solicitadas nesses casos.

c. Outras formas de cooperação e envolvimento

233. O FPS informa que está a procurar reforçar a sua cooperação internacional, melhorando os seus laços com outras autoridades. Identificou especificamente a Associação Ibero-Americana de Procuradores Públicos (AIAMP), que foi criada em 2017 para promover laços entre procuradores da América Latina, bem como de Espanha e Portugal. O FPS também procura reforçar os laços com a EUROJUST, em parte para melhorar o acesso aos dados disponíveis das instituições da UE. Eles também estão envolvidos na Rede Contra Corrupção para a América Latina.

234. Por sua vez, a CGU informa que utiliza redes regionais e internacionais, incluindo o Grupo de Trabalho LEO, LAC-LEN e GLEN, bem como GlobE. Também desenvolveu fortes laços com outras autoridades do Grupo de Trabalho. O DPF informa que compartilhou informações que desenvolveu no Brasil com outras partes da Convenção. A cooperação resultante levou a buscas coordenadas em Dezembro de 2022 numa questão relativa ao branqueamento de capitais internacional relacionado com o peculato num país africano.

235. Embora a estrutura do MLA do Brasil proporcione uma grande flexibilidade na busca e prestação de assistência, os painelistas que visitaram o local explicaram que a cooperação “informal” às vezes é percebida no discurso público brasileiro como imprópria. Em setembro de 2023, bem depois da visita in loco, um ministro do STF proferiu decisão invalidando todas as provas obtidas por meio do acordo de leniência de 2016 que o FPS celebrou com a Odebrecht. Para chegar a esta conclusão, a decisão baseou-se em vários fatores, incluindo uma avaliação de que os promotores ou outros agentes públicos não seguiram os canais oficiais de AJM ao obter provas ou concluir os termos do acordo de leniência. Ao final, a sentença exigiu que as autoridades competentes investigassem e responsabilizassem os agentes envolvidos. Dado o momento, todas as ramificações desta decisão sobre assistência jurídica mútua e independência do Ministério Público não puderam ser exploradas com funcionários governamentais ou partes interessadas não governamentais. Após a decisão, a AGU anunciou que criaria uma força-tarefa para investigar.¹³⁰ Ao finalizar este relatório, os promotores brasileiros informaram à equipe de avaliação que o FPS havia apelado da decisão no que diz respeito ao AJM, porque sustentam que os procedimentos do AJM foram respeitados.

d. Perspectivas do Grupo de Trabalho sobre a assistência jurídica mútua do Brasil

236. No início do processo de avaliação da Fase 4, as Partes da Convenção foram convidadas a fornecer informações relacionadas à sua experiência de cooperação internacional em relação ao suborno estrangeiro com o Brasil nos últimos anos. No final das contas, 13 países do Grupo de Trabalho responderam, sendo que 10 tinham registros de cooperação com o Brasil durante o período relevante. O feedback fornecido foi geralmente positivo, com os países elogiando a assistência proativa das autoridades brasileiras em termos de comunicação espontânea, obtenção de evidências úteis e até mesmo coordenação estreita para resolver casos multijurisdicionais significativos.

237. Alguns países, no entanto, relataram que pode levar algum tempo para garantir assistência ou encontrar o ponto de contacto apropriado. Um país do Grupo de Trabalho, por exemplo, afirmou que se tornou mais difícil garantir o AJM após a dissolução do grupo de trabalho Lava Jato. Ao mesmo tempo, as autoridades brasileiras relataram que recentemente fizeram mudanças institucionais para desenvolver ou melhorar

¹³⁰ AGU, “[AGU criará força-tarefa para investigar desvios na Operação Lava Jato](#)”, (6 set. 2023) [em português]

unidades centralizadas do MLA dentro do FPS, da Polícia e da CGU. Potencialmente, esta função de apoio poderia facilitar os contactos de AJM no futuro.

238. Finalmente, os longos processos judiciais do Brasil e a sua disposição de prescrição supostamente também criaram problemas no contexto do AJM. Com relação às solicitações de MLA recebidas pelo Brasil, um país do Grupo de Trabalho relatou que o atraso na obtenção da aprovação judicial para executar a solicitação no Brasil criou problemas para sua investigação. No que diz respeito aos pedidos de AJM do Brasil, outro país do Grupo de Trabalho informou que havia repetidamente empreendido esforços consideráveis para ajudar o Brasil no apoio aos processos pendentes, apenas para ver esses esforços fracassarem quando os procedimentos no Brasil prescreveram.

Comentário

Os examinadores principais observam que as autoridades brasileiras aumentaram significativamente o volume de MLA de entrada e saída a partir da Fase 3. Embora a maioria das solicitações estrangeiras relacionadas ao suborno durante o período relevante sejam provenientes do FPS, a CGU também está desempenhando um papel mais ativo. Além disso, todas as autoridades relevantes, incluindo a CGU, o FPS e a DPF, promoveram laços e contactos informais através do envolvimento com homólogos estrangeiros, bem como da participação em redes regionais ou outras redes de aplicação da lei. O desenvolvimento e a manutenção desses laços informais e de cooperação são reconhecidos como boas práticas cruciais e internacionalmente aceites para navegar com sucesso nos requisitos formais do AJM. Eles incentivam todas as autoridades brasileiras responsáveis pela aplicação da lei de suborno estrangeiro a continuarem a usar contatos informais, conforme apropriado, para buscar e fornecer AJM em casos de suborno estrangeiro, em linha com a prática internacional.

Ao mesmo tempo, os examinadores principais observam que as estatísticas do Brasil sobre AJM parecem corroborar as dificuldades que a CGU e a AGU relataram enfrentar na obtenção de AJM para processos não criminais envolvendo pessoas jurídicas. Os examinadores principais também consideram surpreendente que as questões associadas aos longos processos judiciais e à prescrição também tenham afetado a capacidade do Brasil de fornecer AJM com sucesso. Além disso, embora o sistema de MLA do Brasil pareça sólido e funcional, os examinadores principais lamentam que os dados do MLA nem sempre estivessem prontamente disponíveis em um formato comparável entre as autoridades relevantes. Dado que vários países membros do Grupo de Trabalho levantaram questões sobre atrasos e dificuldades em contactar as autoridades corretas, os examinadores principais recomendam que o Brasil garanta que a DRCI, bem como a CGU e o FPS mantenham dados mais consistentes e acessíveis sobre os sucessos e desafios do MLA para facilitar o trabalho. Supervisão do grupo em monitoramento futuro.

e. Extradução

i. Visão geral do quadro jurídico para a extradição

239. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho decidiu fazer o acompanhamento para garantir que as considerações proibidas do Artigo 5 não impeçam a capacidade do Brasil de fornecer extradição em casos de suborno estrangeiro. (Item de Acompanhamento 16.m).

240. Nas respostas ao questionário da Fase 4, o Brasil não relatou alterações em sua estrutura de extradição relacionadas ao suborno estrangeiro. Isto não é totalmente preciso, uma vez que a Lei 13.445/2017 rege agora o quadro de extradição do Brasil, com critérios ligeiramente diferentes para conceder ou negar pedidos de extradição (por exemplo, a extradição é agora proibida para crimes puníveis com pena de dois anos ou menos). A lei, no entanto, mantém o processo de três etapas para análise dos pedidos de extradição examinados na Fase 3. Primeiro, o DCR1 fornece a análise administrativa para o Poder Executivo. Em segundo lugar, os tribunais analisarão a legalidade do pedido de extradição. Na etapa final, se a extradição for legal, o Presidente tem competência para decidir se deve

extraditar. Na prática, esta autoridade é delegada na Secretaria Nacional de Justiça, que consultaria a DRCI, antes de tomar a decisão.¹³¹

ii. Extradução na prática e salvaguardas contra considerações do Artigo 5

241. Na Fase 4, nem o Brasil nem outros membros do Grupo de Trabalho identificaram quaisquer questões específicas relativas à extradição em relação ao suborno estrangeiro. Na pesquisa sobre a experiência de AJM e extradição do Brasil, alguns países membros do Grupo de Trabalho observaram que eles ou o Brasil haviam negado pedidos de extradição de seus respectivos cidadãos. Nenhuma destas questões estava relacionada com suborno estrangeiro e não houve indicação de que estas decisões se baseassem nas considerações proibidas pelo artigo 5.º da Convenção. Após a visita in loco, o Brasil informou que caso a extradição seja negada após a condenação do réu, é possível transferir a execução da pena para o Brasil. Se o pedido de extradição for negado antes de uma condenação definitiva, a autoridade estrangeira poderá transferir o processo, bem como todos os documentos ou outras provas relacionadas ao assunto, ao Brasil para processo. Ambas as opções requerem o acordo prévio do Estado requerente.

242. De acordo com relatos da mídia, em outubro de 2021, o chefe da Secretaria Nacional de Justiça do Brasil no antigo governo teria tentado interferir em um pedido aprovado pela DRCI para buscar a extradição de um blogueiro brasileiro, que era simpatizante político do então Presidente, de volta ao Brasil para enfrentar acusações criminais. Após o envio do pedido de extradição, o Secretário procurou obter informações da DRCI sobre todos os pedidos de extradição pendentes. A AGU emitiu parecer que o Secretário teria direito a receber esta informação. Quando a então Diretora da DRCI recusou, ela foi destituída do cargo em novembro de 2021. Apesar deste incidente, o Brasil nunca rescindiu o pedido de extradição. Em Maio de 2023, o pedido continuava pendente, uma vez que o outro país considera actualmente que os crimes acusados não se enquadram nos termos do tratado bilateral de extradição.¹³²

243. Além disso, durante a visita in loco, a equipe de avaliação tomou conhecimento da sociedade civil que havia uma proposta para reorganizar a principal autoridade central do Brasil ou modificar suas funções. De acordo com representantes do FPS, houve algumas discussões sobre a reforma do sistema MLA, mas relataram que o FPS consultou as autoridades relevantes antes de qualquer proposta ser finalizada. Embora a natureza exacta da proposta não fosse clara, os representantes da CGU, como ponto de contacto central da avaliação, informaram a equipa de avaliação que a proposta não teria encerrado o papel da DRCI como principal autoridade central.

Comentário

Os examinadores principais observam que nenhuma questão específica surgiu em relação à estrutura de extradição do Brasil em relação ao suborno estrangeiro. No entanto, à luz da suposta tentativa de um nomeado político em uma administração anterior de monitorar o trabalho de extradição do DCRI, bem como a aparente contemplação de potenciais reformas na estrutura institucional do Brasil para AJM, os examinadores principais recomendam que o Grupo de Trabalho continue a acompanhar sobre as práticas de extradição do Brasil para garantir que os fatores do Artigo 5 não sejam considerados no contexto de questões de extradição de entrada ou saída relacionadas a qualquer crime dentro do escopo do Artigo 1 da Convenção.

¹³¹ [Cominettie Dias Neves, *Cooperação Jurídica Internacional e Extradução no Brasil: Um Panorama de Acordo com*](#)

[o Novo Estatuto da Migração](#),⁵ Revista de Estudos Brasileiros de Macau 25 (abril de 2022).

¹³² Veja, por exemplo, [Carta Capitaeu](#) (8 de dezembro de 2021); [Correio Braziliense](#) (10 de novembro de 2021); [BBC Brasileu](#) (25 de maio de 2023).

B.6. Concluindo um caso de suborno estrangeiro para pessoas físicas e jurídicas

a. Resolução de teste

i. Organização judicial, sensibilização, formação e especialização

244. No Brasil, os juízes e tribunais federais têm jurisdição sobre casos de suborno estrangeiro. A Justiça Federal está dividida em seis Tribunais Federais que abrangem seis regiões. No que diz respeito à especialização, em geral, os casos de suborno estrangeiro são submetidos a juízes federais com jurisdição geral sobre casos criminais. Isso inclui uma infinidade de crimes, como tráfico internacional de drogas, crimes fiscais, fraudes previdenciárias, corrupção de funcionários federais brasileiros e crimes contra o patrimônio de órgãos federais e empresas estatais. Alguns Tribunais Federais têm tribunais especializados em organizações criminosas, lavagem de dinheiro ou crimes financeiros que têm jurisdição sobre casos de corrupção de alto perfil. A maioria dos casos de grande repercussão e grande cobertura midiática, incluindo casos que envolvem casos de suborno estrangeiro, foram julgados em tribunais federais especializados – na maioria dos casos, especializados em branqueamento de capitais. Não existem tribunais ou juízes especializados especificamente em crimes de corrupção.

245. Cada Tribunal Federal tem seus próprios programas e instalações de treinamento para juízes federais. O Brasil não forneceu informações sobre atividades de treinamento e/ou conscientização dos Tribunais Federais sobre suborno estrangeiro. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também promove treinamentos e atividades de sensibilização para juízes, tanto em nível estadual quanto federal. Nas respostas ao questionário, o Brasil informa que o CNJ não oferece treinamento específico sobre suborno estrangeiro para juízes, mas conduz um projeto de pesquisa sobre “Lavagem de dinheiro, corrupção e recuperação de ativos: características processuais, funcionamento do arranjo institucional e alternativas para melhoria”. Além disso, a Escola Nacional de Formação e Desenvolvimento de Magistrados oferece um programa geral de pós-graduação em Lei Anticorrupção. O Brasil não forneceu nenhuma indicação se o suborno estrangeiro ou tópicos relacionados à aplicação de crimes transnacionais semelhantes estão incluídos em qualquer um desses programas.

ii. Resoluções de julgamento na prática

246. Na Fase 3, vários membros do painel já relataram que a duração dos processos e o elevado número de recursos geraram atrasos que aumentaram drasticamente a probabilidade de os processos prescreverem. O Grupo de Trabalho expressou preocupação com o impacto que tais atrasos generalizados estavam tendo sobre a capacidade do Brasil de implementar a Convenção. Na visita in loco da Fase 4, os participantes dos painéis partilharam a sua experiência ou percepção geral, já expressa na Fase 3, de que os crimes, e em particular os crimes do colarinho branco, não são punidos de forma eficaz.

247. O único caso de suborno estrangeiro submetido a julgamento até o momento é um exemplo dos efeitos prejudiciais de processos criminais morosos no Brasil. No caso do Fabricante de Aeronaves, o FPS apresentou acusações em agosto de 2014 e a sentença condenando todos os nove réus foi proferida em janeiro de 2019. Desde a decisão de abril de 2022, o FPS e alguns dos réus entraram com três moções no Tribunal Federal solicitando a decisão interna revisão da decisão do recurso. A moção mais recente foi apresentada em janeiro de 2023 e ainda está pendente. Somente após a conclusão de todo o processo recursal é que o recurso poderá ser interposto no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. (Isso é discutido acima na seção B.4.e sobre estatuto de limitações.)

Comentário

Os examinadores principais observam que nem os tribunais nem os juízes têm especialização em suborno estrangeiro. Embora estejam tranquilizados ao ver que o único caso de suborno estrangeiro que foi a julgamento até o momento foi julgado em um tribunal federal especializado em crimes de colarinho branco, eles estão preocupados com o fato de que, em casos menos

importantes, os juízes de Tribunais de Circuito Federal não especializados também poderiam julgar um caso de suborno estrangeiro.

Eles recomendam que o Brasil intensifique seus esforços de treinamento para garantir um alto nível de conscientização sobre os aspectos técnicos do delito de suborno estrangeiro e da Convenção entre a gama de juízes não especializados que provavelmente lidarão com casos de suborno estrangeiro em todos os níveis judiciais.

Em relação aos longos processos criminais no Brasil, os examinadores principais estão seriamente preocupados com os efeitos prejudiciais que podem ter sobre a possibilidade de o Brasil executar com sucesso o seu delito de suborno estrangeiro e dissuadir o suborno estrangeiro, em particular num sistema onde as penas de prisão só podem ser executadas após decisão final irrecorrível. Este tópico e as recomendações relacionadas aos examinadores líderes são discutidas na seção B.4.e. sobre o prazo prescricional do Brasil.

b. Resoluções não judiciais para pessoas físicas

248. A Recomendação XVII e XVIII de 2021 introduziu disposições sobre o uso de resoluções não judiciais (NTRs) em casos de suborno estrangeiro com o objetivo de garantir que os NTRs sigam os princípios do devido processo, transparência e responsabilização.

249. O relatório da Fase 3 discutiu brevemente os sistemas de NTR disponíveis na altura para pessoas singulares envolvidas em casos de suborno estrangeiro. Na Fase 4, estão disponíveis principalmente três sistemas NTR: (i) acordos de cooperação; (ii) acordos criminais de não ação penal (NPAs); e (iii) suspensão condicional do processo. Nas subsecções abaixo, cada um destes sistemas NTR é avaliado em relação à Recomendação XVIII de 2021, em termos de características e requisitos, critérios para a sua utilização e vantagens que os alegados infratores podem obter.

i. Tipo de sistemas NTR disponíveis no Brasil quadro legislativo e informações disponíveis publicamente

250. Acordos de cooperação são regulamentados no artigo 4 OCL. Para beneficiar de um acordo de cooperação, uma pessoa singular deve ajudar as autoridades a alcançar determinados resultados, cooperando “de forma eficaz e voluntária com a investigação e com o processo penal”. Os resultados mais relevantes para o suborno estrangeiro incluem: (i) a identificação dos participantes da organização criminosa e dos crimes que cometeram; (ii) a divulgação de informações sobre a estrutura hierárquica da organização e as funções dos seus membros; (iii) a prevenção de infrações penais cometidas pela organização criminosa; e (iv) a recuperação total ou parcial do produto dos crimes cometidos pela organização criminosa.

251. Tanto o FPS como o DPF podem negociar e celebrar acordos de cooperação em casos de suborno estrangeiro. No entanto, quando celebrado pelo DPF, o FPS deve ser consultado previamente para aprovação.¹³³ A legislação aplicável e as directrizes do FPS sobre acordos de cooperação estão disponíveis publicamente online. Numa alegação de suborno estrangeiro, que parece não ter sido investigada mais aprofundadamente contra outra pessoa singular ou coletiva, o FPS celebrou um acordo de cooperação com uma pessoa singular. Noutro caso (o caso do fabricante de aeronaves), que resultou em processos penais contra pessoas singulares, duas pessoas singulares celebraram acordos de cooperação. Não está claro, contudo, que tipo de cooperação foi prestada e que sanções, se houver, os indivíduos receberam.

252. Durante a visita in loco, houve alguma incerteza sobre se os acordos de cooperação poderiam ser usados em todos ou apenas em determinados contextos de suborno estrangeiro. Um procurador opinou que os acordos de cooperação só estão disponíveis quando o crime é cometido por um grupo organizado com quatro ou mais pessoas (Lei 12 850/2013, artigo 1.º, n.º 1). Outro procurador, no entanto, afirmou que os acordos de cooperação seriam sempre uma ferramenta disponível nas investigações e processos de suborno estrangeiro. Esta posição encontra algum apoio na OCL, que alarga a aplicação da lei para além do crime organizado aos “infrações penais previstas em tratados ou convenções internacionais”, desde que a infracção tenha um alcance transnacional.

¹³³ Supremo Tribunal Federal, ADI 5508, acórdão de 20 de junho de 2018.

caráter.¹³⁴ Dito isto, a própria disposição do acordo de confissão contempla claramente a existência de uma organização criminosa com uma hierarquia. Após a visita in loco, as autoridades brasileiras referiram-se a uma decisão do STJ de 2022 que permite a utilização de acordos de cooperação para qualquer crime cometido por várias pessoas, mesmo que o crime de participação em organização criminosa não seja perseguido.¹³⁵ Este caso sugeriria que a ferramenta do acordo de cooperação estará disponível na grande maioria dos casos de suborno estrangeiro.

253. Acordos de não acusação (NPAs) foram introduzidos no CCP Brasil em 2019 e são regulamentados no artigo 28-A CCP.¹³⁶ Embora o Brasil não tenha fornecido informações sobre esse sistema NTR em suas respostas ao questionário, a legislação aplicável e as diretrizes de FPS sobre NPAs estão disponíveis publicamente on-line. Os NPA estão disponíveis para pessoas singulares que confessaram formalmente um crime cometido sem violência ou coação e são puníveis com menos de quatro anos de prisão, incluindo assim o suborno estrangeiro. Os NPA não estão, nomeadamente, disponíveis para reincidentes, delinquentes profissionais e habituais, pessoas singulares que tenham celebrado outro NPA ou suspensão condicional do processo há menos de cinco anos e pessoas envolvidas em crimes relacionados com o género. Apenas os procuradores públicos podem oferecer NPAs antes de as acusações serem apresentadas. Embora os NPA estejam disponíveis para pessoas singulares que tenham cometido suborno estrangeiro, não parecem ter sido utilizados num caso de suborno estrangeiro.

254. Suspensão condicional do processo é regulamentado pelo artigo 89 da Lei 9.099/1999. Quanto aos NPAs, o Brasil não forneceu informações sobre esse sistema NTR nas respostas ao questionário, mas a legislação aplicável está disponível publicamente on-line. Por lei, este NTR está disponível para pessoas singulares que: (i) tenham cometido crime punível com pena de prisão mínima igual ou inferior a um ano; (ii) não estão sendo processados ou não foram condenados por outro crime; (iii) não sejam reincidentes de crimes dolosos; e (iv) sua culpabilidade, antecedentes, conduta social e personalidade, bem como os motivos e circunstâncias da infração autorizam a concessão do benefício. Somente os promotores públicos podem oferecer a suspensão no momento em que as acusações são apresentadas. O prazo da suspensão pode variar de dois a quatro anos. Dado o requisito de que as suspensões condicionais só estão disponíveis para crimes cuja pena mínima legal de prisão seja de um ano ou menos, esta NTR pode ser utilizada para o crime de suborno estrangeiro comum, mas não para o agravado. Nenhuma informação, entretanto, foi fornecida sobre se ela foi aplicada em um caso de suborno estrangeiro.

ii. Sanções transparentes, eficazes, proporcionais e dissuasivas

255. De acordo com a Recomendação Antissuborno, os países devem que as resoluções não judiciais em casos de suborno estrangeiro resultem em sanções transparentes, bem como eficazes, proporcionais e dissuasivas.

256. Acordos de cooperação: Uma pessoa singular que celebre um acordo de cooperação pode receber benefícios como a redução de 2/3 da pena de prisão ou a sua conversão em sanção alternativa. Se o acordo for celebrado após a sentença, a pena de prisão poderá ser reduzida pela metade.¹³⁷ O artigo 4º da Lei 12.850/2013 também inclui o perdão judicial e a imunidade de processo como possíveis benefícios para pessoas físicas por meio de acordos de cooperação. Em todos os casos, a atribuição de todos os benefícios está sujeita a fatores como a personalidade da pessoa singular, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e as repercussões sociais da infração e a eficácia da cooperação. Além disso, as diretrizes do FPS mencionam a possibilidade de imposição de restrição de direitos e também de obrigações de compliance à pessoa jurídica da qual a pessoa física cooperante seja empregada ou controladora. ¹³⁸ Por fim, as diretrizes também recomendam que o FPS imponha à pessoa física cooperante o confisco do produto da infração assim que o acordo for aprovado.¹³⁹ Na ausência de informações

¹³⁴Lei 12.850/2013, artigo 1.º, n.º 2, alínea I).

¹³⁵ Acórdão do STF nº. 582678 (21 de junho de 2022).

¹³⁶ Lei nº 13.964/2019.

¹³⁷ Arte. 4(§5) Lei 12.850/2013.

¹³⁸ FPS, 2ª a 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão, "[Orientação Comum](#)", n.01/2018, 32.1.

¹³⁹ FPS, 2ª a 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão, "[Orientação Comum](#)", n.01/2018, 31.

sobre o conteúdo dos três acordos de cooperação acima mencionados relatados pelo Brasil em um caso de suborno estrangeiro, é impossível avaliar o nível de sanções impostas na prática.

257. Imunidade de acusação está disponível nos casos em que a pessoa singular: (i) divulga um crime que não era do conhecimento prévio das autoridades, o que significa que as autoridades competentes ainda não tinham iniciado um processo formal de investigação; (ii) não é o líder da organização criminosa; e (iii) é o primeiro a fornecer uma cooperação eficaz.¹⁴⁰ As directrizes do FPS sobre acordos de cooperação acrescentam outros requisitos para a concessão de imunidade de acusação. Incluem: (i) a relevância da potencial divulgação ou das provas a serem produzidas para a investigação ou o processo; (ii) a qualidade das provas apresentadas pela pessoa física cooperante; (iii) a possibilidade de processar efetivamente o acusado sem conceder imunidade; e (iv) reparação integral do dano.

258. Na época da Fase 3, o Brasil havia acabado de promulgar a Lei 12.850/2013. O Grupo de Trabalho decidiu acompanhar a aplicação de indultos judiciais em casos de suborno estrangeiro e se eles são utilizados de forma adequada (questão de acompanhamento 16.f.). Não há relatos públicos de que estes benefícios tenham sido concedidos a pessoas singulares envolvidas em casos de suborno estrangeiro. A Lei 12.850/2013 estabelece que o perdão judicial será apreciado pelo juiz mediante solicitação do Ministério Público ou da polícia nos casos em que a pessoa física prestou cooperação relevante.¹⁴¹ A lei, no entanto, não define os critérios de “relevante cooperação”.

259. Nas respostas ao questionário, o Brasil enfatiza que o FPS celebrou 159 acordos de cooperação relacionados à corrupção transnacional (embora no lado passivo) e resultando no pagamento de um valor total de R\$ 671.671.560 (aproximadamente US\$ 217.000.000). No entanto, o Brasil não forneceu quaisquer outras informações relevantes, tais como: os crimes abrangidos, os fatores considerados antes de oferecer o acordo, as sanções e possivelmente os confiscos impostos, nem os valores dos subornos e benefícios obtidos através das operações comerciais contaminadas. Também não é claro se o referido montante corresponde apenas a multas ou a multas e confisco. Por conseguinte, a equipa de avaliação não consegue avaliar se as sanções impostas contra pessoas singulares através de acordos de cooperação são, na prática, eficazes, proporcionais e dissuasivas.

260. ANPs: Uma ANP pode impor certas condições a uma pessoa singular, tais como: (i) perder dinheiro ou bens; (ii) pagar multa; (iii) prestar serviço comunitário; (iv) compensar o dano; e/ou (v) cumprir qualquer outra condição razoável estabelecida pelo Ministério Público (art. 28-A do CCP). As diretrizes do FPS recomendam que os promotores federais ofereçam aos NPAs condições que punam adequadamente e previnam a recorrência do delito.¹⁴² No entanto, não há diretrizes sobre como determinar essas condições adequadas em um determinado caso. O Brasil não informou nenhum caso de suborno estrangeiro concluído com uma ANP.

261. Suspensão condicional: As pessoas singulares que beneficiam da suspensão condicional do processo podem estar sujeitas a determinadas condições, tais como a obrigação de indemnizar os danos e pequenas restrições de direitos (ou seja, comparecimento periódico em tribunal). O juiz pode especificar outras condições se forem adequadas à infracção e à situação pessoal da pessoa singular. O Brasil não informou sobre casos de suborno estrangeiro concluídos com suspensão condicional do processo. Contudo, as condições legais podem não ser eficazes, proporcionais e dissuasivas para resolver a maioria dos casos de suborno estrangeiro.

iii. Supervisão apropriada

262. Nos termos da Recomendação XVIII.viii de 2021, os países devem “garantir que as resoluções não judiciais sejam sujeitas a supervisão adequada, como por parte de uma autoridade judicial, pública independente ou outra autoridade competente relevante, incluindo autoridades responsáveis pela aplicação da lei”.

¹⁴⁰Arte. 4º(§4º) e (§4º-A) Lei 12.850/2013.

¹⁴¹ Supremo Tribunal Federal, [PET 7.265, sentença de 14 de novembro de 2017](#).

¹⁴² MPF, [Revisão, Orientação Conjunta N.03/2018](#).

263. Acordos de cooperação só entrará em vigor após aprovação de uma autoridade judiciária (juízes e tribunais). Os acordos de cooperação negociados com o FPS são submetidos à aprovação de uma autoridade judicial e ao 5º CCR para revisão interna. Os acordos de cooperação negociados com o DPF devem ser submetidos primeiro ao FPS e depois a uma autoridade judicial. A autoridade judiciária não pode participar da fase de negociações. Uma vez alcançado o acordo, a autoridade judiciária avaliará: (i) a regularidade e legalidade do processo de negociação; (ii) a adequação dos benefícios acordados; (iii) a conformidade da cooperação resultante com os requisitos legais; e (iv) se a pessoa física celebrou voluntariamente o acordo, especialmente nos casos em que a pessoa física esteve presa durante a fase de negociação. O juiz poderá recusar a proposta de acordo de cooperação que não atenda aos requisitos legais, devolvendo-o às partes para os devidos ajustes.¹⁴³

264. ANPs deve ser celebrado por escrito e submetido à aprovação de uma autoridade judicial. A autoridade judiciária marcará audiência com as partes para verificar a legalidade do NPA e se o mesmo foi pactuado voluntariamente. A autoridade judicial também pode recusar a aprovação do NPA se considerar as sanções inadequadas, insuficientes ou abusivas. Neste caso a ANP retornará ao Ministério Público para ajustes. Caso o Ministério Público se recuse a concluir um NPA, a pessoa singular investigada pode solicitar uma revisão interna a ser realizada por um órgão superior do Ministério Público. O NPA aprovado será monitorado pelo promotor do caso. Reunidas as condições, o Ministério Público solicitará ao juiz que pronuncie a extinção da responsabilidade penal da pessoa singular.

265. Suspensões condicionais deve ser aprovado por uma autoridade judicial. A suspensão será revogada se, durante a sua vigência, a pessoa singular for processada por outro crime ou deixar de reparar o dano sem motivo justificável. A suspensão pode ser revogada se a pessoa singular for processada, durante a sua vigência, por prática de contra-ordenação, ou não cumprir quaisquer outras condições impostas. Cumpridas as condições e decorrido o prazo de suspensão, a autoridade judiciária pronunciará a extinção da responsabilidade penal da pessoa física.

iv. Transparência: Tornando públicos elementos de resoluções não judiciais

266. A transparência dos sistemas NTR disponíveis para pessoas físicas no Brasil não atende aos critérios da Recomendação XVIII.iv de 2021. O FPS dispõe de uma plataforma online com informações sobre acordos de cooperação. Esta plataforma, no entanto, apenas indica o número de acordos celebrados até à data, o valor total das sanções impostas, a operação que lhes dá origem e a data da sua aprovação interna. A Lei 12.850/2013 foi alterada em 2019 para impor expressamente o sigilo dos acordos de cooperação desde a fase de negociação até as acusações contra as pessoas físicas cooperantes. Os elementos essenciais dos NPA celebrados e da suspensão condicional do processo também não parecem estar disponíveis ao público.

Comentário

Sistemas NTR e informações disponíveis: Os examinadores principais observam que os acordos de cooperação só estão disponíveis em casos de suborno estrangeiro, quando vários participantes estão envolvidos na prática do crime. Noutros casos, o procurador pode confiar apenas nos NPA e na suspensão condicional do processo, estando esta última disponível apenas para as formas não agravadas de suborno estrangeiro e proporcionando uma série de condições legais que podem não ser eficazes, proporcionais e dissuasivas para resolver a maioria dos casos de suborno estrangeiro.

Eles recomendam que o Brasil considere ampliar a gama de sistemas de resolução sem julgamento (NTR) disponíveis para seus promotores (além dos NPAs) para pessoas físicas, para permitir, quando relevante, a resolução sem julgamento de formas agravadas de crimes de suborno estrangeiro. Eles também recomendam que o Brasil promova a transparência em relação aos sistemas NTR disponíveis para pessoas físicas (i) desenvolvendo critérios claros e transparentes quanto ao seu uso (Recomendação XVIII.ii. de 2021), incluindo “cooperação relevante” em acordos de cooperação, em particular no que se aplica ao perdão judicial e

imunidade de processo; e (ii) fornecer informações acessíveis ao público sobre as vantagens que um suposto infrator pode obter ao celebrar um NTR.

Casos e Sanções: *Na ausência de dados completos de aplicação onde o Brasil resolveu um caso de suborno estrangeiro com uma pessoa física com uma NTR, a equipe de avaliação não consegue avaliar se as sanções impostas contra pessoas físicas por meio de acordos de cooperação, NPAs ou suspensão condicional de processos estão na prática eficaz, proporcional e dissuasivo. Os examinadores principais recomendam que o Brasil compile em nível federal informações relevantes provenientes do monitoramento do uso de NTRs, incluindo as sanções e condições acordadas nessas resoluções com pessoas físicas.*

Supervisão: *Os examinadores principais estão satisfeitos com o fato de que, em geral, o nível de supervisão fornecido no Brasil sobre os sistemas NTR disponíveis para resolver casos de suborno estrangeiro com pessoas físicas está em linha com os requisitos da Recomendação XVIII.viii de 2021.*

Transparência: *Os examinadores principais observam que, em termos de transparência, os sistemas NTR disponíveis para pessoas físicas no Brasil não atendem aos critérios da Recomendação Antissuborno de 2021*

XVIII.iv tornar públicos elementos específicos de resoluções não judiciais. Eles recomendam que o Brasil torne pública, quando apropriado e consistente com as regras de proteção de dados e direitos de privacidade, o máximo de informações possível sobre suas NTRs com pessoas físicas e jurídicas, incluindo os principais fatos do caso, bem como a natureza e a base das sanções impostas, a fim de esclarecer precisamente quanto das sanções impostas são atribuídas ao suborno estrangeiro, de acordo com a Recomendação Antissuborno XVIII.iv.

c. Resoluções não judiciais para pessoas jurídicas

267. Conforme discutido na Introdução, a disponibilidade do acordo de leniência, a principal resolução não judicial do Brasil para pessoas jurídicas, tem desempenhado um papel crucial na aplicação do suborno estrangeiro no Brasil até o momento. Na verdade, os acordos de leniência têm sido até agora o único meio pelo qual as autoridades brasileiras sancionaram empresas por suborno estrangeiro. Além disso, a existência desta resolução sem julgamento para empresas proporcionou às autoridades brasileiras a base legal para participar em muitas das maiores resoluções multijurisdicionais de suborno estrangeiro até à data. Além disso, a CGU desenvolveu recentemente um segundo mecanismo de resolução sem julgamento, o procedimento de Julgamento Antecipado. Esta seção analisará as duas resoluções não judiciais para pessoas jurídicas com base na Recomendação XVIII de 2021.

i. Acordos de leniência

268. ***Antecedentes e estrutura:*** A CLL de 2013 não apenas criou a responsabilidade corporativa por crimes contra a administração pública brasileira e estrangeira, incluindo suborno estrangeiro, mas também criou o mecanismo de resolução sem julgamento conhecido como acordo de leniência. Além da LLC, o Brasil promulgou um novo decreto de implementação 11.122/2022 (Decreto 2022). Assim como seu antecessor, o Decreto de 2022 vincula apenas o Poder Executivo, incluindo a CGU e a AGU. Como o FPS é constitucionalmente independente do Poder Executivo, o Decreto de 2022 não o vincula. O FPS, no entanto, considera o Decreto de 2022 uma autoridade persuasiva na celebração dos seus próprios acordos de leniência. Por fim, a CGU e a AGU emitiram uma Portaria Normativa Interministerial conjunta 36/2022 (Portaria Conjunta 2022) para explicar os fatores que considerarão no cálculo da redução de multa disponível por meio do acordo de leniência. Como a CLL só entrou em vigor em janeiro de 2014 e o primeiro decreto de implementação da CLL 8.420/2015 (Decreto de 2015) só foi promulgado em março de 2015, a avaliação da Fase 4 apresenta ao Grupo de Trabalho a primeira oportunidade real de avaliar o mecanismo do acordo de leniência do Brasil em prática.

269. ***Uso até o momento:*** Na Fase 3, o Grupo de Trabalho queria acompanhar o uso de acordos de IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO ANTI SUBORNO DA OCDE NO BRASIL: RELATÓRIO DE FASE 4 ©

leniência na prática (questão de acompanhamento 16.c.). Na Fase 4, a CGU informa que, para todos os delitos, recebeu 78 pedidos de acordo de leniência até julho de 2023, e concluiu 25, impondo coletivamente

R\$ 18,30 bilhões em sanções. A CGU também continua negociando mais de 21 pedidos de acordo de leniência e negou 36 pedidos que não atendiam aos requisitos legais. A CGU e a AGU celebraram três acordos de leniência para resolver a responsabilidade administrativa das empresas por suborno estrangeiro com a OAS, Odebrecht e Nova Participações (antiga Engevix).

270. De acordo com informações publicamente disponíveis, para todos os delitos, o FPS celebrou 49 acordos de leniência até julho de 2022, impondo R\$ 24,7 bilhões em sanções. Embora se saiba que o FPS celebrou acordo de leniência com a Odebrecht para resolver as responsabilidades civis da empresa relacionadas ao suborno estrangeiro, outros acordos de leniência relativos ao suborno estrangeiro podem estar sob sigilo.

271. Finalidade e critérios: Aplicável em processos relativos à responsabilidade administrativa e civil das empresas, o mecanismo do acordo de leniência visa incentivar as empresas a identificarem os envolvidos no delito e a fornecerem rapidamente informações e documentos que comprovem a infração sob investigação. Nos termos do artigo 16(1)(I)-(III) CLL, uma empresa deve cumprir três critérios obrigatórios para se qualificar para um acordo de leniência, nomeadamente: (1) ser “a primeira a se manifestar e demonstrar a sua vontade de cooperar com a investigação”, (2) cessar completamente o seu envolvimento na má conduta sob investigação, e (3) admitir a sua participação na irregularidade e concordar em cooperar permanente e plenamente em todas as investigações e processos administrativos. Existem vários outros requisitos, incluindo a necessidade de fornecer restituição, perder quaisquer ganhos ilícitos e adotar ou melhorar o programa de conformidade de acordo com as normas do Decreto de 2022.

272. Benefícios disponíveis: Em troca de cooperação e aceitação de responsabilidade, as empresas podem receber uma redução de até dois terços da multa que de outra forma seria imposta. Um benefício adicional é que a empresa poderá estruturar os pagamentos a serem efetuados além do prazo de 30 dias que seria imposto após decisão judicial.¹⁴⁴ A empresa também ficará dispensada da publicação da sentença, bem como da proibição de receber incentivos, subsídios, doações ou empréstimos” de órgãos públicos, entidades e instituições financeiras, bem como de entidades controladas pelo governo. Como benefício adicional, múltiplas entidades do “mesmo grupo económico” podem celebrar um acordo de leniência conjunto.

273. Nos termos do Decreto de 2022, a redução da multa concedida em razão do acordo de leniência será determinada à luz dos seguintes critérios: (1) atualidade do relatório, (2) novidade dos atos notificados,

(3) a eficácia da cooperação e (4) o compromisso de assumir as condições necessárias para cumprir o acordo. A Portaria Normativa CGU/AGU nº 36/2022 traz maiores esclarecimentos sobre esses critérios. Para receber o crédito total, a empresa deve (1) investigar a infração em tempo hábil com uma investigação interna para coletar documentos para compartilhar com as autoridades, (2) relatar no prazo de 9 meses após tomar conhecimento da má conduta e (3) fornecer informações “novas” que não seja do conhecimento das autoridades, mesmo que já seja de domínio público.

274. Durante a discussão no local, os profissionais do direito e os representantes do sector privado concordaram fortemente que a CGU tinha fornecido mais informações sobre como as sanções seriam atenuadas na prática para as empresas que decidissem cooperar. No entanto, expressaram a necessidade de maior clareza sobre exatamente como a autodeclaração e outros fatores influenciariam o cálculo da redução resultante do acordo de leniência. Além disso, foram enfáticos ao afirmar que o FPS precisa fornecer mais informações sobre o crédito que as empresas obterão ao reportar e participar do processo de acordo de leniência.

275. Sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas: Até o momento, o Brasil sancionou apenas três empresas por suborno estrangeiro. Todas as três resoluções também abordaram outras violações (domésticas) da LLC. A tabela a seguir apresenta as sanções impostas com base nas resoluções da CGU.

¹⁴⁴ Decreto 11.129/2022, Artigo 29(5). Na prática, o acordos de leniência conhecidos que resolvem alegações de IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO ANTI SUBORNO DA OCDE NO BRASIL: RELATÓRIO DE FASE 4 ©

100

suborno estrangeiro tiveram prazos de reembolso superiores a 20 anos. Durante a visita in loco, foi explicado que isso foi feito para evitar a falência da empresa. Embora possa reduzir o valor dissuasor das sanções, o prazo alargado prolonga o período durante o qual uma empresa pode ser punida como reincidente caso surjam futuras violações.

Tabela 4. Sanções impostas pela CGU em acordos de leniência com elemento de suborno estrangeiro

Resolução	Data	Montante total	Multa LLC Total	Confisco Total	Restituição Total	Sanções não financeiras
Odebrecht	Julho de 2018	R\$ 2.700 493,5 euros	R\$ 442 80,2 euros (9 euros para FB)	R\$ 1.300 235,9 euros	R\$ 900 163,3 euros	Não especificado
Nova Participações (antiga Engevix)	Novembro de 2019	R\$ 516,3 93 euros	R\$ 53,4 9,7 euros	R\$ 105 19,1 euros	R\$ 3.115 57,2 euros	Melhoria de conformidade
OEA	Novembro de 2019	R\$ 1.920 348,3 euros	R\$ 320 58,1 euros	R\$ 800,3 145,2 euros	R\$ 720,1 130,7 euros	Melhoria de conformidade

Nota: Multas, confisco e restituição em milhões.

Fonte: Respostas ao questionário Brasil Fase 4 e comunicados de imprensa da CGU.

276. Dada a informação limitada disponível, ainda não é possível avaliar se as sanções impostas através de acordos de leniência são eficazes, proporcionais e dissuasivas para o suborno estrangeiro. Primeiro, os montantes fornecidos combinam todas as sanções impostas por suborno estrangeiro, bem como outras infrações administrativas. Em segundo lugar, não é claro até que ponto as coimas indicadas foram reduzidas em relação ao montante originalmente calculado nos termos do artigo 19.º, n.º 2, da CLL ou as razões pelas quais o nível de redução foi justificado. Por fim, cabe observar que os prazos para execução dos acordos de leniência, incluindo o pagamento das sanções financeiras, variam de 22 a 27 anos. Durante a visita in loco, os representantes da CGU explicaram que os longos prazos de pagamento eram necessários para garantir a proporcionalidade às empresas que não teriam condições de pagar as multas imediatamente. Por outro lado, representantes da sociedade civil manifestaram preocupação com o facto de os longos prazos poderem dar origem a mais incerteza se os acordos fossem contestados ou modificados no decurso da execução. Após a visita in loco, as sanções impostas por meio de um acordo de leniência foram reduzidas de R\$ 10,3 para R\$ 3,5 bilhões (US\$ 2,1 bilhões para US\$ 702,9 milhões) com base no alegado erro de cálculo da multa original.¹⁴⁵ As autoridades brasileiras sustentam que os acordos de leniência ainda poderiam ser contestados mesmo que os pagamentos tivessem sido efectuados imediatamente. A decisão de reduzir a sanção está agora a ser contestada.¹⁴⁶

277. Coordenando a aplicação: Quando o acordo de leniência foi introduzido pela primeira vez, o facto de que múltiplas autoridades poderiam fazer cumprir a legislação anticorrupção do Brasil criou muita confusão. As empresas nem sempre sabiam a que autoridade deveriam recorrer para garantir um acordo de leniência. Além disso, a falta de coordenação entre as autoridades levou o Grupo de Trabalho a explorar se as ações de execução do TCU, que se concentra na recuperação de danos a ativos públicos brasileiros, poderiam afetar os acordos de leniência que abordam o suborno estrangeiro celebrados por outras autoridades (edição HLM nº 4). O Grupo de Trabalho também pretendia garantir que a Polícia estivesse envolvida na fase de negociação (nova edição n.º 3 do HLM).

278. Durante a visita in loco, os participantes do sector privado relataram que, no passado, por exemplo, as empresas poderiam não conseguir obter um acordo de leniência de diferentes autoridades devido à desconfiança institucional, mesmo quando os procuradores individuais do FPS e os responsáveis pela aplicação da lei do FPS a AGU e a CGU estavam de acordo. Esta confusão, juntamente com vários processos judiciais que visavam contestar acordos de leniência, criaram incerteza sobre o processo. Reconhecendo este problema, em agosto de 2020, a CGU, a AGU, o DPF e o TCU celebraram um Acordo de Cooperação Técnica (TCA) para explicar como trabalhariam em conjunto em acordos de leniência dentro do quadro jurídico existente. Esta coordenação melhorada aborda as questões de HLM que o CC continuou a monitorizar até decidir (em 2021 e 2022, respetivamente) adiar a sua avaliação para a avaliação da Fase 4. Além disso, em 2023,

¹⁴⁵ Gabriel Bosa, [MPF reduz multa e prazo de reembolso do acordo de leniência com J&F](#), CNN Brasil (9 de agosto de 2023).

a CGU reorganizou sua estrutura interna para criar uma Secretaria de Integridade Privada (SIPRI), que contém uma unidade responsável especificamente pelos acordos de leniência (DAL). Embora o FPS não tenha aderido ao TCA, alegadamente com base no seu entendimento do seu estatuto constitucional independente, as autoridades brasileiras têm cada vez mais celebrado resoluções simultâneas com a mesma empresa para resolver questões de forma final e holística. Por exemplo, a AGU, a CGU e o FPS concluíram resoluções com a Technip (2019) e a Samsung Heavy Industries (2021) juntamente com uma ou mais autoridades dos EUA em casos de corrupção transnacional.

279. Transparência e supervisão: Tanto a CGU quanto o FPS mantêm páginas de fácil utilização com informações sobre seus acordos de leniência celebrados.¹⁴⁷ A CGU também criou uma página na Internet para o público entender o processo de obtenção de um acordo de leniência e também informa sobre o número de negociações de acordos de leniência que estão em andamento.¹⁴⁸ Apesar das Recomendações XVIII.iv e XVIII.v, nenhuma das autoridades, no entanto, parece tornar públicos os fatos dos casos, e não explicam consistentemente como as sanções foram impostas após considerar os fatores agravantes e atenuantes juntamente com a redução concedida em decorrência do acordo de leniência. Combinado com o fato de que o sistema de multas corporativas do Brasil gera um número total para todos os delitos sancionados, profissionais do direito, representantes do setor privado e representantes da sociedade civil confirmaram que esta falta de transparência torna difícil para o público entender como o suborno estrangeiro é sancionado. Dito isto, a CGU começou a fornecer um resumo de alto nível do esquema básico que resultou na imposição de sanções (para crimes de corrupção nacionais) através dos seus mais recentes acordos de leniência.

280. Embora a CLL não preveja expressamente o envolvimento judicial no processo de acordo de leniência, diversas contestações judiciais foram levantadas à celebração de acordos de leniência individuais ou a classes inteiras de acordos de leniência. Até o momento, nenhum acordo de leniência foi anulado no âmbito deste litígio. Em certos casos, no entanto, os tribunais podem ter suspenso a aplicação do acordo de leniência em relação a novos adeptos ou determinado que certas provas obtidas através de um acordo de leniência com a Odebrecht não eram admissíveis em processos contra outros réus.

281. A equipe de avaliação explorou a lógica por trás de uma decisão do STF de 2021 de excluir provas obtidas por meio da investigação que levou ao primeiro acordo de leniência da Odebrecht. De acordo com os representantes da lei, no entanto, parece que a decisão foi altamente específica em termos de factos, incluindo a parcialidade de um ex-juiz e o facto de as autoridades brasileiras não terem podido verificar a cadeia de custódia de certas provas obtidas através da cooperação internacional. Eles relataram que a questão da cadeia de custódia poderia ser resolvida em resoluções futuras simplesmente solicitando à empresa que fornecesse novamente o material diretamente às autoridades brasileiras como parte de sua cooperação no âmbito do acordo de leniência. Em setembro de 2023, um ministro do STF emitiu outra decisão sustentando que todas as provas obtidas através deste acordo de leniência da Odebrecht estavam irreparavelmente contaminadas e, portanto, não poderiam ser invocadas em qualquer processo judicial. Embora estas decisões tenham implicações importantes para os processos contra os indivíduos alegadamente envolvidos nos esquemas, a natureza altamente factual do raciocínio sugere que as questões associadas à utilização das provas obtidas através deste acordo de leniência específico provavelmente não afectariam futuros acordos de leniência ou a capacidade de usar evidências obtidas por meio deles. Por exemplo, o Brasil explicou que as provas fornecidas pela Odebrecht no âmbito de um acordo de leniência separado não foram excluídas.

Comentário

Os examinadores principais reconhecem que o Brasil fez grandes avanços no uso de acordos de leniência para resolver casos de suborno estrangeiro e outros casos de corrupção transnacionais. Observam também que os quadros jurídicos e as políticas são bastante claros, embora, conforme explicado na Secção A.8 acima, a CGU e especialmente o FPS devam fazer mais para ajudar a esclarecer os benefícios precisos que as empresas podem receber se optarem por auto-relatar e celebrar um acordo de leniência. Os examinadores principais dão as boas-vindas ao

¹⁴⁷ CGU, [Acordos de Leniência Celebrados](#) página da Internet; FPS [Acordos de Leniência Celebrados](#) página da Internet.

¹⁴⁸ Veja CGU "[Como celebrar um Acordo de Leniência](#)" página da Internet.

esforços que a CGU e o FPS têm feito para proporcionar transparência sobre os acordos celebrados através de portais online de fácil utilização. No entanto, os examinadores principais observam que as autoridades não parecem divulgar os principais factos das alegações de suborno estrangeiro e só recentemente começaram a fornecer informações de alto nível sobre como foram calculadas as multas por suborno estrangeiro.

Recomendam que as autoridades brasileiras publiquem os principais fatos do caso para esclarecer com precisão quanto das sanções impostas são atribuídas ao suborno estrangeiro. Além disso, dado que os acordos de leniência são concebidos em grande parte para garantir provas para utilização em julgamentos, o Grupo de Trabalho deverá continuar a fazer o acompanhamento para garantir que não haja qualquer problema estrutural na utilização de provas obtidas através de acordos de leniência, especialmente quando estes são celebrados em consulta com outras autoridades.

ii. *Cedo Julgamento*

282. Estrutura e uso até o momento: O procedimento de Julgamento Antecipado é um novo mecanismo de resolução extrajudicial para pessoas jurídicas que a CGU desenvolveu em julho de 2022 para utilização em suas ações de execução administrativa. É regido pela Portaria CGU 19/2022. No primeiro ano de vigência, a CGU recebeu 32 pedidos de Julgamento Antecipado, dos quais 13 foram definitivamente julgados. Até agora, nenhum dos pedidos de Julgamento Antecipado se relacionou com processos envolvendo alegações de suborno estrangeiro.

283. Finalidade e critérios: O procedimento de Julgamento Antecipado tem como objetivo resolver de forma mais eficiente as ações de execução administrativa. O procedimento permite que as empresas evitem o julgamento (1) admitindo os factos e (2) aceitando a responsabilidade. A empresa deve fornecer evidências de apoio para garantir um julgamento antecipado. No novo procedimento de Julgamento Antecipado, a pessoa jurídica deve admitir a responsabilidade antes que as sanções sejam impostas por meio de um PAR. Isto pode ser feito na fase de investigação ou durante o PAR. O pedido deve conter o compromisso de indenizar o dano causado, de perder a vantagem obtida (quando esta possa ser estimada), de pagar a multa exigida nos termos do artigo 6.º, n.º I, da LLC, de concordar em fornecer informações adicionais relacionadas com o processo, e renunciar ao direito de apresentar qualquer defesa adicional no PAR, bem como a qualquer direito de recurso contra a sentença que acolheu o pedido.

284. Benefícios disponíveis: O procedimento de Julgamento Antecipado resulta em decisão administrativa definitiva que apura a responsabilidade. Ao contrário do acordo de leniência, nenhuma sanção está expressamente excluída. No entanto, as empresas podem receber sanções atenuadas. A CGU considerará a mitigação das sanções monetárias com base (1) na fase do processo em que a empresa faz a solicitação, (2) na extensão da cooperação da empresa no esclarecimento da má conduta e (3) na remediação para evitar má conduta futura. O valor do benefício diminui à medida que o processo administrativo avança.¹⁴⁹ Caso a empresa solicite o Julgamento Antecipado antes do início do procedimento administrativo formal, poderá receber as reduções integrais disponíveis no Decreto de 2022 para cooperação (1,5%), fazendo uma admissão voluntária de irregularidades (2%) e compensação voluntária de danos (1%). Esses benefícios são reduzidos à medida que o processo administrativo de execução avança. Por exemplo, se um pedido de Julgamento Antecipado for feito após a argumentação final do processo administrativo, a empresa receberia apenas 0,5% de redução por aceitação de irregularidades e nenhuma redução (0%) por cooperação.¹⁵⁰ Em termos de sanções não monetárias, o O relatório da CGU propondo resolver a questão por meio de Julgamento Antecipado sugerirá a exclusão da necessidade de publicação do relatório de imposição de responsabilidade. Também pode, “quando apropriado”, sugerir a mitigação de quaisquer sanções que impeçam licitações e contratações com o governo.¹⁵¹ Após a visita in loco, as autoridades brasileiras forneceram um exemplo em que uma empresa reduziu o período de exclusão de dois anos para pouco mais de seis meses (redução de 72,5%).

¹⁴⁹ Os fatores atenuantes constam na Portaria CGU 19/2022 e na Portaria CGU 54/2023.

¹⁵⁰ Portaria CGU 19/2022, artigo 5º, § 1º.

¹⁵¹ Portaria CGU 19/2022, Artigo 5º(V).

285. Supervisão e Transparência: Extratos dos casos em que é aplicado o procedimento de Julgamento Antecipado são publicados no Diário Oficial da União. Esses extratos contêm o nome/número de identificação da pessoa jurídica, o número de identificação do relatório final, do parecer jurídico, da sentença, da decisão que deferiu o pedido de Sentença Antecipada e o valor da multa aplicada no processo.

Comentário

Os examinadores principais acolhem com satisfação a adoção pela CGU do Julgamento Antecipado como outra forma de resolução extrajudicial para pessoas jurídicas, o que na prática parece equivalente a uma versão administrativa de uma confissão de culpa. O Grupo de Trabalho deverá acompanhar para verificar se a resolução sem julgamento de Julgamento Antecipado é aplicada em casos de suborno estrangeiro.

C. RESPONSABILIDADE DAS PESSOAS JURÍDICAS

C.1. Âmbito da Responsabilidade Corporativa por Suborno Estrangeiro e Delitos Relacionados

a. *Responsabilidade não criminal*

286. O Brasil adotou a responsabilidade não criminal para pessoas jurídicas por suborno estrangeiro. Crucialmente, a responsabilidade nos termos da LLC é “estrita”, não admitindo, em princípio, nenhuma defesa baseada na intenção ou no estado mental das pessoas singulares envolvidas. Além disso, não há defesa de conformidade corporativa no âmbito da CLL, embora os esforços de conformidade possam ser um fator atenuante, conforme discutido na Seção C.2 abaixo.

287. Na LLC, existem duas formas de responsabilidade com sanções diferentes. Primeiro, as empresas podem ser responsabilizadas administrativamente com determinadas sanções. O principal órgão de fiscalização da responsabilidade administrativa é a CGU, sob a autoridade do Ministro de Estado da CGU. O FPS tem responsabilidade secundária de fazer cumprir a responsabilidade administrativa. Em segundo lugar, as empresas podem ser responsabilizadas civilmente pela mesma má conduta, com sanções que incluem o confisco e a desqualificação para receber benefícios públicos. No contexto do suborno estrangeiro, tanto a AGU como o FPS aplicaram as disposições de responsabilidade civil.

288. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho emitiu uma recomendação ao Brasil sobre o teste para atribuição de responsabilidade a pessoas jurídicas que seria aplicado se o projeto de lei para adotar a responsabilidade criminal, que estava então pendente no parlamento, fosse promulgado (recomendação 2.c). Na Fase 4, esse projeto de lei permanece pendente, sem perspectivas imediatas de avanço. A estrutura não criminal do Brasil para impor responsabilidades tem se mostrado eficaz, especialmente para crimes de corrupção doméstica. Além disso, o Brasil celebrou três acordos de leniência aplicando o regime contra empresas por suborno estrangeiro e outros crimes de corrupção. Embora o fato de a responsabilidade não ser criminal tenha afetado os esforços do Brasil para garantir assistência jurídica mútua de outros países (ver Seção B.5 acima), não há necessidade urgente no momento de acompanhar os esforços para adotar modelos alternativos de responsabilidade corporativa. Recomendação 2.c. pode ser considerado obsoleto.

b. *Ofensas abrangidas*

289. A LLC não cria responsabilidade corporativa para todos os crimes. Em vez disso, o artigo 1.º da CLL prevê que o objetivo é proibir as empresas de praticarem “atos contra administrações públicas nacionais ou estrangeiras”. O artigo 5º da LLC especifica uma série de atos ilícitos praticados por pessoa jurídica abrangida “em detrimento de bens públicos nacionais ou estrangeiros, de princípios da administração pública ou de compromissos internacionais do Brasil. Para o suborno estrangeiro, o artigo 5(I) da CLL considera crime uma empresa “prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, uma vantagem indevida a um funcionário público [estrangeiro] ou a um terceiro relacionado com [o funcionário]”. .”

290. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho manifestou preocupação com a possibilidade de vantagens indevidas dadas a estrangeiros funcionários públicos seriam considerados suborno nos termos da CLL, mesmo que fosse dada a vantagem de o funcionário praticar um ato fora das suas funções oficiais. (Recomendação 2.b.iii da Fase 3). Durante a Fase 4 presencial

Durante a visita, a equipa de avaliação explorou se o crime de suborno estrangeiro para pessoas colectivas tinha o mesmo âmbito material que o crime de suborno estrangeiro para pessoas singulares no código penal. Embora reconheça que existe uma jurisprudência limitada sobre suborno estrangeiro, o consenso predominante foi que os dois crimes seriam provavelmente interpretados como sendo contíguos. A única diferença é que, sendo a responsabilidade empresarial um crime não penal de responsabilidade objectiva, seria mais fácil para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei provar a responsabilidade da pessoa colectiva. Por esta razão, a preocupação da Fase 3 parece em grande parte atenuada, dado que esta questão não foi anteriormente considerada como suscitando preocupações relativamente ao delito de suborno estrangeiro para pessoas singulares.

291. A LLC contém alguns outros delitos que podem ser relevantes para a implementação da Convenção pelo Brasil. Por exemplo, o artigo 5(II) captura uma forma de ajuda e cumplicidade ao tornar crime “financiar, custear, patrocinar ou de qualquer forma comprovadamente subsidiar a execução” de uma violação da LLC. O Brasil relata que esse delito não exige necessariamente o fornecimento de apoio financeiro, pois poderia ser usado, por exemplo, para sancionar uma empresa que foi meramente usada como canal para o suborno. Ao mesmo tempo, não está claro se esta infracção abrangeria toda a gama de cumplicidade, tal como estabelecido no artigo 1.º, n.º 2, da Convenção, que é definido como incluindo “cumplicidade, incluindo incitamento, ajuda e cumplicidade, ou autorização de um ato de suborno de um funcionário público estrangeiro será uma infração penal.”¹⁵² Não está claro, por exemplo, que a “autorização” da infração por um intermediário sem qualquer financiamento direto, patrocínio ou subsídio se qualificaria como uma violação do artigo 5(II) da LLC. Além disso, o artigo 5º, inciso III, da LMC considera crime “fazer uso comprovadamente de terceiro, pessoa física ou jurídica, para ocultar ou dissimular os reais interesses das entidades ou a identidade daqueles que se beneficiaram dos atos praticados”. ”.

292. A LLC, no entanto, não cobre expressamente os crimes relacionados com a Convenção de branqueamento de capitais (artigo 7.º da Convenção) ou contabilidade falsa (artigo 8.º). O Brasil mantém que o artigo 5(V) da LLC, que considera crime “obstruir investigações ou inspeções realizadas por órgãos públicos [...] ou funcionários, ou interferir em seu trabalho”, poderia ser interpretado como abrangendo contabilidade falsa.

c. Entidades abrangidas

293. O art. Além disso, aplica-se a todas as “empresas estrangeiras” que tenham estabelecido “sede” ou “filial ou escritório de representação” no Brasil, de fato ou de direito, ainda que “em caráter temporário”.

294. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil garantisse que ela de fato se aplicasse a todas as entidades, incluindo empresas estatais, bem como empresas que receberam financiamento do BNDES (recomendações 2.bi e 2.b.ii). Embora as limitadas resoluções sobre suborno estrangeiro até o momento não resolvam definitivamente a questão, os funcionários do governo, bem como os profissionais da justiça e os representantes do setor privado, durante a visita in loco da Fase 4, todos enfatizaram que os termos da CLL foram amplamente redigidos e não viram nenhuma questões com a cobertura da lei a esse respeito – assim como suas contrapartes na Fase 3. Além disso, o Brasil informou que o artigo 94 da Lei 13.303/2016 sobre SOEs, contempla expressamente que a CLL será aplicada às SOEs, com exceção de certas penalidades, como a dissolução compulsória e a proibição de recebimento de vantagens públicas. Quanto às entidades financiadas pelo BNDES, a CLL não diferencia as empresas com base nos seus acordos de financiamento. Assim, as recomendações 2.bi e 2.b.ii podem ser consideradas totalmente implementadas.

d. Padrão de responsabilidade

295. Requisitos objetivos: O artigo 2.º da LMC prevê que as entidades abrangidas serão “objetivamente responsáveis” por “qualquer dos factos ilícitos previstos na Lei praticados no seu interesse ou em seu benefício, exclusivo ou não”. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho manifestou preocupação pelo facto de não

estar claro como este requisito iria

¹⁵² Em contrapartida, as pessoas singulares podem ser responsabilizadas por cumplicidade por terem contribuído “de qualquer forma” para o crime (artigo 29.º CP).

aplicar-se-á quando empresas controladas, afiliadas ou subsidiárias cometerem o delito. Durante a visita in loco da Fase 4, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei reiteraram que o “interesse” ou “benefício” para a empresa é um teste objectivo, embora não tenha sido fornecida qualquer jurisprudência que confirmasse esta interpretação.

296. Pessoa física envolvida: A CLL não condiciona responsabilidade a qualquer ato ou omissão por parte da alta administração ou de outro representante oficial da empresa. Mantendo o modelo da “responsabilidade objectiva”, o artigo 2º da LMC prevê que a infracção será constituída quando “os actos previstos na [CLL forem] praticados no interesse ou em seu benefício [da entidade abrangida]. Além disso, o artigo 3.º da CLL parece assumir que os actos de qualquer pessoa podem desencadear responsabilidade para a entidade em causa, porque prevê expressamente que a responsabilidade da pessoa colectiva ao abrigo da CLL não exclui a responsabilidade dos seus “directores”, “dirigentes”, ou “qualquer outro indivíduo que seja o infrator, co-infrator ou participante do ato ilícito”. (Ênfase adicionada). Por último, as sanções disponíveis ao abrigo do Decreto de 2022 também parecem indicar que a responsabilidade se destina a surgir pelo acto de qualquer trabalhador ou pessoa, uma vez que o envolvimento ou conhecimento da gestão é apenas um factor agravante para a condenação.

e. Responsabilidade dos intermediários, incluindo pessoas relacionadas

i. Responsabilidade pelo uso de intermediários

297. Embora o artigo 5º, inciso III, do CLL torne expressamente crime “fazer uso comprovadamente de terceiro [...] para ocultar ou dissimular o real interesse das entidades ou a identidade daqueles que se beneficiaram dos atos praticados”, na Fase 3 o O Grupo de Trabalho expressou preocupação se os critérios de “interesse” ou “benefício” para atribuir responsabilidade a uma pessoa jurídica poderiam dificultar a responsabilização de uma empresa pelos atos de, por exemplo, uma subsidiária estrangeira, como o Brasil sustentava na época. Como resultado, emitiu recomendação 2.b.iv para garantir que a responsabilidade possa ser imposta quando uma “pessoa colectiva suborna em nome de uma pessoa colectiva relacionada”.

298. Nas respostas ao questionário, o Brasil forneceu exemplos em que entidades foram responsabilizadas por violações nacionais da LLC ao utilizar intermediários, incluindo pessoas jurídicas, para pagar subornos. O Brasil reconhece que é difícil encontrar evidências diretas de que as empresas estejam agindo como intermediárias para outras empresas. Nos processos administrativos, os comités tiram conclusões dos factos para apoiar as conclusões de responsabilidade. A CGU fornece orientação e formação aos seus funcionários sobre a utilização de provas circunstanciais e presunções quando provas directas do delito podem não estar disponíveis. Além disso, o Brasil fornece exemplos, conforme discutido imediatamente abaixo, onde impôs responsabilidade solidária a entidades brasileiras e estrangeiras no mesmo grupo de empresas por violações domésticas da LLC. Dada esta jurisprudência, no contexto das violações nacionais da LLC, a recomendação 2.b.iv pode ser convertida numa questão de acompanhamento.

ii. Responsabilidade solidária de controladas/coligadas e consorciadas

299. A estrutura de responsabilidade corporativa do Brasil é notavelmente ampla, porque o artigo 4(2) da CLL impõe responsabilidade solidária por violações da CLL às “empresas controladoras, controladas e afiliadas”, bem como aos “membros do consórcio, no âmbito de seu respectivo contrato de consórcio”. Nesse sentido, a estrutura de responsabilidade corporativa do Brasil vai além dos requisitos da Convenção porque uma empresa pode ser responsabilizada pelos atos de entidades relacionadas, mesmo que não use deliberadamente a entidade relacionada como intermediária para se envolver em suborno estrangeiro. A extensão da responsabilidade, no entanto, limita-se às multas e indenizações por danos. Na prática, a CGU responsabilizou solidariamente todo um grupo econômico, incluindo entidades estrangeiras e brasileiras, por uma violação de corrupção transnacional contra a administração pública brasileira. Os casos Stericycle e Keppel envolveram também empresas responsabilizadas por atos cometidos por outra

pessoa coletiva da sua joint venture ou grupo económico. Como observação final, ainda não há qualquer interpretação judicial ou administrativa sobre como esta disposição de responsabilidade solidária funcionaria em conjunto com as regras de jurisdição do Brasil, se, por exemplo, um parceiro estrangeiro de consórcio com uma entidade brasileira cometesse suborno no âmbito do acordo de consórcio .

f. **Responsabilidade autónoma das pessoas colectivas**

300. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho concluiu que o Brasil estabeleceu que os processos administrativos e civis contra uma pessoa jurídica não precisavam esperar pelos processos criminais contra a pessoa física. Isto era consistente com a norma do Grupo de Trabalho de que a responsabilidade da pessoa colectiva não deveria depender da acusação ou da condenação de uma pessoa singular. Na Fase 4, nada foi encontrado que alterasse esta conclusão. Nomeadamente, pelo menos três empresas foram sancionadas por suborno estrangeiro, mesmo sem qualquer processo de aplicação da lei penal ter sido instaurado contra as pessoas singulares.

Comentário

Os examinadores principais concluem que o Brasil, em geral, possui um sistema robusto de responsabilidade corporativa por suborno estrangeiro e que o aumento impressionante na fiscalização corporativa, pelo menos no contexto de corrupção nacional, indica que o sistema está funcionando de maneira equilibrada. Ao mesmo tempo, consideram que a LLC ou outra legislação relevante não cobre toda a gama de atos ou infrações previstas pela Convenção. Eles recomendam que o Brasil garanta que as pessoas jurídicas possam ser responsabilizadas por toda a gama de atos de cumplicidade estabelecidos no Artigo 1(2) da Convenção. Eles também recomendam que o Brasil altere sua lei para tornar expressamente as pessoas jurídicas responsáveis pela lavagem de suborno e pelo produto do suborno quando o suborno estrangeiro for o crime subjacente. Como lembrete, eles recomendaram anteriormente que o Brasil alterasse sua lei para criar um delito que abrangesse expressamente toda a gama de condutas descritas no Artigo 8 da Convenção, conforme explicado na Seção B.1.c acima. Finalmente, os examinadores principais também recomendam que as recomendações 2.bi e 2.b.ii da Fase 3 sejam consideradas implementadas, as recomendações 2.b.iii e 2.b.iv sejam convertidas em questões de acompanhamento e que a recomendação 2.c . ser considerado obsoleto.

C.2. **Sanções disponíveis para pessoas jurídicas por suborno estrangeiro**

301. Ao promulgar a LLC, o Brasil estabeleceu deliberadamente uma combinação de sanções administrativas e civis para pessoas jurídicas que cometem violações da LLC contra a administração pública brasileira ou estrangeira. Como resultado, para que toda a panóplia de sanções previstas no âmbito da CLL seja aplicada, a lei parece exigir procedimentos de execução paralelos contra a mesma empresa pelo mesmo conjunto de factos. Especificamente, o artigo 6º da CLL prevê que as empresas podem ser sancionadas em processos administrativos com

(1) multa e (2) publicação extraordinária da decisão. Por outro lado, o artigo 19 do CLL autoriza a possibilidade de sancionar uma empresa em processo cível com (1) perda de rendimentos diretos ou indiretos da infração, (2) suspensão parcial ou interdição de atividades, (3) dissolução e (4) proibição de recebendo incentivos e subsídios públicos.

Tabela 5. Sanções Administrativas e Civis para Pessoas Jurídicas sob CLL

Sanções	Responsabilidade administrativa (artigo 6.º CLL)	Responsabilidade civil (artigo 19.º CLL)
Monetário	<ul style="list-style-type: none"> - Multa de até 20% do faturamento ou, caso não se saiba, de até R\$ 60 milhões - Multa mínima não inferior ao lucro obtido - Multa máxima limitada a 3x o lucro obtido ou pretendido 	- Perda de receitas diretas ou indiretas
Não Monetário	- Obrigação de publicar sanção	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensão ou proibição de determinada atividade - Dissolução da entidade - Proibição de recebimento de vantagens públicas

a. Sanções administrativas para pessoas coletivas

i. Multa Administrativa

302. De acordo com o artigo 6º da CLL, a multa por qualquer violação da CLL, incluindo suborno estrangeiro, varia de 0,1% a 20% da receita bruta auferida pela entidade (excluindo impostos) durante o exercício social anterior ao início do processo administrativo. Nos termos do Decreto de 2022 (artigo 20.2º), a multa será calculada através do conjunto da “receita bruta de todas as pessoas jurídicas pertencentes de fato ou de direito ao mesmo grupo económico que praticaram os atos ilícitos”. Apurada a receita bruta, a autoridade sancionadora considerará os agravantes e atenuantes para determinar qual percentual da receita bruta será utilizado para fixação da multa liminar. Alternativamente, caso não seja possível apurar a receita bruta, a faixa de multa é de R\$ 6.000 a R\$ 60.000.000 (aproximadamente EUR 1.000 a EUR 10.100.000).

303. Cálculo da multa preliminar: O artigo 7.º da LLC especifica os fatores que devem ser considerados na determinação das sanções dentro do intervalo aplicável. São eles (1) a gravidade da infração, (2) a vantagem obtida ou procurada com a infração, (3) se a violação foi consumada ou meramente tentada, (4) o dano causado ou arriscado, (5) os efeitos negativos da infração, (6) a situação económica do infractor, (7) a cooperação do infractor com a investigação, (8) a existência de programas de conformidade ou controlos internos, bem como a aplicação de códigos de conduta, e (9) a valor dos contratos obtidos junto à administração pública prejudicado.

304. O Decreto de 2022 especifica os percentuais de cada agravante e atenuante que devem ser considerados na LLC. Os agravantes são contabilizados primeiro. Conforme mostra a tabela abaixo, se todos os agravantes fossem aplicados à alíquota máxima, o total seria de 20%. Os factores atenuantes seriam então aplicados, com uma redução máxima de -10%.

Tabela 6. Agravantes e Atenuantes para Pessoas Jurídicas sob Decreto 11.129/2022

Fatores agravantes	Ajuste percentual (máx.)t	Fatores mitigantes	Ajuste percentual (máx.)
Atos/tipos ilícitos repetidos ou simultâneos	4%	Violação não concluída (tentativa)	-0,5%
Tolerância ou consciência da administração	3%	devolução espontânea de ganhos ilícitos e/ou "inexistência ou falta de comprovação de dano resultante de ato lesivo"	-1%
Interrupção do serviço público	4%	Cooperação com investigação	-1,5%
Considerações sobre solvência económica/liquidez	1%	Admissão voluntária	-2%
Reincidência dentro de 5 anos a partir da publicação da sentença de violação anterior da LLC (não precisa ser a mesma violação da LLC)	3%	Programa de compliance antes do ato ilícito	-5%
Gravidade da irregularidade com basesobre perdas/danos a órgãos públicos (faixa: 1%, se for superior a R\$ 500 mil, até 5%, se for superior a R\$ 250 milhões)	5%	[Em branco]	[Em branco]
Ajuste para cima de agravamento total (reduzido para 20% no máximo por lei)	20%	Ajuste para baixo da mitigação total	-10%

305. A CGU desenvolveu orientações não vinculativas para referência de seus funcionários ao determinar quais ajustes devem ser feitos à luz desses fatores agravantes e atenuantes. Esta orientação foi divulgada ao público.¹⁵³ Além disso, há também uma calculadora fina, que fornece transparência pública sobre o processo, se não como os diferentes fatores foram aplicados em ações de fiscalização específicas.¹⁵⁴ Além disso, a CGU criou uma unidade de Coordenação de Análise Económica e Contábil do SIPRI que auxilia no cálculo dos rendimentos do suborno e das sanções a serem impostas no âmbito da CLL.

¹⁵³ Diretoria de Responsabilidade Civil da CGU, [Cronograma sugerido de circunstâncias agravantes e atenuantes](#),

¹⁵⁴ Link para a calculadora: <https://epad.cgu.gov.br/Publico/calculadora/calcPAR.htm>.

306. Embora o grau de precisão seja, por um lado, louvável, a orientação sugere que a multa máxima normalmente só será imposta com uma confluência de fatores agravantes. Por exemplo, a multa máxima de 20%, na prática, só pode ser imposta a reincidentes. Para réus primários, a base máxima de multa é de 17%. Este valor será ainda reduzido para 14%, se, por exemplo, o esquema de suborno estrangeiro for perpetrado por um funcionário de nível inferior. Se não houvesse interrupção significativa de um serviço público como resultado do esquema de suborno, a base percentual máxima cairia para 10%. Isso antes de considerar os fatores atenuantes. Após a soma dos agravantes e atenuantes pela autoridade condenatória, a multa liminar poderá ser calculada como um percentual da receita bruta. A autoridade condenatória, porém, deverá então verificar se a multa liminar não fica abaixo do valor mínimo, nem ultrapassa o valor máximo, estabelecido pela CLL e pelo Decreto de 2022.

307. Multa mínima: De acordo com o artigo 25 do Decreto de 2022, a multa mínima é igual ao maior dos seguintes valores: (i) a vantagem obtida, (ii) 0,01% do faturamento, ou (iii) R\$ 6.000, o que for maior. O Decreto especifica ainda que a vantagem também inclui tanto o montante da receita líquida (após a detecção de despesas válidas) de quaisquer contratos obtidos ou executados através da infração, o montante dos custos evitados pela infração (por exemplo, despesas fiscais ou regulamentares), e o montante adicional de lucro gerado pelo ato ou omissão do governo que não teria ocorrido sem a infração.

308. Multa máxima: De acordo com o artigo 26 do Decreto de 2022, a multa máxima é igual ao menor dos seguintes valores: (i) três vezes a vantagem pretendida ou auferida, o que for maior, (ii) 20% da receita bruta (excluindo imposto sobre vendas), ou (3) R\$ 60 milhões, caso a receita bruta não possa ser calculada. Se o limite máximo for inferior ao mínimo, prevalecerá o valor mínimo. Isto garante que a multa nunca será inferior à vantagem obtida, nos termos do artigo 6.º da CLL. As autoridades brasileiras limitaram a multa máxima a três vezes a vantagem, a fim de garantir a proporcionalidade com a infração. Esta consideração de proporcionalidade, no entanto, não pode ser utilizada para aumentar a multa além de 20%, mesmo para esquemas de suborno em grande escala. Na prática, a multa aplicada a pelo menos uma empresa sancionada por suborno estrangeiro por meio de acordo de leniência teve a multa revisada para baixo por causa dessa condição.

309. Fixação da multa legal: Se a multa liminar estiver dentro das multas mínimas e máximas aceitáveis, ela será mantida. Se a multa preliminar estiver fora das multas mínimas e máximas aceitáveis, ela será ajustada para cima ou para baixo de acordo.

310. Reduções: Esta multa legal será imposta à empresa, a menos que haja uma redução adicional exigida por lei. Por exemplo, uma empresa pode receber uma redução até dois terços (mesmo abaixo do mínimo legal) se celebrar um acordo de leniência ao abrigo do artigo 16.º da CLL. Noutro cenário, se a multa for imposta a uma entidade sucessora, poderá ser limitada ao montante dos “ativos transferidos”, a menos que a reestruturação societária tenha sido fictícia ou realizada com intenção fraudulenta. Artigo 4.º, n.º 1, da LLC. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil revisse sua legislação para remover essa limitação de “ativos transferidos” às sanções (recomendação 3.e.ii). Esta recomendação não foi implementada, mas esta limitação, segundo o Manual da CGU, só se aplica quando a empresa responsável se funde com outra empresa ou se combina com outra entidade para formar uma empresa completamente nova. Se este entendimento estiver correcto, então as preocupações do Grupo de Trabalho seriam reduzidas, uma vez que o montante de activos disponíveis para a sanção deveria ser pelo menos o mesmo que antes da reorganização. Por esta razão, a questão do limite de “ativos transferidos” pode ser convertida em um item de acompanhamento para ver se afeta as sanções impostas na prática.

311. Sanções na prática: Dada a falta de transparência sobre os principais factos dos esquemas de suborno estrangeiros que foram sancionados até agora através de acordos de leniência, bem como as informações limitadas fornecidas sobre como as multas foram definidas especificamente em relação à conduta de suborno estrangeiro, atualmente não é possível que a equipa de avaliação avalie se as sanções impostas são eficazes, proporcionais e dissuasivas. Durante a visita in loco, profissionais do direito, representantes da sociedade civil e participantes do setor privado explicaram que tiveram dificuldade em compreender que conduta foi sancionada ou como foram calculadas as sanções impostas

90 |

por suborno estrangeiro, incluindo a redução concedida com base na leniência acordo. Ao finalizar este relatório, a CGU informou ao

equipe de avaliação que começou a tornar públicas mais informações sobre as sanções, bem como fatos relevantes da má conduta, por meio de seus acordos de leniência, equilibrando ao mesmo tempo a necessidade de manter a confidencialidade sobre os casos pendentes. O nível de detalhe que será fornecido para futuros acordos de leniência, e se é consistente com a Recomendação de 2021, não pôde ser avaliado nesta fase tardia.

312. Além disso, tal como discutido acima na Seção B.6.c, os participantes da sociedade civil consideraram que os longos prazos de pagamento de certos acordos de leniência criavam incerteza jurídica, uma vez que as empresas poderiam utilizar o tempo para contestar o acordo de leniência ou rever as condições de pagamento, embora as autoridades brasileiras sustentaram que os acordos de leniência poderiam ser contestados mesmo depois de seus termos terem sido cumpridos.

ii. Publicação Extraordinária

313. Não parece haver mais alterações legais a esta sanção. O Decreto de 2022 autoriza o ministro da CGU a definir regras sobre como as empresas poderão executar a sanção caso ela seja ordenada em processo administrativo. O Brasil não teve nenhum exemplo de utilização desta sanção em relação ao suborno estrangeiro, visto que todos os casos relevantes foram resolvidos através de um acordo de leniência, excluindo assim a aplicação desta sanção.

b. Sanções civis para pessoas jurídicas

314. Nos termos do artigo 19 da LLC, existem quatro sanções civis que podem ser impostas por uma violação da LLC, incluindo por suborno estrangeiro. São elas (i) a perda de receitas diretas ou indiretas, (ii) a suspensão parcial das atividades, (iii) a dissolução compulsória da sociedade e (iv) a proibição de recebimento de incentivos ou subsídios públicos. Esta seção centra-se no confisco, uma vez que as outras disposições ainda não foram aplicadas em resoluções sobre suborno estrangeiro.

i. Confisco do suborno e dos rendimentos ilícitos

315. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil adotasse a legislação necessária para permitir o confisco do suborno e para garantir que o confisco esteja sempre disponível, inclusive na celebração de acordos de leniência. (recomendação 4.a).

316. Suborno: Na Fase 3, o Grupo de Trabalho observou que a CLL não autorizou o confisco do suborno. No Acompanhamento Escrito, o Brasil argumentou que o artigo 20(2) do Decreto de 2015 exigia que o suborno fosse adicionado ao valor dos rendimentos ilícitos sujeitos a confisco. Na Fase 4, o Decreto de 2022 não exige o confisco do montante do suborno, embora especifique que o montante do suborno não pode ser deduzido no cálculo da vantagem pretendida ou obtida. Embora não haja autoridade legal expressa para ordenar o confisco do valor do suborno, o Brasil sustenta que o valor do suborno ainda é considerado uma representação do valor mínimo dos rendimentos ilícitos.

317. Produto de suborno: O Decreto de 2022 fornece diferentes metodologias que podem ser usadas para avaliar o valor da vantagem obtida ou procurada através da infração. Para contratos obtidos ou executados por meio de violação da LLC, o produto ilícito será a receita total menos os custos válidos efetivamente atribuídos à execução. Quando a vantagem consiste em evitar despesas ou custos legais (por exemplo, impostos ou valores regulatórios devidos), então o valor é a diferença do que seria devido se não fosse a violação da LLC. Finalmente, quaisquer lucros adicionais atribuídos à violação da LLC também serão considerados ganhos ilícitos. Segundo as autoridades brasileiras, a metodologia exata utilizada em cada caso dependerá da natureza da violação da LLC ou das violações que forem sancionadas.

318. Probabilidade de confisco: Na Fase 3, o Grupo de Trabalho estava preocupado com a possibilidade de o confisco não ser solicitado quando a CGU concluísse um acordo de leniência (administrativo). Na prática, a CGU e a AGU celebraram acordos de leniência em conjunto, permitindo a aplicação simultânea de multas (administrativas) e confisco (civil). Assim, os três celebraram acordos de

92 |
leniência resolvendo pelo menos uma questão estrangeira

A alegação de suborno incluía multas e confisco. Uma preocupação maior poderá ser a de saber se serão procuradas soluções civis, incluindo o confisco, quando os processos de execução forem conduzidos administrativamente pela primeira vez. Por exemplo, embora a CGU informe que condenou mais de 80 empresas por violações da LLC através de processos administrativos, a AGU supostamente ajuizou apenas duas ações de execução civil visando o confisco. As autoridades brasileiras informam que utilizam ordens administrativas de compensação como equivalente funcional ao confisco civil. Não está claro se tais ordens estariam disponíveis em casos de suborno estrangeiro, e a compensação por danos pode resultar num montante inferior aos lucros obtidos ilegalmente.

319. Limitação de confisco: Na Fase 3, o Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil garantisse que o confisco do suborno e do produto do suborno esteja disponível mesmo nos casos de responsabilidade solidária, bem como de responsabilidade sucessor (recomendação 3.e e 4.a.ii.). Na Fase 4, não houve alterações relevantes nesta situação. Assim, a recomendação 3.e. permanece não implementado.

320. Capacidade para apurar receitas ilícitas: Na Fase 3, o Grupo de Trabalho estava preocupado com o facto de a CGU, em particular, não ter especialização ou formação suficiente para calcular com precisão os rendimentos do suborno. (recomendação 4.b.). Na Fase 4, o Brasil informa que a CGU criou a seção de Coordenação de Análise Econômica e Contábil dentro da CGU. Seus funcionários, com formação em economia e finanças, auxiliam no cálculo dos rendimentos do suborno e nas sanções que devem ser impostas, seja por meio de acordos de leniência ou de processos administrativos. Esta recomendação está, portanto, agora totalmente implementada.

ii. Falta de confisco para certas entidades

321. Nos termos do Anexo I(B)(5) da Recomendação de 2021, os países membros devem garantir que as empresas não possam evitar responsabilidades ou sanções através de reorganizações societárias. Na Fase 3, o artigo 4.º, n.º 1, da CLL já previa a responsabilidade do sucessor quando uma pessoa colectiva altera o seu estatuto social, ou sofre outra alteração societária, fusão, aquisição ou cisão. Na Fase 4, o Brasil relata que impôs responsabilidade às entidades sucessoras por violações da LLC na prática. Em 2019, a CGU, por exemplo, celebrou acordo de leniência com a Nova Participações, referente a denúncias de suborno estrangeiro ocorridas em sua entidade antecessora, a Engevix. A CLL ainda, no entanto, limita excessivamente o âmbito da responsabilidade porque, após uma fusão ou incorporação, a entidade sucessora só é responsável por multas e indemnizações por danos. Na Fase 3, o Grupo de Trabalho considerou a exclusão do confisco uma lacuna importante (recomendação 4a. ii.).

322. Na Fase 4, o Brasil sustenta que impor o confisco (civil) às entidades sucessoras violaria o espírito do artigo 5 (XLV) Constitucional, que proíbe pessoas de serem responsabilizadas pelos atos criminosos de terceiros, com a exceção de que “a obrigação de reparar os danos e a perda de bens poderão, nos termos da lei, ser estendidos aos sucessores e executados contra eles, até ao limite dos bens transferidos”. Mesmo que esta proibição constitucional se aplicasse ao regime de responsabilidade administrativa e civil da CLL, não há explicação para que uma empresa possa ser responsabilizada pelos danos causados por uma infracção, mas isenta de qualquer obrigação de confisco dos produtos ilícitos dessa mesma infracção.

323. Finalmente, na Fase 3, o Grupo de Trabalho expressou a mesma preocupação sobre a falta de confisco ao impor responsabilidade solidária nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da CLL pelos atos de entidades relacionadas dentro do grupo empresarial, bem como para parceiros de consórcio. A situação permanece inalterada na Fase 4, mesmo que a abordagem desta questão tivesse aliviado as preocupações do Grupo de Trabalho sobre se as empresas podem ser responsabilizadas por suborno cometido através da utilização de intermediários, incluindo pessoas relacionadas (ver secção C.1.e., acima).

324. As autoridades brasileiras sustentam que a falta de confisco não é um problema porque, ao abrigo da CLL, a multa nunca pode ser inferior ao montante dos lucros que poderiam ter sido confiscados. Isto, no entanto, permitiria que os caprichos das negociações corporativas tornassem a “sanção” para o

suborno estrangeiro apenas a perda da vantagem obtida, sem qualquer elemento punitivo.

c. Obrigações de conformidade e monitores corporativos

325. Entre os termos exigidos de qualquer acordo de leniência está o compromisso de adotar, implementar ou melhorar um “programa de integridade” corporativo. Embora esta obrigação tenha aparecido pela primeira vez no decreto de execução original de 2015, o novo decreto de 2022 acrescenta alguns refinamentos.

326. Primeiramente, o artigo 45(IV) do novo Decreto especifica que o acordo de leniência deverá incluir o “prazo e condições de monitoramento”. Em segundo lugar, o artigo 51 prevê que uma empresa que celebre um acordo de leniência pode ser isenta do processo de fiscalização dependendo da gravidade da má conduta, dos esforços subsequentes de remediação da empresa e do interesse público.

327. Durante a negociação, os esforços de compliance da empresa serão avaliados em relação aos critérios do Capítulo V do Decreto de 2022. Esta avaliação avaliará a existência, implementação e eficácia do programa de conformidade ou outras medidas de integridade e identificará lacunas a serem abordadas. Especificamente, a avaliação avaliaria: (1) “tom de cima”, (2) códigos de conduta e políticas semelhantes para funcionários e terceiros, (3) treinamento, (4) adequação das políticas de gestão de risco, (6) precisão de registros contábeis, (7) controles internos para demonstrações financeiras precisas, (8) procedimentos para prevenir fraudes ou outras condutas impróprias nas interações com autoridades públicas, (9) independência e autoridade dos órgãos de conformidade, (10) canais de denúncia e (11) medidas disciplinares quando ocorrem violações. A CGU desenvolveu um guia público para explicar como os programas de compliance são avaliados.¹⁵⁵

328. Caso se revele necessário um acompanhamento, a empresa desenvolverá um plano de melhoria para colmatar eventuais deficiências identificadas. Uma vez aprovado o plano pela equipe de acompanhamento da CGU, os compromissos específicos que a empresa assumiu para melhorias são registrados no Cadastro de Empresas Punidas (CNEP).

329. Até o momento, a CGU realizou monitoramento em relação às suas resoluções de execução. O monitoramento normalmente é realizado por dois auditores federais que têm competência para examinar o plano de melhorias da empresa e seus relatórios periódicos para verificar os compromissos de cumprimento. Eles também podem fazer visitas in loco, entrevistar funcionários, verificar e testar os diferentes sistemas de controles internos e relatórios. Além disso, a empresa deverá fornecer toda a documentação solicitada relacionada ao programa de compliance. Caso a empresa comprove que implementou seus compromissos de cumprimento, incluindo eventuais prazos ou solicitações estabelecidas durante o monitoramento, a CGU encerrará o período de monitoramento e elaborará um Relatório Final de Acompanhamento. Por outro lado, a monitoria pode ser prorrogada por um período razoável, se for necessário mais tempo. Ao final do monitoramento formal, a empresa é submetida a um monitoramento ad hoc. Durante esta fase, a CGU pode exigir todos os documentos relacionados ao programa de compliance (por exemplo, estudos de análise de risco) e convocar representantes da empresa para esclarecer aspectos de seus esforços de melhoria de compliance. Como uma inovação desde a Fase 3, a CGU pode nomear um monitor externo nos termos do Decreto de 2022 quando justificado, por exemplo, quando um monitor estrangeiro é nomeado de acordo com resoluções coordenadas multijurisdicionais.

330. Na prática, os acordos de leniência celebrados pelas autoridades brasileiras em casos de suborno estrangeiro sempre exigiram um monitoramento, seja este supervisionado pela própria CGU nos casos que resolveu ou por um monitor externo nomeado pelo FPS. O prazo de monitoramento geralmente dura entre 18 e 36 meses. Por exemplo, o acordo de leniência com a OAS especificou que a empresa apresentaria relatórios à CGU sobre seus esforços de compliance durante 3 anos. Também exigia que a empresa obtivesse a certificação ISO 37.001 em 2 anos. Em agosto de 2023, a CGU lançou uma página web para permitir ao público acompanhar o processo de monitoramento nos termos de seus acordos, bem como as obrigações de conformidade em questão.¹⁵⁶

331. Nenhuma informação foi fornecida sobre como o FPS supervisiona as monitorações.

¹⁵⁵ Ver CGU (2018), [Manual Prático para Avaliação de Programas de Integridade no PAR](#).

¹⁵⁶ CGU, [Página de monitoramento de acordos de leniência](#).

d. Estatísticas sobre sanções ou confisco impostos a pessoas coletivas

332. Na Fase 3, o Brasil informou que não mantinha estatísticas sobre confisco. Na Fase 4, o Brasil informa que a AGU mantém dados sobre confisco obtidos através de processos cíveis. No entanto, não apresentou quaisquer ações civis visando o confisco relacionado com suborno estrangeiro. Além disso, o Brasil lançou um “Painel de Estatísticas Judiciais” em fevereiro de 2022, que contém informações sobre casos em todo o país. Isto não parece resolver completamente a situação, uma vez que a CGU/AGU impôs coletivamente o confisco através dos seus acordos conjuntos de leniência. Também não está claro se o FPS está a recolher dados sobre o confisco que impõe através de acordos de leniência.

Comentário

Os examinadores principais observam que o Brasil promulgou um sistema complexo de sanções que parece exigir uma coordenação estreita entre múltiplas autoridades para garantir que todas as sanções relevantes estejam disponíveis em casos de suborno estrangeiro. A título preliminar, os examinadores principais reconhecem que a CGU tem feito esforços consideráveis para fornecer orientações gerais sobre como aplicará os diversos agravantes e atenuantes. Dito isto, eles consideram que não é possível determinar neste momento se as disposições de multas administrativas do Brasil são eficazes, proporcionais e dissuasivas em casos de suborno estrangeiro porque o Brasil não tornou públicos os fatos dos casos de suborno estrangeiro que foram sancionados (até agora exclusivamente) por meio de acordos de leniência e porque não é possível desagregar qual parcela do total da multa é atribuível ao esquema de suborno estrangeiro. Os examinadores principais recomendam que o Brasil garanta que todas as resoluções com pessoas jurídicas relativas ao suborno estrangeiro forneçam informações suficientes ao público para que seja possível determinar o valor dos subornos, o produto do suborno e as sanções impostas em relação ao suborno estrangeiro esquema.

Além disso, embora o Brasil tenha imposto multas extremamente elevadas em resoluções relativas à corrupção doméstica em grande escala, bem como ao suborno estrangeiro, os examinadores principais observam que a decisão do Decreto de 2022 de limitar as multas a três vezes a vantagem procurada ou obtida reduziu, na prática, a multa que de outra forma teria sido aplicada com base no volume de negócios. Por esse motivo, recomendam que a multa máxima seja fixada em três vezes a vantagem pretendida ou obtida até o limite legal de 20%, o que for maior.

Os examinadores principais observam ainda que o Brasil não eliminou a limitação de “ativos transferidos” nas sanções aplicáveis às entidades sucessoras e que o confisco ainda não é aplicável. Por esta razão, eles recomendam que o Grupo de Trabalho reitere as recomendações 3.e.i e 4.a.ii da Fase 3 de que o Brasil (i) revise a gama de sanções disponíveis para empresas sucessoras e em caso de responsabilidade solidária, com o objetivo de fornecer mais flexibilidade e, em particular, para permitir o confisco dos lucros do suborno estrangeiro e a imposição de sanções mais adaptadas à situação de cada empresa. A recomendação da fase 3.e.ii relativa à limitação da responsabilidade das empresas sucessoras aos “ativos transferidos” poderia ser convertida em um acompanhamento à medida que a prática se desenvolve. Com a criação da Coordenação de Análise Econômica e Contábil na CGU, a recomendação 4.b. da Fase 3. que a CGU desenvolva especialização ou formação suficiente para calcular com precisão as receitas do suborno está agora totalmente implementada.

C.3. Envolvimento com o Setor Privado

a. Incentivos de conformidade

333. A Recomendação XXIII.D de 2021 incentiva os países membros a considerarem “programas ou medidas de controles internos, ética e conformidade com a finalidade de prevenir e detectar suborno estrangeiro em suas decisões de concessão de vantagens públicas”. Também incentiva as autoridades

considerar a possibilidade de implementar “medidas para incentivar as empresas a desenvolver programas eficazes de controlo interno, ética e conformidade [...], inclusive como um potencial fator atenuante”. Além disso, a Recomendação XXIV de 2021 abrange a exclusão de contratos públicos e outras vantagens públicas. O Brasil agora tem uma série de incentivos para promover a conformidade corporativa.

i. Incentivos no contexto da aplicação da lei

334. A exclusão não é uma sanção para suborno estrangeiro segundo a legislação brasileira. O Decreto de 2022 prevê que empresas com programa de compliance efetivo agora poderão receber redução de até 5% na base da multa (anteriormente, o máximo era de 4%). A CGU desenvolveu um Manual Prático para Avaliação de Programas de Integridade no PAR, que utiliza para avaliar programas de compliance com o objetivo de garantir que o crédito seja dado apenas aos programas de compliance que sejam efetivamente implementados. A CGU informa que, em média, as empresas recebem redução em torno de 1,5% a 2%. Em alguns casos recentes de corrupção (doméstica), as empresas receberam entre 0% e 2,79%. As empresas que não receberam crédito apenas tinham programas formais de conformidade (em papel). Outro incentivo à aplicação da lei decorre das disposições do Decreto de 2022 relativas às obrigações de conformidade que são incorporadas aos acordos de leniência, incluindo monitorias, conforme relevante.

ii. Incentivos fora do contexto de aplicação da lei

335. Na Fase 3, os programas de controlo interno, ética e conformidade não foram considerados pelas autoridades contratantes nas suas decisões de concessão de contratos públicos. O BNDES exigiu que os empresários que solicitassem crédito à exportação se comprometessem a implementar sistemas de controle interno, mas somente no momento da assinatura do Termo de Compromisso do Exportador e, portanto, após a decisão de conceder o financiamento ter sido tomada. O Grupo de Trabalho, portanto, recomendou que o Brasil: “Incentive as autoridades contratantes públicas a considerar, conforme apropriado, controles internos, programas de ética e conformidade em suas decisões de concessão de contratos públicos”. (recomendação 15.c). Além disso, o Grupo de Trabalho recomendou que o Brasil reconsiderasse tornar a exclusão uma sanção para suborno estrangeiro (recomendação 3.b). Na época do relatório de Acompanhamento Escrito, o Brasil estava contemplando algumas medidas para incentivar as autoridades brasileiras a considerar a adoção de programas de conformidade em suas decisões de compras. O Grupo de Trabalho considerou esta recomendação apenas parcialmente implementada.

336. Na Fase 4, o Brasil promulgou a exclusão como um incentivo à conformidade corporativa no contexto de sua Lei de Contratações Públicas (PPL) de 2021. Primeiro, a PPL especifica que os esforços de compliance corporativo podem ser considerados como um desempate no andamento da contratação. Em segundo lugar, a PPL exige que os concorrentes vencedores em concursos públicos de grande escala implementem, no prazo de seis meses a contar da celebração do contrato, um programa de integridade. Terceiro, a implementação ou aprimoramento de um programa de compliance também pode ser considerado um fator atenuante na determinação das penalidades a serem impostas por violações de PPL. Por fim, a PPL permite que licitantes e empreiteiros excluídos tenham sua exclusão cancelada após o prazo mínimo de três anos, caso atendam a determinadas condições. Dentre essas condições, a empresa deverá cumprir os requisitos de conformidade especificados no ato punitivo. No âmbito da PPL, a autoridade sancionadora avaliaria se a empresa atendeu às condições especificadas na Portaria 1.214/2020 (conforme alterada pela Portaria 54/2023) para ser reabilitada. Para os casos da CGU, o SIPRI faria essa determinação. Pela PPL, uma empresa pode ser reabilitada após três anos se implementar um programa de compliance adequado que atenda às condições estabelecidas no artigo 163 da PPL e também na Portaria CGU 1.214/2020. As autoridades brasileiras estão atualmente desenvolvendo e implementando um decreto com o objetivo de alinhá-lo com a abordagem de conformidade contida no Decreto de 2022 sobre a implementação das disposições de conformidade da LLC.

337. Embora a PPL represente um esforço inovador para aproveitar o poder de compra do governo

para promover a conformidade corporativa, a PPL, conforme promulgada, aplica-se apenas a licitantes e empreiteiros que lidam com a administração pública brasileira. Além disso, a Lei 13.303/2016 das empresas estatais brasileiras exige que as empresas estatais brasileiras

considere programas de compliance ao contratar com outras empresas.¹⁵⁷ Embora essas medidas não tenham aplicabilidade direta ao suborno estrangeiro em si, elas poderiam ter um efeito indireto ao promover normas de compliance no Brasil, especialmente em setores de negócios onde as empresas podem contratar com empresas nacionais e estrangeiras. autoridades. .

Comentário

Os examinadores titulares saúdam a CGU esforços para incentivar as empresas a desenvolver e implementar programas de conformidade eficazes para os quais desenvolveram um Manual Prático para Avaliação de Programas de Integridade no PAR, disponível publicamente, que utiliza para avaliar programas de conformidade e que está disponível para as empresas. Os examinadores principais consideram que esta abordagem, dado o nível de detalhe e transparência que proporciona às empresas, poderia ser identificada como uma boa prática.

Os examinadores principais também consideram que a recém-revisada estrutura de compras públicas do Brasil criou um incentivo significativo para promover a conformidade corporativa, pelo menos para empresas envolvidas em compras públicas de grande escala. Embora a PPL não aborde diretamente o suborno estrangeiro, os incentivos dos programas de compliance ainda terão um efeito indireto e benéfico no ambiente de compliance no Brasil. Por esta razão, os examinadores principais consideram que as recomendações 3.b e 15.c da Fase 3 podem ser consideradas implementadas.

b. Envolvimento com o setor privado em medidas de conformidade e risco de suborno estrangeiro

338. A Recomendação IV.ii de 2021 incentiva os países a examinarem medidas para aumentar a sensibilização do setor privado para o suborno estrangeiro e medidas de conformidade relacionadas, em particular entre empresas que operam no estrangeiro. Estes esforços poderão ser realizados através de iniciativas específicas, profissionais e sectoriais, de acções colectivas ou de outras iniciativas público-privadas. Além disso, ao abrigo da Recomendação XII de 2021, os países devem aumentar a sensibilização para os riscos de solicitação de suborno entre os funcionários públicos relevantes e o setor privado.

339. O Brasil relatou diversas iniciativas que a CGU e outras autoridades empreenderam para envolver o setor privado na promoção de programas de conformidade anticorrupção. Estas incluem diretrizes e manuais da CGU sobre o desenvolvimento de programas de conformidade corporativa e outras medidas para prevenir e detectar suborno e corrupção. Notavelmente, a CGU incorporou desenvolvimentos em boas práticas internacionais, incluindo a Recomendação de 2021, na sua publicação “Programa de Integridade – Diretrizes para Pessoas Jurídicas”. Em relação às empresas estatais, o Brasil indica que a CGU desenvolveu um “Guia de Conformidade para Empresas Estatais”. Todos estes documentos estão disponíveis online. Além disso, a CGU e outras autoridades promoveram e participaram de eventos que abordaram compliance, ética e integridade.

340. A CGU também participa de algumas iniciativas de ação coletiva, como a Aliança pela Integridade e o Pacto Global das Nações Unidas. Além disso, a CGU participou do programa “Pró-Ética Empresarial”. O programa “Pró-Ética Empresarial” surgiu de uma parceria entre a CGU e uma associação empresarial, a Ethos. Ao fornecer reconhecimento público, incentiva empresas de todos os tamanhos a adotarem voluntariamente programas ou medidas de conformidade. Para receber reconhecimento, o programa de compliance de uma empresa deve ser avaliado por um comitê multissetorial composto por representantes do setor público, do setor privado e da sociedade civil. A cada dois anos, o Programa Pró-Ética Empresarial publica uma lista de empresas éticas aprovadas e reconhecidas.¹⁵⁸No ciclo 2020-2021, a CGU concedeu prêmios a 67 empresas com base na análise de suas medidas anticorrupção.¹⁵⁹ O Brasil também promove programas regionais como o “Selo de Integridade Paraguai”, uma iniciativa tripartite envolvendo o Brasil,

¹⁵⁷ Art.32(V) Lei 13.303/2016: “Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: [...] V - observância da política de integridade nas transações com os interessados.”

¹⁵⁸ OCDE (2022), Kit de ferramentas para aumentar a sensibilização e prevenir a corrupção nas PME, Documentos de política empresarial e financeira da OCDE, OCDE Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19e99855-en>.

¹⁵⁹ Site da CGU, [Visão geral da Pró Ética](#).

Alemanha e Paraguai, o que permite às autoridades brasileiras compartilhar conhecimento técnico e experiência em questões de conformidade com seus homólogos paraguaios.

341. Embora não seja possível avaliar especificamente o impacto destes esforços, os participantes da visita in loco do sector privado, bem como grupos da sociedade civil que apoiam as PME, identificaram os esforços de sensibilização da CGU como um de vários factores – incluindo processos judiciais de alto nível em casos de corrupção – promovendo a conscientização sobre a conformidade corporativa e os desafios de conformidade.

342. No que diz respeito aos riscos relacionados ao suborno estrangeiro e à solicitação em particular, a CGU trabalhou com a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex) para desenvolver material de orientação sobre a Convenção Antissuborno da OCDE e as obrigações de empresas e indivíduos brasileiros que fazem negócios no exterior. Esses materiais são distribuídos às embaixadas do Brasil ou outras representações no exterior para uso de funcionários do serviço exterior e do setor privado.

Comentário

Os examinadores principais consideram que as autoridades brasileiras, em particular a CGU, empreenderam grandes esforços para interagir com o setor privado para promover uma maior conscientização sobre os programas de conformidade e os riscos de corrupção. Em particular, eles saúdam os esforços do Brasil para fazer parceria com entidades do setor privado ou sem fins lucrativos para se envolver com empresas em vários formatos sobre riscos de corrupção e questões de conformidade. Embora esses esforços contribuam para promover um ambiente de negócios limpo no Brasil, os examinadores principais recomendam que o Grupo de Trabalho acompanhe os esforços da CGU para aumentar a conscientização sobre os riscos de suborno estrangeiro e, em particular, os riscos de solicitação ao promover esforços de conformidade anticorrupção.

D. OUTROS PROBLEMAS

D.1. Imposto Medidas de Combate ao Suborno

343. Na época da Fase 3, o Brasil informou que, em 2009, a Receita Federal (RFB) emitiu o Ato Declaratório Interpretativo 32 (ADI 32) para esclarecer “a indedutibilidade dos pagamentos destinados à prática de atos ilícitos, em particular aqueles prescritos no artigo 1º da Convenção”. O Grupo de Trabalho, no entanto, recomendou que o Brasil garanta que a negação da dedutibilidade fiscal “não dependa da abertura de uma investigação pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei ou de processos judiciais” (recomendação 13.a). Esta recomendação foi considerada não implementada no relatório escrito de acompanhamento. O relatório da Fase 3 também não conseguiu determinar se o FPS informaria consistentemente a RFB quando um contribuinte fosse condenado por suborno ou se a RFB reexaminaria rotineiramente as declarações fiscais dos réus condenados.

344. Na Fase 4, o Brasil explica que os subornos permanecem não dedutíveis para fins fiscais nos termos da ADI 32. O Brasil esclarece ainda que os subornos incluídos, mesmo que de forma disfarçada, como despesas no cálculo da base do imposto de renda ou das contribuições sociais darão origem a um processo administrativo infração tributária. Isso levará a uma investigação de competência exclusiva da RFB, tornando a negação da dedutibilidade fiscal da propina autônoma de qualquer investigação criminal ou processo judicial relativo ao crime subjacente.

345. O Brasil também indica que quando um contribuinte é condenado por suborno, as autoridades fiscais devem reexaminar as declarações fiscais dos anos relevantes para determinar se os subornos foram deduzidos. Isto simplificaria a aplicação da disposição de não dedutibilidade, uma vez que o facto de a despesa deduzida ter sido um suborno já estaria estabelecido. Tal como na Fase 3, as autoridades fiscais podem reexaminar as declarações fiscais no prazo de cinco anos após a sua apresentação, ou seis anos quando houver uma investigação criminal.

346. Os tribunais, no entanto, não são obrigados a informar as autoridades fiscais sobre as condenações. A CGU informa que não pode compartilhar informações sobre empresas que celebraram acordos de leniência com outras autoridades, a menos que essas autoridades se comprometam a não usar as informações contra a empresa. Como a RFB não pode ignorar irregularidades fiscais, a CGU só pode compartilhar informações limitadas derivadas de acordos de leniência com o fisco. As autoridades brasileiras não explicaram se a CGU compartilharia informações sobre empresas que foram sancionadas por meio de processos administrativos. Caso a RFB receba informação de que um contribuinte foi condenado por suborno estrangeiro, poderá reexaminar as declarações fiscais, aparentemente colocando sobre o contribuinte o ônus da prova para estabelecer a relevância da dedução. O Brasil, no entanto, não forneceu qualquer decisão de apoio a esse respeito.

Comentário

Os examinadores titulares acolhem favoravelmente os esclarecimentos de que as propinas são indedutíveis no cálculo da base de cálculo da incidência do imposto sobre o rendimento e da contribuição social sobre o rendimento líquido e que a recusa de dedutibilidade fiscal das propinas é autônoma da investigação criminal ou do processo judicial do respetivo crime subjacente.

Acolhem também com agrado o esclarecimento de que as deduções fiscais ilegais podem ser contestadas de forma autónoma ou depois de um contribuinte ser condenado por suborno (nacional ou estrangeiro). Isto aborda a preocupação subjacente à recomendação 13.a da Fase 3.

Embora reconheçam que as autoridades fiscais deveriam reexaminar as declarações fiscais dos anos relevantes para determinar se os subornos foram deduzidos, estão preocupados com o facto de os tribunais não serem obrigados a informar as autoridades fiscais sobre condenações relacionadas com suborno estrangeiro e que a CGU também não tem qualquer obrigação de partilhar informações com as autoridades fiscais. Eles recomendam que o Brasil tome medidas para garantir que as autoridades fiscais sejam informadas sobre indivíduos e empresas sancionados por suborno estrangeiro, seja através de processos criminais ou não-criminais, para que as autoridades fiscais possam reexaminar as declarações fiscais dos anos relevantes para determinar se os subornos havia sido deduzido.

CONCLUSÃO: REALIZAÇÕES POSITIVAS, RECOMENDAÇÕES E QUESTÕES DE ACOMPANHAMENTO

347. O Grupo de Trabalho saúda os esforços do Brasil desde a Fase 3 para implementar a Convenção e instrumentos relacionados. Com base nas conclusões deste relatório, o Grupo de Trabalho conclui elogiando o Brasil pelas boas práticas e conquistas positivas (parte 1), fazendo recomendações ao Brasil para melhorias adicionais (parte 2) e identificando questões para acompanhamento (parte 3).

348. Conforme explicado na Introdução, o Brasil entrou na Fase 4 com 43 questões que o Grupo de Trabalho identificou para revisão, incluindo recomendações pendentes da Fase 3, itens de acompanhamento da Fase 3 e itens identificados pelo Subgrupo de Monitoramento do Grupo de Trabalho. Com relação às recomendações pendentes da Fase 3, o Brasil já implementou totalmente as recomendações 2.bi e 2.b.ii. sobre responsabilidade corporativa; 3.b e 15.c sobre exclusão; 4.b sobre confisco; 11.b sobre sensibilização; 13.a., 13.b e 13.c sobre medidas fiscais; e 15.a. sobre créditos à exportação. O Brasil implementou parcialmente as recomendações 5.b e 5.c sobre investigações; 8º (prazo prescricional para pessoas físicas e jurídicas); 10.c. sobre lavagem de dinheiro; 11.a. sobre contabilidade falsa; e 15.c sobre contratos públicos. Por sua vez, as recomendações 3.ei e 4.a.ii sobre sanções; 4.c sobre confisco; 7 sobre jurisdição; 10.b sobre lavagem de dinheiro; e 14.c. relativas à denúncia de irregularidades não são implementadas. Além disso, o Grupo de Trabalho decidiu converter em questões de acompanhamento as recomendações 2.b.iii, 2.b.iv e 3.e.ii sobre pessoas coletivas. O Grupo de Trabalho decidiu ainda retirar as recomendações 2.c sobre pessoas coletivas; 4.ai sobre confisco; 5.a sobre investigação e acusação.

349. O Brasil apresentará um relatório escrito ao Grupo de Trabalho dentro de dois anos (ou seja, em outubro de 2025) sobre a implementação de todas as recomendações, bem como informações detalhadas sobre a aplicação do suborno estrangeiro. Nesse momento, o Grupo de Trabalho espera que o Brasil tenha abordado como questão prioritária a recomendação 9, que busca abordar preocupações de longa data sobre o prazo de prescrição para pessoas físicas.

Conquistas Positivas e Boas Práticas

350. Este relatório identificou diversas áreas em que o Brasil obteve progresso na implementação da Convenção e dos instrumentos relacionados. Especificamente, o Grupo de Trabalho considera que algumas áreas desenvolvidas pelo Brasil poderiam constituir boas práticas ou conquistas positivas.¹⁶⁰

351. Em relação às boas práticas, as autoridades brasileiras deram atenção especial à conscientização sobre o suborno estrangeiro, bem como a tópicos relacionados relativos à responsabilidade corporativa e à conformidade corporativa. Em particular, a CGU, em coordenação com outras agências no Brasil ou mesmo de outros

¹⁶⁰Consulte o Guia de Monitoramento da Fase 4, que afirma que as avaliações da Fase 4 também devem refletir boas práticas e realizações positivas que tenham se mostrado eficazes no combate ao suborno estrangeiro e no IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO ANTI SUBORNO DA OCDE NO BRASIL: RELATÓRIO DE FASE 4 ©

Partes da Convenção, fez esforços consideráveis para fornecer treinamento ou orientação tanto para o governo/autoridades e o setor privado sobre as leis e obrigações do Brasil contra suborno estrangeiro nos termos da Convenção. A CGU também desenvolveu orientações para empresas sobre programas de compliance e divulgou seu método para avaliar sua eficácia. No longo prazo, esses esforços poderiam ajudar a reduzir o suborno estrangeiro, promovendo um ambiente de negócios mais limpo no Brasil. Quanto à detecção, a autoridade fiscal do Brasil, a RFB, tem feito um esforço conjunto para melhorar a sua capacidade de detectar suborno estrangeiro, aprendendo com as experiências dos seus homólogos estrangeiros. Embora o esforço ainda esteja em andamento, a decisão da RFB de pensar estrategicamente sobre como pode detectar melhor o suborno estrangeiro é um exemplo positivo para outras agências governamentais no Brasil e em todo o Grupo de Trabalho.

352. No que diz respeito às conquistas positivas, o FPS e a CGU concluíram importantes ações de fiscalização contra grandes empresas brasileiras envolvidas em corrupção transnacional, incluindo suborno estrangeiro. Ao fazê-lo, o Brasil sinalizou a sua vontade de aplicar as suas leis anticorrupção estrangeiras, mesmo contra empresas brasileiras proeminentes. É importante ressaltar que também demonstrou o compromisso do Brasil em fornecer assistência jurídica mútua e em coordenar-se com outros membros do Grupo de Trabalho enquanto eles resolviam seus próprios casos de suborno estrangeiro envolvendo autoridades brasileiras do lado da demanda. As autoridades brasileiras também fizeram um esforço conjunto para aproveitar as lições aprendidas de quase uma década de experiência em fiscalização para atualizar e aprimorar a legislação de implementação da estrutura de responsabilidade corporativa do Brasil. Mais notavelmente, o novo decreto de implementação tem fortes incentivos para promover a conformidade corporativa, fornecendo crédito pela conformidade como um fator atenuante no contexto de aplicação, bem como estabelecendo claramente as expectativas do Brasil para a concepção e implementação de programas de conformidade corporativa.

Recomendações do Grupo de Trabalho

Recomendação relativa à detecção de suborno estrangeiro

1. Com relação à detecção de suborno estrangeiro, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:
 - a. Esclarecer a relação entre as obrigações de denúncia que incumbem aos funcionários públicos e a possibilidade de denúncia que lhes é aberta ao abrigo das regras de proteção dos denunciantes, em particular no que diz respeito aos canais de denúncia, aos critérios aplicáveis à utilização de qualquer um destes mecanismos e às proteções conexas; [Recomendação VIII de 2021; XII.i-ii; XXI.iv-vi e XXII]
 - b. Analisar como as missões brasileiras no exterior podem contribuir ainda mais para a detecção de alegações de suborno estrangeiro, para que as autoridades brasileiras responsáveis pela aplicação da lei possam tomar as medidas apropriadas; [Recomendação VIII e XXI.iv-vi de 2021]
 - c. Considerar garantir que a CGU possa obter informações fiscais para apoiar a detecção e preliminarinvestigação de potenciais violações de suborno estrangeiro na mesma base que o FPS; [2021 Recomendação VIII, XI. e XXI.iv.]
 - d. Rever as políticas das Agências de Crédito à Exportação para melhorar: (i) a formação do pessoal para identificar e abordar casos de potencial suborno estrangeiro; (ii) due diligence antes de conceder créditos de exportação a pessoas jurídicas nas situações listadas na Recomendação VI da Recomendação do Conselho sobre Suborno e Exportações com Apoio Oficial de 2019; (iii) triagem para detectar sinais de alerta de suborno estrangeiro após a concessão do apoio; e (iv) políticas das ECAs, a fim de tomar medidas apropriadas, tais como maior diligência, recusa de pagamento, indenização ou reembolso de quantias fornecidas, se, em relação à transação, uma das partes for reconhecida como envolvida em suborno estrangeiro ; [Recomendação IV.ix de 2021; VIII e XXI.iv.-vi; XXIII Di; XXV e Recomendação VI da CE]

- e. Tomar medidas para implementar os principais aspectos da Recomendação da OCDE de 2016 do Conselho de Atores de Cooperação para o Desenvolvimento sobre Gestão do Risco de Corrupção, com foco particular no aumento do potencial da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para detectar suborno estrangeiro, fornecendo aos funcionários da ABC com orientação e treinamento claros e regulares sobre sinais de alerta de suborno estrangeiro

- e nos canais para reportar suspeitas às autoridades policiais do Brasil; [Recomendação IV.ix de 2021; VIII; XXI.iv-vi; XXIV.v e Recomendação 3,5 e 6 da ODA]
- f. Considerar exigir que os auditores relatem potenciais alegações de suborno estrangeiro às autoridades competentes, independentemente da materialidade do esquema nas demonstrações financeiras da empresa; [Recomendação XXIII.B.iv de 2021]
 - g. Garantir que, para incentivar a autorrelato: (i) o FPS forneça mais orientações, em linha com o que a CGU já emitiu, sobre como aplicará os agravantes e atenuantes previstos na CLL; e (ii) tanto o FPS quanto a CGU esclarecem até que ponto uma empresa pode esperar receber uma redução nas multas quando denunciar uma má conduta de suborno estrangeiro antes que as autoridades tomem conhecimento disso; [Recomendações 2021 X.iii, XV.ii. XXVIII.ii]
 - h. Adotar legislação para garantir que a denúncia de subornos estrangeiros seja expressamente protegida e que os elementos da Recomendação XXII de 2021 sejam cumpridos, quer o denunciante pertença ou não ao setor público ou privado. [Recomendação VIII e XXII de 2021]
2. No que diz respeito às medidas de combate ao branqueamento de capitais para melhorar a detecção de suborno estrangeiro, o Grupo de Trabalho O Grupo recomenda que o Brasil:

Actualizar a sua Avaliação Nacional de Riscos para abordar especificamente os riscos de branqueamento de capitais baseados no suborno estrangeiro e incluir cenários relevantes para o suborno estrangeiro, tais como exemplos de como os produtos deste crime podem ser branqueados; e

- a. Exigir que profissionais jurídicos relevantes denunciem suspeitas de lavagem de dinheiro baseadas em suborno estrangeiro, sem prejuízo do privilégio legal, e garantir que todas as instituições e profissionais que são obrigados a denunciar COS recebam diretivas apropriadas, incluindo tipologias que reflitam o tamanho e a complexidade dos esquemas de suborno estrangeiro cometidos por certas empresas brasileiras. [Artigo 7 da Convenção e Recomendação IV.ii e VIII de 2021]
3. Com relação à detecção através da mídia, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil garanta que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, especialmente a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, avaliem rotineira e sistematicamente as alegações de suborno estrangeiro que são relatadas na mídia nacional e estrangeira, incluindo, mas não exclusivamente, com foco no informações encaminhadas ao Brasil pelo Grupo de Trabalho. [Recomendação VIII e XXI.iv de 2021]

Recomendação relativa à aplicação do crime de suborno estrangeiro e crimes relacionados

4. Com relação ao crime de lavagem de dinheiro, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil mantenha estatísticas sobre investigações, processos e sanções por lavagem de dinheiro, inclusive quando o suborno estrangeiro for o crime principal. [Convenção Art. 7 e Recomendação Antissuborno VIII]
5. Com relação ao delito contábil, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil garanta que toda a gama de condutas descritas no Artigo 8(1) da Convenção seja proibida para pessoas físicas e jurídicas. [Artigo 8 da Convenção; Recomendação XXIII de 2021; Recomendação 11.a da Fase 3]
6. Em relação a sanções e confisco, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:
- a. Aumentar as sanções mínimas e máximas para o suborno estrangeiro para pessoas singulares, para garantir que sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas estejam disponíveis na lei; [Artigo 3 da Convenção; Recomendação XV.i de 2021]
 - b. Fornecer orientação e treinamento apropriados aos juízes para garantir que as sentenças em casos de suborno estrangeiro sejam eficazes, proporcionais e dissuasivas na prática, especialmente à luz de seu impacto no prazo de prescrição do Brasil; [Artigo 3 da Convenção; e Recomendação XV.i de 2021]

- c. Considerar formas de garantir que quaisquer recursos que contestem as condenações dos arguidos ou as sentenças impostas em casos de suborno estrangeiro sejam resolvidos rapidamente, para garantir que o sistema de justiça criminal possa proporcionar dissuasão em casos de suborno estrangeiro; [Artigo 3 da Convenção; e Recomendação XV.i de 2021]; e
 - d. Tomar as medidas necessárias para garantir que os dados e estatísticas sejam mantidos a nível federal relativamente ao confisco dos produtos do suborno estrangeiro e de outros crimes económicos graves. [Artigo 3 da Convenção, Recomendação XV.i.e iii de 2021; XVI e recomendação 4.c da Fase 4]
7. No que diz respeito à investigação e acusação de suborno estrangeiro, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:
- a. Garantir que recursos, especialização e habilidades suficientes estejam disponíveis dentro do DPF, tanto em nível central (DICOR) quanto local (DELECOR), nas Unidades Anticorrupção do FPS e nos GAECOs em todo o país para permitir que o Brasil aplique ativamente seu crime de suborno estrangeiro por (i) continuar os seus esforços para fornecer orientação e formação regular sobre suborno estrangeiro às Unidades Anticorrupção e GAECOs relevantes do DPF e FPS; e (ii) desenvolver indicadores e coletar dados para monitorar os recursos e a eficácia do novo modelo organizacional na aplicação do suborno estrangeiro e crimes relacionados; [Artigo 5 da Convenção e Comentário 27, Recomendação de 2021 VI.ii e iii; VII; e VIII]
 - b. Garantir que a CGU, o DPF e o FPS desenvolvam um mecanismo de coordenação para partilhar prontamente informações sobre potenciais questões de suborno estrangeiro, para que tanto as pessoas singulares como as pessoas colectivas em casos de suborno estrangeiro sejam investigadas eficazmente, utilizando os diferentes poderes de investigação disponíveis para cada autoridade; [Artigo 5 da Convenção e Comentário 27, Recomendação XI de 2021]
 - c. Coletar e fornecer detalhes ao Grupo de Trabalho sobre o uso de técnicas de investigação, incluindo técnicas de investigação especiais e acesso a informações financeiras, em casos de suborno estrangeiro em andamento e concluídos desde a Fase 3. [Artigo 5 da Convenção e comentário 27; Recomendação Xi-iii. de 2021; XI; e recomendação 5.d da Fase 3]
 - d. Tomar todas as medidas necessárias, com carácter prioritário, para garantir que os fatores proibidos pelo Artigo 5 da Convenção não possam, em nenhuma circunstância, influenciar a investigação, o processo e a resolução de casos de suborno estrangeiro ou comprometer de qualquer outra forma a independência dos promotores nomeadamente através de: (i) criação de salvaguardas para proteger a Procuradoria-Geral da politização ou da percepção de politização; e (ii) reforçar garantias contra possíveis preconceitos políticos por parte dos agentes responsáveis pela aplicação da lei, bem como contra a possível utilização arbitrária de medidas disciplinares ou outras medidas de responsabilização como forma de retaliação contra procuradores envolvidos em ações anticorrupção sensíveis e ações de aplicação relacionadas. [Artigo 5 da Convenção e comentário 27; Recomendação de 2021, Anexo I, D]
8. Com relação à jurisdição do Brasil sobre casos de suborno estrangeiro, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil: (i) revise sua legislação para esclarecer sua jurisdição sobre pessoas físicas quando suborno estrangeiro for cometido, pelo menos em parte, no exterior; e (ii) esclarecer por qualquer meio apropriado que a jurisdição sobre pessoas jurídicas nos termos do artigo 28 da CLL deve ser interpretada de forma ampla e abranger, em particular, empresas não constituídas no Brasil se sua sede principal for no Brasil e empresas com sua principal administração e controle situado no Brasil ainda que parte dessa função esteja localizada no exterior. [Artigo 4 da Convenção, Recomendação de 2021, Anexo Ib4. e recomendação 7 da Fase 3]
9. Com relação ao prazo de prescrição do Brasil para suborno estrangeiro e crimes relacionados, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil resolva urgentemente, por meio de medidas legislativas e/ou

quaisquer outras medidas institucionais totalmente eficazes, as consequências indesejadas do recálculo retroativo de seu prazo de prescrição para crimes naturais. pessoas por suborno estrangeiro com base na sentença efetivamente imposta. [Artigo 6 da Convenção, Recomendação IX.ii de 2021 e Recomendação 8 da Fase 3]

10. Em relação à cooperação internacional, o Grupo de Trabalho recomenda que (i) o Brasil garanta que a DRCI, bem como a CGU e o FPS mantenham dados mais consistentes e acessíveis sobre os sucessos e desafios do MLA para facilitar a supervisão do Grupo de Trabalho no monitoramento futuro; e (ii) todas as autoridades brasileiras responsáveis por fazer cumprir o suborno estrangeiro continuem a usar contatos informais, conforme apropriado, para buscar e fornecer AJM em casos de suborno estrangeiro, de acordo com a prática internacional. [Artigo 9 da Convenção]

11. Com relação à resolução de questões de suborno estrangeiro por meio de resoluções judiciais ou não, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:

- a. Intensificar os seus esforços de formação para garantir um elevado nível de sensibilização para os aspectos técnicos do delito de suborno estrangeiro e da Convenção entre o conjunto de juízes não especializados susceptíveis de lidar com casos de suborno estrangeiro em todos os níveis judiciais. [Convenção Art. 5; Recomendação XV.i de 2021]
- b. Considerar alargar a gama de sistemas de resolução sem julgamento (NTR) disponíveis aos seus procuradores (além dos NPA) para pessoas singulares, para permitir, quando relevante, a resolução sem julgamento de formas agravadas de crimes de suborno estrangeiro; [Convenção Art. 5; Recomendação XVIII de 2021]
- c. Promover a transparência relativa aos sistemas NTR disponíveis para pessoas singulares (i) desenvolvendo critérios claros e transparentes relativamente à sua utilização, incluindo “cooperação relevante” em acordos de cooperação, em particular no que se aplica ao perdão judicial e à imunidade de processo; e (ii) fornecer informações acessíveis ao público sobre as vantagens que um suposto infrator pode obter ao celebrar um NTR; [Convenção Art. 5; Recomendação XVIII de 2021]
- d. Compilar em nível federal informações relevantes do monitoramento do uso das NTRs, incluindo as sanções e condições pactuadas nestas resoluções com pessoas físicas [Convenção Art. 5; Recomendação XVIII de 2021];
- e. Tornar pública, sempre que apropriado e consistente com as regras de proteção de dados e os direitos de privacidade, o máximo de informação possível sobre as suas NTR com pessoas singulares e coletivas, incluindo os principais factos do caso, bem como a natureza e a base das sanções impostas, a fim de esclarecer precisamente quanto das sanções impostas são atribuídas ao suborno estrangeiro. [Convenção Art. 5; Recomendação XV.iii. de 2021. e XVIII.iv ev]; e
- f. Garantir que todas as resoluções com pessoas jurídicas relativas ao suborno estrangeiro forneçam informações suficientes ao público para que seja possível determinar o montante dos subornos, o produto do suborno e as sanções impostas em relação ao esquema de suborno estrangeiro. [Convenção Art. 5; Recomendação XV.iii. de 2021. e XVIII.iv ev].

Recomendações sobre a responsabilidade e o envolvimento com pessoas jurídicas

12. Em relação à responsabilidade corporativa e às sanções para pessoas jurídicas, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:

- a. Garantir que as pessoas colectivas possam ser responsabilizadas por toda a gama de actos de cumplicidade previstos no artigo 1.º, n.º 2, da Convenção; [Artigo 1 e 2 da Convenção]
- b. Alterar a sua lei para tornar expressamente as pessoas colectivas responsáveis pelo branqueamento de suborno e pelo produto do suborno quando o suborno estrangeiro for o crime subjacente; [Artigos 2 e 7 da Convenção e Recomendação de 2021, Anexo IB]
- c. Garantir que a multa máxima possível seja fixada em três vezes a vantagem pretendida ou obtida até ao limite legal de 20%, consoante o que for superior; [Artigo 3.2. da Convenção] e
- d. Rever o leque de sanções disponíveis para empresas sucessoras e em caso de responsabilidade

solidária, com vista a proporcionar maior flexibilidade e, em particular, a permitir o confisco do lucro do suborno estrangeiro e a imposição de sanções que serão mais bem adaptadas a cada situação da empresa. [Convenção Art. 2; Recomendação de 2021, Anexo IB5) e recomendações da Fase 3

3.ei]

Recomendações sobre outras medidas que afetam a implementação da Convenção

13. Em relação às medidas fiscais para combater o suborno estrangeiro, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil tome medidas para garantir que as autoridades fiscais sejam informadas sobre indivíduos e empresas sancionados por suborno estrangeiro, seja através de processos criminais ou não-criminais, para que as autoridades fiscais reexaminem as declarações fiscais para os anos relevantes para determinar se os subornos foram deduzidos. [Recomendação IV.v.2021]

Acompanhamento pelo Grupo de Trabalho

14. O Grupo de Trabalho acompanhará as questões abaixo à medida que a jurisprudência, a prática e a legislação se desenvolvem:

- a. As possíveis consequências que o julgamento de setembro de 2023 de um ministro do STF, relativo às provas obtidas em relação ao acordo de leniência da Odebrecht, pode ter sobre os acordos de leniência do Brasil em questões de suborno estrangeiro, em particular a extensão em que pode afetar sua segurança jurídica;
- b. As consequências potenciais que este julgamento de setembro de 2023 pode ter sobre a capacidade do Brasil de fornecer e obter assistência jurídica mútua em casos de suborno estrangeiro;
- c. Se as leis relativas à liberdade de imprensa são plenamente aplicadas na prática para permitir que alegações de suborno estrangeiro sejam denunciadas sem receio de represálias;
- d. Se o delito de lavagem de dinheiro no Brasil pode ser executado de forma autônoma juntamente com o delito de suborno estrangeiro;
- e. Se o artigo 5(V) CLL ou, potencialmente, a Lei 6.404/1976, podem de fato ser aplicados como um delito alternativo ou conexo, distinto do delito de suborno estrangeiro nos termos do artigo 5(I) CLL;
- f. Se a Lei do Crime Organizado é utilizada em casos de suborno estrangeiro como um delito alternativo relacionado;
- g. A atuação do DPF e do FPS em relação às alegações de suborno estrangeiro, incluindo decisões não abrir investigações;
- h. O uso pela CGU de técnicas investigativas em casos de suborno estrangeiro, especialmente quando a CGU inicia processos antes que o DPF ou o FPS tenham iniciado suas próprias investigações;
- i. Se o Brasil tem jurisdição sobre empresas estrangeiras que não conduzem negócios no Brasil ou que deixem de registrar oficialmente escritório temporário no Brasil;
- j. Se o período de prescrição para pessoas jurídicas começa após a descoberta de violações instantâneas e contínuas de suborno estrangeiro;
- k. Se os fatores do Artigo 5 não são considerados no contexto de questões de extradição de entrada ou saída relacionadas com qualquer crime no âmbito do Artigo 1 da Convenção;
- l. Se existem medidas suficientes para evitar interferências políticas na Polícia Federal e em outros órgãos de investigação;
- m. Se existe algum problema estrutural na obtenção e utilização de provas obtidas através de acordos de leniência, especialmente quando estes são celebrados em consulta com outras autoridades;

- n. Se a resolução sem julgamento de Julgamento Antecipado é aplicada em casos de suborno estrangeiro;
- o. Se os crimes de suborno estrangeiro para pessoas singulares e colectivas têm o mesmo âmbito material, abrangendo em particular “vantagens indevidas” que procuram induzir funcionários públicos estrangeiros a praticar

atividades dentro ou fora de suas funções;

- p. A interpretação dos critérios de “interesse” e “benefício” para garantir que abrange situações em que, por exemplo, uma pessoa colectiva suborna em nome de uma pessoa colectiva relacionada (incluindo uma subsidiária, holding ou membro da mesma estrutura industrial) ;
- q. Se as empresas sucessoras podem receber sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas, apesar da limitação dos “ativos transferidos”.
- r. Os esforços da CGU para aumentar a conscientização sobre os riscos de suborno estrangeiro e, em particular, os riscos de solicitação ao promover esforços de conformidade anticorrupção.

ANEXO 1: Recomendações da Fase 3 ao Brasil (2014) e Avaliação do Grupo de Trabalho sobre sua Implementação (2017)

Recomendações da Fase 3 (2014)		Escrito Acompanhamento (2017)
Recomendações para garantir investigação, acusação e sanção eficazes de suborno estrangeiro		
1	Com relação ao crime de suborno estrangeiro, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil tome todas as medidas apropriadas para esclarecer que o crime de suborno estrangeiro se aplica a subornos prometidos, oferecidos ou pagos, em troca de atos fora da competência autorizada do funcionário. [Convenção, Artigo 1]	Totalmente implementado
2	Em relação à responsabilidade das pessoas jurídicas, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:	
	a) Emitir, com caráter prioritário, o anunciado Decreto visando regulamentar diversos aspectos da Lei de Responsabilidade Civil Empresarial (CLL); [Artigo 2 da Convenção; Recomendação III ii), V, Anexo 1B de 2009];	Totalmente implementado
	b) Tomar medidas apropriadas para esclarecer: (i) se, na prática, a LLC cobre o suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, conforme definido no Artigo 1 da Convenção Antissuborno; (ii) a aplicação da lei a todas as pessoas jurídicas, inclusive estatais, bem como às empresas que recebem financiamento do BNDES; (iii) a cobertura como “vantagem indevida” de qualquer incentivo ou vantagem, pecuniária ou não, recebida pelo agente público de agentes privados, seja para a realização de atividades que extrapolem suas atribuições legais, seja para a realização de atividades de sua competência. obrigações; e (iv) a interpretação dos critérios de “interesse” e “benefício” para garantir que abrange situações em que, por exemplo, uma pessoa colectiva suborna em nome de uma pessoa colectiva relacionada (incluindo uma subsidiária, holding ou membro do mesma estrutura industrial); [Artigo 2 da Convenção; Recomendação III ii), V, Anexo 1B de 2009];	Parcialmente implementado
	c) Garantir que, caso o projecto de lei que estabelece a responsabilidade penal das pessoas colectivas seja aprovado em lei, siga uma das duas abordagens recomendadas no Anexo IB) da Recomendação de 2009 e substitua ou opere de uma forma que seja consistente com a legislação administrativa LLC. [Artigo 2 da Convenção; Recomendação III ii), V de 2009, Anexo 1B].	Não implementado
3	Com relação às sanções, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:	
	a) Rever a CLL para esclarecer quais sanções estão disponíveis para as empresas públicas, assegurando simultaneamente que sejam eficazes, proporcionais e dissuasivas, inclusive para as maiores empresas públicas; [Artigo 3 da Convenção; Recomendação III (ii) e V de 2009];	Totalmente implementado e convertido em um problema de acompanhamento
	b) Reconsiderar a inclusão da exclusão como possível sanção administrativa ou civil; [Artigo 3 da Convenção; Recomendação III (ii) e V de 2009];	Não implementado

<p>c) Esclarecer, por qualquer meio apropriado, que: (i) os fatores atenuantes, embora inseridos no Capítulo da CLL que regulamenta a responsabilidade administrativa, serão levados em consideração na determinação da responsabilidade judicial/cível; e (ii) que “a situação económica do infrator” (nos termos do artigo 7. VII) não pode abranger considerações proibidas pelo artigo 5.º da Convenção, em particular no que diz respeito às empresas públicas, mas também às empresas que recebem financiamento do Estado, nomeadamente através de bancos de desenvolvimento; [Artigo 3 e Artigo 5 da Convenção; Recomendação III (ii) e V de 2009];</p>	Totalmente implementado
<p>d) Tomar as providências necessárias para que o Decreto de implementação da LLC, a ser editado pelo Poder Executivo Federal (i), esclareça que os controles internos e os programas de compliance previstos no artigo 7.VIII só podem ser considerados como fatores atenuantes e não podem ser usado como um completo</p>	Totalmente implementado

	defesa de responsabilidades por parte das empresas; (ii) fornece um nível de detalhamento suficiente sobre “os parâmetros de avaliação dos mecanismos e procedimentos previstos” para permitir que tanto as empresas antecipem o que podem esperar de bons controles internos e compliance e que a CGU e o Judiciário tomem uma utilização consistente deste factor atenuante; e (iii) esclarece que o impacto dos programas de ética e compliance não se limitará à mitigação de sanções administrativas e também será levado em consideração na determinação de sanções civis; [Artigo 3 da Convenção; Recomendação III (ii) e V de 2009];	
	e) (i) Rever o conjunto de sanções disponíveis para empresas sucessoras e em caso de responsabilidade solidária nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2 da CLL, com vista a proporcionar maior flexibilidade e, em particular, a permitir o confisco do lucro do suborno estrangeiro e da imposição de sanções mais adequadas à situação de cada empresa; e (ii) eliminar a limitação da responsabilidade das empresas sucessoras aos “ativos transferidos”. [Artigo 3 da Convenção; Recomendação III (ii) e V de 2009].	Não implementado
4	Em relação ao confisco, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:	
	a) Adotar as medidas necessárias, incluindo a revisão da sua legislação conforme necessário: (i) para permitir o confisco de um suborno ou do seu equivalente monetário em casos de suborno estrangeiro; (ii) garantir que o confisco do produto do suborno estrangeiro esteja sempre disponível, inclusive no caso de empresas sucessoras, empresas responsabilizadas solidariamente e na celebração de acordos de leniência com infratores cooperativos; [Artigo 3 da Convenção; Recomendação III (ii) e V de 2009];	Não implementado
	b) Fazer pleno uso da expertise disponível na CGU, atribuindo a uma unidade especializada a responsabilidade pelo cálculo do produto do suborno; e garantir que esta unidade receba prontamente as diretrizes que foram preparadas para determinar como os rendimentos do suborno devem ser calculados e que a unidade receba treinamento para esse efeito; [Artigo 3 da Convenção; Recomendação III (ii) e V de 2009];	Parcialmente implementado
	c) Tomar as medidas necessárias para garantir que os dados e estatísticas sejam mantidas a nível federal no que diz respeito ao confisco dos rendimentos do suborno estrangeiro e de outras formas de corrupção e de crimes económicos graves. [Artigo 3 da Convenção; Recomendação III (ii) e V de 2009].	Não implementado
5	Com relação à investigação e processo de suborno estrangeiro, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:	
	a) Garantir a cooperação entre os promotores e a polícia, conforme necessário, para investigações de suborno estrangeiro e concluir um Memorando de Entendimento entre a CGU e o Ministério Público Federal (FPS), fornecendo uma estrutura detalhada para a cooperação reforçada entre as duas agências no contexto dos processos administrativos, os processos judiciais/cíveis e os processos penais, incluindo informações sobre a instauração de processos contra pessoas singulares e coletivas; [Artigo 5 da Convenção; Recomendação XIII de 2009 e ID do Anexo];	Parcialmente implementado
	b) Intensificar esforços para fornecer orientação e treinamento regular ao Departamento de Polícia Federal (DPF), ao FPS e à CGU sobre o crime de suborno estrangeiro, a CLL, a base e o método de cálculo do produto da propina e, conforme necessário, as novas técnicas de investigação disponíveis ao abrigo da Lei do Crime Organizado; [Artigo 5 da Convenção; Recomendação XIII de 2009 e ID do Anexo];	Parcialmente implementado
	c) Garantir que recursos e competências suficientes estejam disponíveis no DPF, no FPS e na CGU, a fim de combater o suborno estrangeiro; e considerar a criação de uma unidade nacional de combate à corrupção no Ministério Público Federal e de unidades policiais especializadas no Departamento de Polícia Federal; [Artigo 5 da Convenção; Recomendação XIII de 2009 e ID do Anexo];	Parcialmente implementado

122 |

d) Incentivar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei a fazerem pleno uso da ampla gama de medidas de investigação disponíveis nas investigações de suborno estrangeiro, incluindo técnicas de investigação especiais e acesso a informações financeiras; e garantir, por qualquer meio apropriado, que o uso das regras gerais	Totalmente implementado
---	-------------------------

	e as técnicas especiais de investigação contidas no Código de Processo Penal estão disponíveis na prática no contexto dos processos administrativos e civis ao abrigo da CLL; [Artigo 5 da Convenção; Recomendação XIII de 2009 e ID do Anexo];	
	e) Tomar as medidas necessárias para: (i) garantir que todas as alegações credíveis de suborno estrangeiro sejam investigadas proativamente; e (ii) reunir informações de diversas fontes na fase pré-investigativa, tanto para aumentar as fontes de alegações como para melhorar as investigações; [Artigo 5 da Convenção; Recomendação XIII de 2009 e ID do Anexo];	Totalmente implementado
	f) Esclarecer no Decreto de implementação da CLL que os factores proibidos pelo artigo 5.º da Convenção não podem ser tidos em conta na decisão de iniciar, conduzir ou encerrar o processo contra uma pessoa colectiva. [Artigo 5 da Convenção].	Totalmente implementado
6	Em relação aos acordos de cooperação e acordos de leniência, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil: (i) torne públicos, quando apropriado, certos elementos de acordos de leniência e cooperação celebrados em casos de suborno estrangeiro, tais como as razões pelas quais um acordo foi considerado apropriado em um caso específico e os termos do acordo; e (ii) tomar todas as medidas necessárias para garantir que o desvio (nos termos da Lei 9.099), o acordo de cooperação (nos termos da Lei do Crime Organizado) e os acordos de leniência (nos termos da CLL) sejam aplicados de forma consistente, inclusive fornecendo treinamento aos promotores e emitindo orientações sobre os elementos que podem ser levados em consideração na decisão de celebrar tais acordos. [Artigos 3 e 5 da Convenção; Comentário 27; 2009 32 Recomendação Anexo ID].	Totalmente implementado
7	Em relação à jurisdição, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil esclareça por qualquer meio apropriado que a jurisdição sobre pessoas jurídicas nos termos do artigo 28 da CLL deve ser interpretada de forma ampla e abrangente, em particular, i) empresas não constituídas no Brasil se a sua sede principal for no Brasil; e (ii) empresas que tenham sua administração e controle principal situados no Brasil, mesmo que parte dessa função esteja localizada fora do Brasil. [Artigo 4 da Convenção].	Totalmente implementado
8	Com relação ao prazo de prescrição, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil (i) tome medidas urgentes para garantir que o prazo de prescrição para pessoas físicas e jurídicas por suborno estrangeiro permita tempo adequado para investigação, processo, sanção e a conclusão do processo judicial completo processo, inclusive nos casos em que a frase final está na extremidade inferior da escala; e (ii) clarificar a sua capacidade de prorrogar o prazo dos processos administrativos contra pessoas colectivas. [Artigo 6 da Convenção].	Parcialmente implementado
9	No que diz respeito à assistência jurídica mútua, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil tome medidas para garantir que o sigilo bancário não cause atrasos desnecessários na prestação de AJM em casos de suborno estrangeiro. [Artigo 9 da Convenção; Recomendação XIII.i de 2009].	Totalmente implementado
Recomendações para garantir prevenção, detecção e denúncia eficazes de suborno estrangeiro		
10	Em relação à lavagem de dinheiro, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:	
	a) Tomar as medidas necessárias para garantir que os infratores não possam escapar à responsabilidade quando branquearem o produto do suborno estrangeiro através de pessoas coletivas; [Convenção, Artigo 7; Recomendação V de 2009];	Totalmente implementado
	b) Manter estatísticas sobre investigações, processos e sanções por branqueamento de capitais, incluindo dados sobre se o suborno estrangeiro é o crime subjacente; [Convenção, Artigo 7 e Recomendação de 2009, III (i)];	Parcialmente implementado
	c) Garantir que as instituições e profissões obrigadas a comunicar transacções suspeitas, a sua autoridades de supervisão, bem como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras recebem diretivas apropriadas, incluindo tipologias sobre lavagem de dinheiro relacionadas ao suborno estrangeiro e treinamento sobre o	Não implementado

	identificação e comunicação de informações que possam estar ligadas ao suborno estrangeiro. [Convenção, Artigo 7; Recomendação III.i de 2009].	
11	Em relação à contabilidade e auditoria, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:	
	a) No que diz respeito à contabilidade falsa (i) assegurar que toda a gama de condutas descritas no Artigo 8(1) da Convenção seja proibida; (ii) assegurar que tanto as pessoas singulares como as pessoas colectivas possam ser responsabilizadas por contabilidade falsa; (iii) aumentar a conscientização sobre o crime de falsa contabilidade entre os profissionais de contabilidade e as autoridades policiais; e (iv) garantir que a contabilidade falsa seja vigorosamente investigada e processada, quando apropriado; [Artigo 8(1) da Convenção; Recomendação XAi de 2009];	Parcialmente implementado
	b) Aumentar a conscientização sobre o suborno estrangeiro entre contadores e auditores, inclusive fornecendo treinamento sobre indicadores de suborno estrangeiro e obrigações de relatórios dos auditores em relação ao suborno estrangeiro; [Recomendação X de 2009];	Parcialmente implementado
	c) Exigir que os auditores relatem todas as suspeitas de suborno estrangeiro aos órgãos de monitoramento corporativo, quando apropriado, e considerar exigir que relatem às autoridades competentes de aplicação da lei. [Recomendação XBiii ev de 2009].	Totalmente implementado
12	Em relação à conformidade corporativa, aos controles internos e à ética, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil continue a incentivar as empresas, especialmente as empresas não listadas e as PMEs, a (i) desenvolver e adotar controles internos, ética e sistemas de conformidade adequados para prevenir e detectar o suborno estrangeiro, incluindo fornecendo orientação no contexto do decreto de implementação da LLC e promovendo o Guia de Boas Práticas da OCDE, e (ii) desenvolvendo órgãos de monitorização. [Recomendação XCi de 2009]	Totalmente implementado
13	No que diz respeito às medidas fiscais para combater o suborno de funcionários públicos estrangeiros, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:	
	a) Tomar as medidas adequadas para garantir que a recusa da dedutibilidade fiscal não depende da abertura de uma investigação pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei ou de um processo judicial; [Recomendação III de 2009. iii, VIII; Recomendação Fiscal I de 2009];	Não implementado
	b) Fornecer orientações e formação adequadas sobre os tipos de despesas que constituem subornos a funcionários públicos estrangeiros, nomeadamente através da divulgação do Manual da OCDE de Sensibilização para o Suborno e a Corrupção para Inspectores Fiscais e Auditores Fiscais, e alargar essa divulgação aos contribuintes relevantes; [Recomendação VIII de 2009; Recomendação Fiscal I de 2009];	Parcialmente implementado
	c) Recordar aos auditores fiscais a sua obrigação de denunciar às autoridades responsáveis pela aplicação da lei quaisquer casos de suborno de funcionários públicos estrangeiros que tenham conhecimento no desempenho das suas funções; [Recomendação III de 2009. iii, VIII; Recomendação Fiscal II de 2009];	Parcialmente implementado
	d) Considerar a ratificação da Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal e considerar incluir sistematicamente a redação do Artigo 26 do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE em todos os futuros tratados fiscais bilaterais com países que não sejam signatários da Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal . [Recomendação VIII de 2009; Recomendação Fiscal I de 2009].	Totalmente implementado
14	Com relação à conscientização e denúncia de suborno estrangeiro, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:	
	a) Aumentar a sensibilização da sociedade civil para o suborno estrangeiro e prosseguir os seus esforços de sensibilização sobre o suborno estrangeiro nos sectores público e privado, em todos os estados, e particularmente entre as PME; [Recomendação VIII, IX.i e ii de 2009; Recomendação Fiscal II de 2009];	Totalmente implementado

b) Continuar a fornecer sistematicamente orientações claras aos funcionários das representações estrangeiras sobre as suas obrigações de comunicação em relação ao suborno estrangeiro e tomar medidas para aumentar os esforços de detecção; [Recomendação VIII, IX.i e ii de 2009];	Totalmente implementado
---	-------------------------

	c) No que diz respeito à denúncia de irregularidades, implementar medidas adequadas para garantir que os funcionários do setor privado que denunciam, de boa fé e com bases razoáveis, suspeitas de atos de suborno estrangeiro às autoridades competentes, sejam protegidos de ações discriminatórias ou disciplinares [Recomendação IX.iii de 2009 e Anexo IA] .	Não implementado
15	Em relação às vantagens públicas, o Grupo de Trabalho recomenda que o Brasil:	
	a) Estabelecer diretrizes formais para todas as três agências de créditos à exportação abordando (i) a condução da devida diligência de potenciais exportadores e requerentes; (ii) as consequências de um cliente ou requerente ser sujeito a alegações credíveis ou condenações por suborno estrangeiro, antes ou depois da aprovação do apoio; e (iii) a divulgação de provas credíveis de suborno estrangeiro às autoridades responsáveis pela aplicação da lei; [Recomendação XII.ii de 2009; Recomendação de Crédito à Exportação de 2006];	Parcialmente implementado
	b) Ampliar seu Registro de Empresas Inelegíveis e Suspensas para cobrir empresas que, segundo a legislação brasileira, tenham cometido suborno estrangeiro; [Recomendação III.vii de 2009; XII.ii];	Totalmente implementado
	c) Incentivar as autoridades contratantes públicas a considerarem, conforme apropriado, controles internos, programas de ética e conformidade nas suas decisões de concessão de contratos públicos. [Recomendação XC de 2009].	Parcialmente implementado
Acompanhamento pelo Grupo de Trabalho		
16	O Grupo de Trabalho acompanhará as questões abaixo à medida que a jurisprudência e a prática se desenvolverem:	
	a) Se o crime de suborno estrangeiro previsto no Código Penal (i) abrange todos os elementos da definição de funcionário público estrangeiro; e (ii) abrange todos os subornos oferecidos, prometidos ou pagos em troca de atos que proporcionem uma vantagem na condução de negócios internacionais.	
	b) O delito de concussão no Brasil, para garantir que não possa ser usado como base para impedir o processo de um perpetrador pelo delito de suborno de um funcionário público estrangeiro. *	
	c) Se as sanções impostas na prática por suborno estrangeiro são eficazes, proporcionais e dissuasivas, inclusive no que diz respeito (i) ao uso de acordos de cooperação pós-sentença; (ii) as sanções impostas às empresas que recebem financiamento do Estado, principalmente através de bancos de desenvolvimento; (iii) utilização de acordos de leniência no âmbito da LLC; e (iv) a aplicação de sanções civis e confisco que possa resultar de uma ação civil separada.	
	d) A atuação do DPF e do FPS em relação às alegações de suborno estrangeiro, incluindo decisões de não abertura de investigações.	
	e) Se a complexidade do processo administrativo e o número de intervenientes potencialmente envolvidos podem constituir um obstáculo à apuração da responsabilidade das pessoas colectivas.	
	f) A aplicação de indultos judiciais em casos de suborno estrangeiro e se são utilizados de forma adequada.	
	g) Se o FPS exerce o controle previsto no artigo 20 da CLL para aplicar sanções administrativas e civis em caso de omissão da CGU.	
	h) Como é exercida a jurisdição sobre as pessoas singulares e colectivas quando a infração ocorre parcial ou totalmente no estrangeiro.	
	i) Se os requisitos para as empresas se submeterem a auditorias externas são adequados; e se a independência dos auditores está suficientemente garantida, especialmente para empresas que são economicamente significativas mas não estão cotadas.	
	j) A aplicação da não dedutibilidade fiscal de subornos estrangeiros, especialmente se os tribunais brasileiros informam prontamente as autoridades fiscais sobre condenações relacionadas a suborno estrangeiro, e se as autoridades fiscais examinam as declarações fiscais dos contribuintes condenados por suborno estrangeiro.	
	k) Se as informações fiscais podem ser efetivamente compartilhadas no curso de investigações e processos judiciais de suborno estrangeiro.	

l) A capacidade do Brasil de responder pronta e eficazmente a solicitações de AJM relacionadas a suborno estrangeiro, incluindo aquelas relacionadas a pessoas jurídicas e aquelas relacionadas à declaração do Brasil sobre o Artigo 9(3). *
m) As práticas de extradição do Brasil para garantir que a consideração dos fatores do Artigo 5 não impedirá a capacidade do Brasil de fornecer extradição em casos de suborno estrangeiro. *
n) Se o Brasil envolve o setor privado em futuros projetos de ajuda ao desenvolvimento, inclusive por meio do BNDES ou um futuro Banco Multilateral de Desenvolvimento do BRICS.

* No momento do Relatório Escrito de Acompanhamento de Dois Anos da Fase 3, em fevereiro de 2017, o Grupo de Trabalho decidiu cessar o monitoramento das questões de acompanhamento 16(b), 16(l) e 16(m), dados os desenvolvimentos relatados por Brasil.

ANEXO 2: Extratos Legislativos

Os textos a seguir são traduções não oficiais (Google) de materiais disponíveis no site oficial do governo brasileiro (www.planalto.gov.br).

Lei 2.848/1940 (Código Penal)

Delitos de suborno nacionais e estrangeiros

Corrupção Ativa

Arte. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de mandato:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 11.12.2003)

Parágrafo único - A pena será aumentada de um terço se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário atrasar ou omitir ato de ofício, ou praticá-lo em descumprimento de dever funcional.

Corrupção ativa em transações comerciais internacionais

Arte. 337-B. Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a servidor estrangeiro, ou a terceiro, para ordená-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relativo a transação comercial internacional:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de 1/3 (um terço) se, em razão da vantagem ou promessa, o servidor estrangeiro atrasar ou omitir o ato de posse, ou as práticas contrárias ao dever funcional.

Funcionário público estrangeiro

Arte. 337-D. É considerado funcionário estrangeiro, para os efeitos penais, quem, ainda que temporariamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro.

Parágrafo único. Equivale ao servidor estrangeiro que exerça cargo, vínculo empregatício ou função em empresas controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público de país estrangeiro ou em organismos públicos internacionais.

Confisco

Arte. 91 - São efeitos da condenação:

I - certificar-se da obrigação de ressarcir os danos causados pelo crime;

II - a perda a favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé:

(a) os instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cuja fabricação, alienação, uso, posse ou detenção constituam ato ilícito;

(b) o produto do crime ou qualquer bem ou valor que constitua lucro auferido pelo agente com a prática do ato criminoso.

§ 1º Poderá ser decretada a perda de bens ou valores equivalentes ao produto, ou lucro de crime quando estes não forem encontrados ou quando localizados no exterior.

§ 2º No caso do § 1º, as medidas protetivas previstas na legislação processual poderão abranger bens ou valores equivalentes do investigado ou cobrados por posterior decretação de perda.

Arte. 91a. Hipótese de condenação por crimes para os quais a lei imponha pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão, poderá ser decretada a perda, a título de produto ou lucro do crime, dos bens

correspondente à diferença entre o valor dos bens do condenado e aquele que for compatível com os seus rendimentos lícitos.

§ 1º O efeito da perda prevista no caput deste artigo será entendido como propriedade do condenado todos os bens

I - de sua titularidade, ou sobre a qual tenha domínio e benefício direto ou indireto, na data da infração penal ou recebidos posteriormente; e

II- transferidos a terceiros gratuitamente ou mediante remuneração irrisória desde o início da atividade criminosa.

§ 2º O condenado poderá demonstrar a inexistência da incompatibilidade ou da origem lícita do patrimônio.

§ 3º A perda prevista neste artigo será solicitada expressamente pelo Ministério Público, no momento da oferta da reclamação, com indicação da Diferença apurada. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

§ 4º Na sentença condenatória, o juiz deverá declarar o valor da diferença apurada e especificar os bens para os quais é decretada a perda.

§ 5º Os instrumentos utilizados para a prática de crimes por organizações criminosas e milícias deverão ser declarados perdidos em favor da União ou do Estado, dependendo da Justiça onde tramita a ação penal, ainda que não ponham em risco a segurança, a moral das pessoas ou a ordem pública, nem representam um risco grave de serem utilizados para a prática de novos crimes. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

Estátua de limitações

Arte. 108 - A extinção da punibilidade de crime que seja presumido, elemento constitutivo ou circunstância agravante de outro não se estende a este. Nos crimes conexos, a extinção da punibilidade de um deles não impede, como para os demais, o agravamento da pena decorrente da ligação.

Prazo de prescrição antes que a sentença se torne definitiva

Arte. 109. O prazo de prescrição, antes do trânsito em julgado do trânsito em julgado, ressalvado o disposto no § 1º do artigo 110 deste Código, é regulado para o máximo da pena privativa de liberdade imposta pelo crime, verificando-se:

I - em vinte anos, se o máximo da pena for superior a doze;

II - em dezasseis anos, se o máximo da pena for superior a oito anos e não ultrapassar doze; III – em doze anos, se o máximo da pena for superior a quatro anos e não ultrapassar oito; IV – em oito anos, se o máximo da pena for superior a dois anos e não ultrapassar quatro;

V - em quatro anos, se o máximo da pena for igual a um ano ou, sendo superior, não ultrapassar dois; VI - em 3 (três) anos, se a pena máxima for inferior a 1 (um) ano.

Limitação de penalidades restritivas

Parágrafo Único - Os mesmos prazos serão aplicados às penas restritivas da lei prevista para a prisão preventiva.

O prazo de prescrição após o julgamento final da condenação tornou-se definitivo

Arte. 110 - O prazo de prescrição depois de a sentença se tornar condenação definitiva é regulado pela pena aplicada e ocorre nos prazos previstos no artigo anterior, que são aumentados de um terço, se o condenado for reincidente.

§ 1º A prescrição, após a sentença de condenação com trânsito em julgado para o Ministério Público ou após ter sido negado provimento ao seu recurso, rege-se pela pena aplicada, não podendo, em hipótese alguma, ter como prazo inicial data anterior à da denúncia. ou reclamação.

§ 2º (Revogado pela Lei nº 12.234, de 2010).

Expiração inicial do prazo de prescrição antes que a decisão final se torne definitiva

Arte. 111 - O prazo de prescrição, antes do trânsito em julgado da sentença, começa a correr: I - no dia em que o crime foi consumido;

II - no caso de tentativa, o dia em que cessou a atividade criminosa; III – no caso de crimes permanentes, do dia em que cessou a permanência;

IV - em caso de bigamia e de falsificação ou alteração de liquidação do registro; civil, a partir da data em que o fato se tornou conhecido.

V - no caso de crimes contra a dignidade sexual ou que envolvam violência contra criança e adolescente, previstos neste Código ou em legislação especial, a data em que a vítima completar 18 (dezoito) anos de idade, salvo se até essa data o processo penal tiver já foi proposto.

Decurso inicial do prazo de prescrição após a condenação transitada em julgado

Arte. 112 - No caso do art. 110 deste Código, a prescrição começa a correr:

I - o dia em que a sentença condenatória transita em julgado, para a acusação, ou para a revogação da suspensão condicional da pena ou da liberdade condicional;

II - o dia em que a execução for interrompida, salvo quando o tempo da interrupção deva ser incluído na pena.

Lei 12.846/2013 (Lei das Empresas Limpas)

Arte. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituída de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Arte. 2º As pessoas jurídicas responderão objetivamente, nas esferas administrativa e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

Arte. 4º A responsabilidade da pessoa jurídica permanece em caso de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

§ 1º - No caso de fusão e incorporação, a responsabilidade do sucessor restringir-se-á à obrigação de pagamento de multa e à reparação integral dos danos causados, até o limite dos bens transferidos, e às demais sanções previstas no esta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, salvo em caso de simulação ou evidente intenção de fraude, não lhe serão aplicáveis. devidamente fundamentado.

§ 2º - As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, os consorciados responderão solidariamente pela prática dos atos previstos nesta Lei, ficando tal responsabilidade restrita à obrigação de pagar multa e reparação integral dos danos causados.

Arte. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do artigo 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, conforme segue:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceiro a ele relacionado;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer forma subsidiar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar pessoa física ou jurídica interposta para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no que diz respeito a licitações e contratos: [...]

V - dificultar a investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir na sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos fiscalizadores do sistema financeiro nacional.

§ 1º - Consideram-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§ 2º - Para os fins desta Lei, as organizações públicas internacionais serão equiparadas à administração pública estrangeira.

§ 3º - Para os fins desta Lei, considera-se agente público estrangeiro aquele que, ainda que temporariamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, conforme bem como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organismos públicos internacionais.

Arte. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas as seguintes sanções às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício social anterior ao início do processo administrativo, excluídos os tributos, que nunca será inferior à vantagem auferido, quando for possível estimá-lo; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

§ 1º As sanções serão aplicadas de forma fundamentada, individual ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso específico e a gravidade e natureza das infrações.

§ 2º - Da aplicação das sanções previsto neste artigo será precedido de manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público.

§ 3º - A aplicação das penalidades previstas neste artigo não exclui, em nenhum caso, a obrigação de reparação integral dos danos causados.

§ 4º Na hipótese do inciso I do caput, não sendo possível a utilização do critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

§ 5º A publicação extraordinária da decisão condenatória dar-se-á na forma de extrato da sentença, às custas da pessoa jurídica, em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e do ação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de forma visível ao público, e no sítio eletrônico da World Wide Web.

Arte. Art. 7º Na aplicação das sanções serão levados em consideração: I - a gravidade da infração;

II - a vantagem obtida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração; IV - o grau da lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração; VI – a situação econômica do infrator;

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a investigação de infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à comunicação de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesada; e X - (VETADO).

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação dos mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

Arte. 19. Pela prática dos atos previstos no artigo 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio de seus respectivos órgãos de Advocacia Pública ou de representação judicial, ou equivalente, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação visando a aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - caducidade de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou benefício obtido direta ou indiretamente com a infração, ressalvado direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou proibição parcial de suas atividades; III – extinção compulsória da pessoa jurídica;

IV - proibição de recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pela União, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando ficar comprovado:

I - tenha sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou

II - tenham sido constituídos para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos cometidos.

§ 2º (VETADO).

§ 3º - As sanções poderão ser aplicadas separadamente ou cumulativamente.

§ 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderão requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no artigo 7º, ressalvado o direito de terceiro de boa-fé.

Arte. 20. Nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderão ser aplicadas as sanções previstas no artigo 6º, sem prejuízo das previstas neste Capítulo, desde que constatada omissão das autoridades competentes em promover a responsabilização administrativa.

Lei 13.608/2018 (recompensas e proteções ao denunciante)

Arte. 1º As empresas de transporte terrestre que operem sob concessão da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios são obrigadas a exibir em seus veículos, em formato de fácil leitura e visualização:

I - a expressão “Disque-Denúncia”, relativa a uma das modalidades existentes, com o respectivo número de telefone gratuito;

II - manifestações de incentivo à colaboração da população e garantia de anonimato, na forma do regulamento desta Lei.

Arte. 2º Os Estados ficam autorizados a estabelecer um serviço de recebimento de reclamações por telefone, preferencialmente gratuito, que também poderá ser mantido por entidade privada sem fins lucrativos, mediante convênio.

Arte. 3º O informante que se identificar terá assegurado, pelo órgão que recebe a denúncia, o sigilo de seus dados.

Arte. 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão estabelecer formas de recompensa pela prestação de informações úteis à prevenção, repressão ou investigação de crimes ou contra-ordenações.

Parágrafo único. Entre as recompensas a estabelecer poderá ser instituído o pagamento de quantias em espécie.

Arte. 4a. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e seus órgãos e fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista manterão ouvidoria ou unidade corretiva, para garantir que toda pessoa tenha o direito de denunciar informações sobre crimes contra a administração pública, contra-ordenações ou quaisquer ações ou omissões lesivas do interesse público.

Parágrafo único. Se a denúncia for considerada razoável pela ouvidoria ou unidade correccional e encaminhada para investigação, será garantida ao informante total proteção contra retaliação e isenção de responsabilidade civil ou criminal em relação à denúncia, a menos que o informante tenha apresentado conscientemente informações ou provas falsas.

Arte. 4b. O informante terá direito à preservação de sua identidade, a qual somente será divulgada em caso de interesse público relevante ou de interesse concreto para a apuração dos fatos.

Parágrafo único. A revelação da identidade só será efetuada mediante comunicação prévia ao informante e com sua concordância formal.

Arte. 4-C. Além das medidas de proteção previstas na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, será garantida ao informante proteção contra ações ou omissões praticadas em retaliação ao exercício do direito de denunciar, como demissão arbitrária, mudança injustificada de deveres ou tarefas, imposição de sanções, perdas remuneratórias ou materiais de qualquer espécie, retirada de benefícios, diretos ou indiretos, ou Negativo de fornecer referências profissionais positivas.

§ 1º A prática de retaliações ou omissões ao informante constituirá falta e sujeitará o servidor à demissão por causa do serviço público.

§ 2º O informante será ressarcido duas vezes por qualquer dano material causado por ações ou omissões cometidas em retaliação, sem prejuízo do dano moral.

§ 3º Quando a informação disponibilizada resultar em recuperação de produto de crime contra a administração pública, poderá ser fixada recompensa em favor do informante em até 5% (cinco por cento) do valor recuperado.

ANEXO 3: Lista de Participantes da Visita Presencial

Representantes do Governo

Setor público

- Procuradoria-Geral da República
- Banco do Brasil
- Agência Brasileira de Cooperação
- Agência Brasileira de Gestão de Fundos e Garantias
- Banco Central do Brasil
- Conselho de controle de atividades financeiras
- Departamento de Cooperação Internacional e Recuperação de Ativos
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
- Ministério das Relações Exteriores
- Ministério das Finanças
- ministro da Justiça
- Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico
- Secretaria da Receita Federal do Brasil
- Comissão de Segurança e Câmbio

Judiciário

- Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Autoridades de aplicação da lei

- Departamento de Polícia Federal
- Ministério Público Federal
- Controladoria Geral
- Ministério Público (Rio de Janeiro; São Paulo)

Partes interessadas não governamentais

Empresas e associações do setor privado

- Andrade Gutiérrez
- Avibrás Indústria Aeroespacial
- BRF
- Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

- CSN
- Eletrobrás
- LATAM
- Confederação Nacional das Indústrias
- Novonor e OEC
- Pacto Global Brasil
- Petrobrás

Escritórios de advocacia

- Azevedo Sette Advogados
- Badaró Advogados
- Demarest
- Feldens Advogados
- Freitas Leite e Avvad Advogados
- Huck Otranto Camargo
- Lefosse Advogados
- Madruga A propósito
- Maeda Ayres e Sarubbi
- Mattos Filho
- Pinheiro Neto Advogados
- WMT

Instituições acadêmicas jurídicas

- Fundação Getúlio Vargas
- Instituto de Direito Administrativo Sancionador
- Universidade de São Paulo

Contabilidade e auditoria

- Conselho Federal de Contabilidade
- IBRACON
- KPMG
- Aquático

Sociedade civil e mídia

- Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
- CNN
- Folha de São Paulo
- Instituto Ethos
- Revista Piauí
- Transparência Brasil
- Transparência Internacional

ANEXO 4: Lista de Abreviaturas e Siglas

abc	Brasileiro	Agência de Cooperação	FPS	Ministério Público Federal
ABGF	brasileira	Fundo e	PIB	Bruto Produto doméstico
		Garantia	GPA	OMC Acordo sobre
		Agência de		Governo
		Gestão		Compras
IDA	Interpretativo	Ato Declaratório 32	IBEN	Instituto Brasileiro de Ética Empresarial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento	Econômico e Social	IBGC	Brasileiro Instituto de
				Corporativo
				Governança
reais	Real brasileiro (moeda)		IBRACON	Brasileiro Instituto
PCC	Código de Processo Penal			de Auditores Independentes
CDD	Due Diligence do Cliente		IFRS	Internacional Normas de relatórios
CFC	Conselho Federal de		financeiros	ISA Internacional Normas de
Contabilidade	LLC Corporativo		Auditoria	
Lei de Responsabilidade			LP	Jurídico pessoa
COAF	Conselho de Controle de Atividades		MDIC	Ministério de Desenvolvimento,
Financeiras	Comitê COFIG de Financiamento e			Indústria e Comércio
Garantia às Exportações			Mer	Mútuo Relatório de Avaliação do
CPC	Brasileiro Comitê de Pronunciamentos		GAFI MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
Contábeis			AML	Mútuo assistência legal
Comunidade	CPLP de Países de Língua		NBC TA	Novo Brasileiro
Portuguesa				auditoria padrões
CVM	Comissão de Segurança e Câmbio		ONG	Organização não
CGU	Controladoria-Geral da União		governamental	NP Natural pessoa
(Controladoria-Geral da União)			OEA	Organização dos Estados Americanos
Ministério	DEST de Planejamento,		Organização	OCDE para Cooperação e
	Orçamento		Desenvolvimento	Económico
	eGerenciamento		APD	Assistência oficial ao
APNFD	Designada	não	desenvolvimento	PC Penal Código
financeiro	negócios e profissões		PEPs	Pessoas politicamente expostas
Departamento de Justiça			PNLD	Programa Nacional de Capacitação e
	Departamento de Justiça			Treinamento para o Combate à Lavagem de
dos EUA	DPF Federal			Dinheiro
Departamento de Polícia				Secretaria da Receita Federal da RFB
DRCI	Departamento de Recuperação de			SBCE Agência Brasileira de Seguro de Crédito à
Ativos e Cooperação Internacional				Exportação
(dentro do Ministério da				SEBRAE Brasileiro Serviço de Apoio às
Justiça)	ECA Exportar Agências de			PME
crédito				SEC
ECG	OCDE Grupo do Crédito à Exportação			NÓS Títulos e
e das Garantias de Crédito				Intercâmbio
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate			Comissão
à Corrupção e Lavagem de Dinheiro				PME
(Estratégia Nacional de Combate à				Pequeno e médias empresas
Corrupção e ao Branqueamento de Capitais)				STR
UE	européu União			Suspeito relatório de transação
EUR	Euro			SOE
GAFI	Força-tarefa de ação			Estado empresa própria
financeira	Lei de Práticas de			TIEA
Corrupção no Exterior da FCPA	FDI			Acordo de troca de informações
Estrangeiro investimento				fiscais
direto				NÓS Estados Unidos
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de			USD
São Paulo				Unido Dólar dos Estados Unidos

