V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

JANAÍNA RIGO SANTIN

LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Sérgio da Silva Cristóvam; Luciani Coimbra de Carvalho; Janaína Rigo Santin – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-501-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I reuniu-se no V Encontro Virtual do CONPEDI, que ocorreu de 14 a 18 de junho de 2022 no formato síncrono, com a temática "Inovação, Direito e Sustentabilidade".

Trata-se de temática extremamente oportuna, em especial quando se está saindo de um período terrível de isolamento social, com todas as dificuldades decorrentes da severa pandemia da Covid-19, onde mais do que nunca se debateu sobre a necessidade de um novo olhar para a sustentabilidade e para os problemas advindos da exploração desenfreada dos recursos naturais no planeta. Para tanto, clama-se aos pensadores do mundo do direito soluções, as quais perpassam necessariamente pela discussão sobre a regulação e limites dos avanços da ciência e das inovações em prol da preservação da vida no planeta.

Dessa forma, o evento proporcionou aos participantes uma perspectiva multidimensional do Direito, capaz de incorporar os aspectos positivos da intensa revolução informacional com os objetivos do desenvolvimento sustentável, e que ficou evidente nos debates, trocas e contribuições dos participantes do Grupo de Trabalho (GT).

Os artigos que compõem os anais do GT Direito Administrativo e Gestão Pública I seguem abaixo:

1. A GESTÃO PÚBLICA COMO GUARDIÃ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: REFERENCIAIS DO “INTERESSE PÚBLICO” E DO “BEM COMUM”

2. O INTERESSE PÚBLICO, ENQUANTO CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO E SUA CONFORMAÇÃO COM DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS.

3. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.296/DF E A SUPERAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO NA LEI DO MANDADO DE SEGURANÇA

4. PEC DA REFORMA ADMINISTRATIVA E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO.

5. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL

6. A INCONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO DETERMINADAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 928 DE 23 DE MARÇO DE 2020

7. A PERSPECTIVA NEOLIBERAL E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

8. A LEI Nº 12.846/2013 E OS SEUS REFLEXOS NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

9. O ACORDO DE LENIÊNCIA NO ÂMBITO DA LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI 12.846 /2013)

10. DO CRIME DE FRAUDE CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

11. CONTRATAÇÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL COMO ESTRATÉGIA DE FOMENTO ÀS ECONOMIAS LOCAIS E REGIONAIS.

12. DO MERCADO DE PRECATÓRIOS E DA SUA NATUREZA JURÍDICA PARA FINS DE TRIBUTAÇÃO PELO IMPOSTO DE RENDA

13. EM FRENTE AO ESPELHO: AVALIANDO A PRIMEIRA ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO NA ANP

14. GÊNERO E ESPÉCIE: OS DIFERENTES CONTRATOS DE PARCERIA E AS FORMAS DE CONTROLE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

15. MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA ESTADUAL: O FIM DOS CARGOS DE ESCRIVÃO DE POLÍCIA CIVIL E INVESTIGADOR DE POLÍCIA CIVIL

16. O CONTROLE INTERNO DO PODER LEGISLATIVO ATRIBUÍDO AO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

17. O DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS COMO

CONSEQUÊNCIA DA INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

18. BENS REVERSÍVEIS EM CONCESSÕES DE ENERGIA: A SOLUÇÃO ATRAVÉS DA REVISÃO CONTRATUAL

19. O PROBLEMA DA REVERSÃO DOS BENS DAS CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA

20. QUÃO RELEVANTE É O PREÇO DE REFERÊNCIA PARA O COMPARTILHAMENTO DE POSTES NO COMBATE NA CONTENÇÃO AO ABUSO DO PODER ECONÔMICO DO SETOR?

21. O RESIDUAL ADMINISTRATIVO DECORRENTE DE SENTENÇAS PENAIS ABSOLUTÓRIAS E O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO ÂMBITO MILITAR

22. SERVIÇOS PÚBLICOS, DIREITOS DOS USUÁRIOS E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Boa leitura!

Saudações Acadêmicas

Prof. Dra. Janaína Rigo Santin -Universidade de Passo Fundo e Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dra. Luciani Coimbra de Carvalho - Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam - Universidade Federal de Santa Catarina

A LEI Nº 12.846/2013 E OS SEUS REFLEXOS NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

THE LAW Nº 12,846/2013 AND ITS REFLETIONS IN THE PREVETING AND FIGHTING CORRUPTION

Fernanda Maria Afonso Carneiro

Resumo

O presente artigo analisa, com base na revisão bibliográfica e no estudo detalhado realizado na Lei nº 12.846/2013, a eficiência e a eficácia dos mecanismos de prevenção e combate à corrupção no Brasil. Adotou-se como procedimento metodológico uma pesquisa dedutiva, descritiva e comparativa, juntamente com uma pesquisa da documentação bibliográfica e normativa coletadas. Chegou-se à conclusão de que a Lei estudada aponta na direção de uma política que não apenas prevê sanções, como atua na prevenção e no combate à corrupção, possibilitando ainda a remissão das pessoas jurídicas infratoras que colaboram com a Administração Pública.

Palavras-chave: Administração pública, Corrupção, Política, Prevenção, Sanções

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyses, it based on the bibliographic review and in the detailed study realized in the Law nº 12.846/2013, the efficiency and effectiveness of mechanisms for preventing and fighting corruption in Brazil. A deductive, descriptive and comparative research was adopted as a methodological procedure, together with a research of the collected bibliographic and normative documentation. It Reached the conclusion that the Law studied points towards a policy that not only provides for sanctions , as it acts in the prevention and fight against corruption, also enabling the remission of infringing legal entities that collaborate with the Public Administration.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Corruption, Policy, Prevention, Public administration, Sanctions

1. INTRODUÇÃO

A origem da corrupção no Brasil tem uma relação intrínseca com a própria história do País que surgiu fundado em um modelo colonial sustentado por uma monarquia absolutista, onde prevalecia a concepção distorcida de que o bem público tinha como única serventia prover e satisfazer os interesses da realeza e da nobreza que gravitava em sua volta (GARCIA; ALVES, 2017). A despeito de essa cultura mostrar-se tão arraigada na sociedade, o combate à corrupção no Brasil teve suas primeiras ações ainda no período imperial, na Carta de 1824, e daí adiante, em todas as Constituições brasileiras, tenham sido elas outorgadas ou promulgadas, mesmo que de maneira incipiente ou indireta, foram abordados temas relacionados à prática da corrupção (LEAL, 2016).

A história contemporânea do país, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal vigente, demonstra que a redemocratização tornou possível a exposição de importantes acontecimentos até então mantidos às escuras da opinião pública, configurando uma triste constatação de que as práticas corruptas são permeadas, com seus tentáculos destruidores, por todos os segmentos da estrutura pública brasileira.

A Constituição Federal de 1988 trouxe ao ordenamento jurídico um novo ideal da ética na vida pública e da moralidade administrativa, tendo como preocupação a criação de princípios que norteiam a atuação administrativa, introduzindo um capítulo específico sobre o tema (Titulo III, Capítulo VII). A partir dessa nova visão trazida a lume pela Constituição, o Brasil aprovou um conjunto de regramentos infraconstitucionais direcionados a enfrentar e combater a corrupção, garantindo o cumprimento ao disposto na Carta Magna (BRASIL, 1988).

O presente trabalho tem o condão de apresentar os resultados de um estudo realizado a respeito do tema relacionado à prevenção e ao combate à corrupção no Brasil a partir de uma análise sob a perspectiva da aplicação da Lei nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção, que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências” (BRASIL, 2013). Para a consecução desse objetivo, a dissertação foi dividida em seis capítulos, iniciando-se com breves notas acerca da prevenção e combate à corrupção inserida nos textos constitucionais e a apresentação de uma análise do texto da lei. Na sequência, serão abordados os pontos mais relevantes do dispositivo infraconstitucional, tais como a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, as sanções administrativas aplicáveis, a execução do acordo de leniência e a possiblidade da adoção por parte das empresas do programa de integridade, também denominado de programa de *compliance*. Na conclusão,

procurou-se apresentar os esforços realizados no Brasil, para inibir, combater e punir os casos de práticas corruptas, bem como os resultados alcançados após a entrada em vigor do instrumento infraconstitucional analisado no presente trabalho.

Adotou-se como procedimento metodológico a pesquisa dedutiva, descritiva e comparativa relativa às referências bibliográficas e normativas consultadas, chegando-se ao seu final à conclusão de que a Lei estudada aponta na direção de uma política que não apenas prevê sanções, mas, também, atua na prevenção e no combate à corrupção.

2. PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Os impactos econômicos, políticos e sociais da corrupção são estudados e analisados por diversos autores, principalmente em relação ao custo que ela representa, e os valores apurados são alarmantes, não só em relação aos custos indiretos, que impactam a qualidade de vida, mas, principalmente, quanto aos custos diretos, traduzidos nos desvios de recursos que deveriam ser utilizados na realização de políticas públicas voltadas ao bem-estar da população.

No ordenamento jurídico brasileiro, face o país configurar-se como um Estado federativo, a Constituição Federal confere aos Estados-Membros o poder constituinte derivado, o mesmo fenômeno se verifica em relação às leis estaduais e municipais, ressaltando-se, porém, que todas elas, obrigatoriamente, têm que se apresentar em conformidade com a Carta Magna. A Constituição, portanto, se posiciona no vértice do sistema jurídico do país, a quem confere validade, e todos os poderes estatais são legítimos na medida em que eles a reconheça e na proporção por ela distribuídos (SILVA, 2006).

A vigente lei maior apresenta em seu bojo elementos inovadores e contemporâneos, apresentando em seu texto princípios norteadores da Administração Pública, dedicando um capítulo específico a respeito do tema (Capítulo VII, Título III), conferindo, ainda, especial ênfase à problemática da probidade e da moralidade administrativa.

Observa-se, também, a existência no texto constitucional de uma elevada preocupação com os valores sociais, tais como a ética na Administração Pública, colocando-se esta como um mecanismo de prevenção e combate à corrupção e à impunidade dentro das estruturas do setor público. Com a inserção do princípio da moralidade no seu art. 37, fica cristalina que a exigência de moralidade tornou-se obrigatória para toda a estrutura da Administração Pública (DI PIETRO, 2015).

A Constituição Federal também traz no Inciso LXXIII, do seu art. 5º a possibilidade de qualquer cidadão do povo ser parte legítima na propositura de ação popular, visando

anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, sendo o autor, salvo se for comprovada a prática da má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (NERY JÚNIOR; NERY, 2017).

A Carta Magna brasileira, portanto, dá especial ênfase à prevenção e ao combate à corrupção, colocando-se, como uma das mais "aparelhadas do mundo, normativamente, no combate à corrupção", trazendo, ainda, uma forte preocupação com a "probidade Administrativa". A partir da sua vigência, o Brasil aprovou um conjunto de normas com o objetivo de enfrentar e combater a corrupção, bem como para que se cumprisse o disposto no texto constitucional, principalmente em relação aos temas que exigiam lei própria para regulamentar o dispositivo legal, entre as quais se destaca a lei estudada (BRASIL, 2014).

3. A LEI ANTICORRUPÇÃO EOM COMENTO

A Lei nº 12.846/2013, em seu escopo, cuida da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pelos atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, seja ela nacional ou estrangeira, sendo que a sua abrangência reporta-se aos acordos internacionais firmados pelo Estado brasileiro voltados à prevenção e ao combate à corrupção. Tais acordos estão contidos nas convenções promovidas por três organismos internacionais: a) a Convenção Organização das Nações Unidas contra a Corrupção; b) a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção da Organização dos Estados Americanos; e c) a Convenção sobre Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CARVALHOSA, 2015).

A lei em comento, portanto, cumpre os termos acordados pelos Estados-parte signatários da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.687/2006, que "promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003" (BRASIL, 2006), ao estabelecer, no seu art. 1º[1], o compromisso de cumprir fielmente os seus dispositivos.

Cabe à referida lei viabilizar a aplicabilidade dos arts. 5º e 26 da Convenção que estabeleceu compromissos mútuos de combate à corrupção com o objetivo de promover a segurança e o fortalecimento do Estado de Direito, apresentando, no seu texto, a possibilidade

[1] Art. 1º A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

de penalização da pessoa jurídica, impondo a esta a responsabilidade de natureza civil, penal e administrativa. Embora o Brasil já contemplasse no seu ordenamento jurídico legislação infraconstitucional que, de alguma forma, reporta-se à matéria disciplinada, estabelecendo, inclusive, punições, a edição da Lei Anticorrupção fez-se necessária em razão da exigência da própria Convenção, cujo teor faz parte do corpo do Decreto nº 5.687/2006, acima referenciado (CARVALHOSA, 2015).

Antes da vigência da Lei Anticorrupção, o instrumento normativo comumente utilizado para punir pessoas jurídicas por atos ilícitos praticados foi a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) que, através do seu artigo 3º[2], traz uma ampla abrangência quanto a sua aplicação a terceiros distintos do agente público. Divergentes interpretações surgiram na doutrina brasileira em relação à inclusão das pessoas jurídicas no rol dos terceiros, após a vigência desta lei, sendo que a maioria formou o entendimento que somente as pessoas físicas poderiam ser enquadradas como tal. Esse, inclusive, é o entendimento de Carvalho Filho, para quem, "o terceiro jamais poderá ser pessoa jurídica, porque a conduta de improbidade pressupõe dolo, elemento subjetivo incompatível com a responsabilização de pessoa jurídica" (CARVALHO FILHO, 2020).

Tal entendimento decorre do fato de o texto do art. 3º fazer referência ao agente público, o que denotaria a intenção de abarcar tão somente as pessoas físicas, uma vez que as sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa alcançariam o eventual corpo societário de uma determinada pessoa jurídica, e não esta, já que seriam apenas aqueles os reais beneficiários do ato improbo. O dispositivo não distingue entre terceiro pessoa física ou jurídica, mas, ao usar a expressão 'mesmo que não seja agente público', e ao aludir aos verbos 'induzir' e 'concorrer', certamente está se referindo à pessoa natural, não à jurídica (FAZZIO JÚNIOR, 2008).

Ademais, ainda que fosse possível enquadrar a pessoa jurídica no rol dos terceiros, necessário fazia-se, ao propor uma Ação de Improbidade Administrativa, que um agente público figurasse no polo passivo da demanda, conforme esclarecem Andrade e Masson, ao expor que "a responsabilização de terceiros está condicionada à prática de um ato de improbidade por um agente público" (ANDRADE; MASSON, 2014). Não havendo participação do agente público, há que ser afastada a incidência da Lei de Improbidade Administrativa, estando o terceiro sujeito a sanções previstas em outras disposições legais.

[2] Art. 3° As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Pelas mesmas razões, não poderá o particular figurar sozinho no polo passivo de uma ação de improbidade administrativa, nele tendo que participar, necessariamente, o agente público (ANDRADE; MASSON, 2014).

Diante do exposto, observa-se uma significativa dificuldade para a aplicação do art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa no caso de punição às pessoas jurídicas por eventuais atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, mormente porque, faltaria a capacidade de atribuir a essas os principais elementos que caracterizam um dolo, tais com a vontade e a consciência, não se prestando, portanto, a referida lei, para punir uma pessoa jurídica improba.

Outra característica trazida pela Lei nº 12.846/2013, e que merece menção, trata-se da opção pelo Direito Administrativo Sancionador (DI PIETRO, 2015), pelo qual o legislador procurou passar ao largo da discussão quanto à aplicação do Direito Penal às pessoas jurídicas, uma vez que parte importante da doutrina entende que não é possível a responsabilização penal da pessoa jurídica por esta ser desprovida de consciência, vontade e finalidade (DI PIETRO, 2015). Nesse sentido, Prado entende que apesar de existir certa autonomia dogmática entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, os valores jurídicos protegidos muitas vezes são os mesmos. “A constante descriminação de condutas delituosas e suas transformações em ilícitos administrativos tem demonstrado a inexistência de diferenças ontológicas entre sanções administrativas e penais” (PRADO, 2001).

Ao fazer a escolha pelo Direito Administrativo Sancionador, o legislador procurou evitar as discussões já mencionadas em relação à aplicação do Direito Penal e garantiu a aplicação da norma de maneira objetiva, dando assim uma resposta mais ágil e compatível com a natureza da infração, prevendo um processo administrativo garantidor do respeito às garantias individuais dos acusados, critérios específicos para aplicação das sanções, o direito a ampla defesa e ao contraditório, além de exigir a fundamentação das decisões (PIMENTEL FILHO, 2016).

Analisando a opção do legislador pelo Direito Administrativo Sancionador, Pimentel Filho destaca a eficácia da legislação. “Eis que a criação de disposições sancionadoras desenhadas especialmente para a sanção de pessoas jurídicas tem potencial de surtir efeito muito superior no objetivo e prevenir e punir práticas corruptas” (PIMENTEL FILHO, 2016).

No intuito de fortalecer a prevenção e o combate à corrupção, e como instrumento capaz de suprir as lacunas acima explicitadas, a Lei Anticorrupção traz, em seu bojo, importantes dispositivos inovadores, tais como a responsabilização objetiva das pessoas

jurídicas, a possiblidade do acordo de leniência, a instituição do Cadastro Nacional de Empresas Punidas, a adoção de sanções severas a serem aplicadas às pessoas jurídicas infratoras e, por fim, a possibilidade da redução de possíveis sanções aplicáveis nas empresas infratoras que adotem um programa de integridade.

3.1. A RESPONSABILIDADE OBJETIVA

A responsabilização das pessoas jurídicas se faz presente logo no parágrafo único do artigo primeiro da Lei, ao especificar quais instituições são alcançadas pelo instrumento infraconstitucional[3]. Evidencia-se, portanto, de acordo com Couto, que a "Lei Anticorrupção surgiu com o intuito de disciplinar a responsabilização objetiva e civil das pessoas jurídicas contra a Administração Pública, nacional e estrangeira" (COUTO, 2019). Dessa forma, restando comprovado o fato, o resultado e o nexo causal, mesmo sem que ocorra a individualização da conduta ou comprovação do elemento subjetivo da pessoa natural que realmente tenha praticado o ato lesivo, a pessoa jurídica será responsabilizada. Do mesmo modo, o texto da lei, no seu art. 3º[4], é enfático ao admitir a responsabilidade – independente e concorrente – dos seus dirigentes ou administradores que tenham concorrido para a prática do ilícito, ressalvando, contudo, que, neste caso, a responsabilização exige a comprovação que os atos tenham sido praticados com dolo ou culpa (COUTO, 2019).

Ao possibilitar o enquadramento das pessoas jurídicas como sujeitos do ato improbo praticado, a Lei nº 12.846/2013 define que tal responsabilização distingue-se das que venham ser imputadas às pessoas físicas da administração. Nesse sentido, a responsabilização é aplicada às sociedades empresariais de um modo geral, independente da forma organizacional ou do modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, com sede, filial ou representação no território brasileiro (COUTO, 2019).

Sob a análise do exposto no art. 1º, caput e parágrafo único, e no art. 3º, é possível concluir que o sujeito ativo definido na Lei Anticorrupção corresponde às entidades capituladas no parágrafo único do art. 1º e seus dirigentes ou administradores, definidos no art. 3º da mesma lei, enquanto que o sujeito passivo é a Administração Pública, nacional ou estrangeira, uma vez que a legislação em comento deixa clara essa condição, ao considerar ser

[3] Art. 1º, § único: Aplica-se o disposto nesta Lei 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, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

[4] Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

esta o sujeito atingindo, ou seja, a citada lei trata da responsabilização de pessoas jurídicas que venham a praticar atos lesivos contra aquelas (BRASIL, 2013).

Os atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, são aqueles praticados pelas pessoas jurídicas que, por sua natureza, atentam contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, ferem, portanto, princípios da Administração Pública ou os acordos e convenções internacionais subscritos pelo Brasil. Tais atos ensejam a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, tal como enumerados nos inciso I a V do art. 5°[5] do referido diploma legal, apresentando-se na forma de um rol taxativo composto por cinco incisos. Trata-se de definição e especificação de condutas que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (COUTO, 2019).

A Lei Anticorrupção, portanto, prevê expressamente o enquadramento das pessoas jurídicas como sujeitos ativos do ato lesivo praticado contra a Administração Pública, além de a sua responsabilização ser independente da responsabilização da pessoa natural, e o seu art. 2º[6] estabelece a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas pelos atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, não se investigando mais sobre a culpa ou dolo da conduta da pessoa jurídica, ou seja, constatado o dano causado à Administração Pública, nacional ou estrangeira, cabe a responsabilização da pessoa jurídica pela simples prática da conduta lesiva, sem que se faça necessária a análise do seu elemento subjetivo por parte da pessoa natural causadora do ato ilícito, portanto, basta que seja comprovado o ato ilícito e o nexo de causalidade entre ele e a conduta de qualquer representante da personalidade jurídica envolvida (PIMENTEL FILHO, 2016).

Necessário se faz ressaltar, ainda, que a Lei Anticorrupção é enfática ao firmar a responsabilidade – independente e concorrente – dos dirigentes e administradores que tenham concorrido para a prática do ilícito, ressalvando, contudo, que, neste caso, a responsabilização exige a comprovação que os atos tenham sido praticados com dolo ou culpa.

3.2. AS SANÇÕES APLICÁVEIS

Configurada qualquer das condutas previstas no artigo 5º, deverão ser aplicadas as sanções previstas na Lei Anticorrupção, tenham elas ocorrido em território nacional ou no

[5] Art. 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 art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, ...

[6] Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

exterior, consoante o exposto na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, já referenciada, e o disposto no art. 28[7] da Lei Anticorrupção (PFAFFENZELLER, 2015).

Tem-se como certo que a Lei nº 12.846/2013 objetiva combater as condutas ilícitas das pessoas jurídicas que, de alguma forma, buscam corromper, influir ou prejudicar a Administração Pública, para beneficiar a si mesmas ou favorecer terceiros, para tanto, pune, conforme previsto no art. 6º[8], não tão somente os atos da corrupção ativa propriamente dita, como aqueles que violam regras e princípios da Administração Pública, ainda que o agente público não tenha auferido alguma vantagem, elencados nos incisos do artigo 5º já referenciado (PFAFFENZELLER, 2015).

Observa-se, portanto, que as sanções aplicáveis à pessoa jurídica, de acordo com o art. 6º, são de natureza administrativa e civil, não sendo excluída, porém, a responsabilização judicial, conforme dispõe o art. 18[9] da Lei (BOTTINI; TAMASAUSKAS, 2014).

A Lei Anticorrupção traz, como efeito secundário da condenação, a possibilidade da reparação integral do dano causado, conforme dispõe o art. 6º no seu parágrafo 3º[10]. Com efeito, tal medida se impõe em obediência ao Código Civil que, no seu art. 927[11], assim determina. Importante ressaltar, que, nos termos do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal, tal medida é de natureza imprescritível, podendo, dessa forma, ser demandada a qualquer tempo pelo Poder Público.

No entanto, quando da aplicação das sanções administrativas, são analisados e pesados alguns condicionantes que podem atenuar o valor da multa a ser aplicada (BOTTINI; TAMASAUSKAS, 2014).

A referida Lei confere à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos três poderes ou ao órgão competente, previsto no decreto regulamentador de cada ente federativo, nos termos do art. 8º[12], a competência para instaurar o processo administrativo contra as pessoas jurídicas infratoras. No caso específico da Administração Pública Federal, a competência para instauração do processo estende-se à Controladoria Geral da União, isto é,

---

[7] Art. 28. Esta Lei aplica-se aos atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra a administração pública estrangeira, ainda que cometidos no exterior.

[8] Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:...

[9] Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.

[10] § 3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.

[11] Art. 927: aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

[12] Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

tanto esta quanto aquela poderá instaurar o processo administrativo. Além disso, caso a entidade lesada, mesmo tendo instaurado o processo, esteja agindo com desídia, negligência ou dolo, poderá a CGU[13] avocar o processo para examiná-lo e corrigi-lo, garantindo-se assim a devida responsabilização e punição dos infratores (OLIVEIRA, 2014).

Em relação à Administração Pública estrangeira, a competência para a apuração e o julgamento dos atos ilícitos praticados pelas pessoas jurídicas, de acordo com o art. 9º[14], é exclusiva da Controladoria Geral da União, por força do disposto no art. 4º da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678/2000 (OLIVEIRA, 2014).

Por último, cabe elucidar que a legislação em comento traz, ainda, no seu art. 14[15], a possibilidade da desconsideração da personalidade jurídica no processo administrativo para que sejam aplicadas as sanções aos administradores e sócios-administradores, sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos ou para provocar confusão patrimonial (OLIVEIRA, 2014).

3.3. O ACORDO DE LENIÊNCIA

Outro instrumento inovador trazido a lume pela Lei Anticorrupção trata-se da possibilidade de celebração do acordo de leniência, definido por Di Pietro como um instrumento celebrado entre o ente estatal, que tem o poder de punir, e o infrator que se propõe a colaborar com o Estado "em troca da cooperação e do adimplemento de outras obrigações acessórias, a mitigação ou a imunização das sanções estatais aplicáveis nesse mesmo processo administrativo ou fora dele" (MARRARA, 2017). O referido acordo envolve duas partes: de um lado posiciona-se o infrator, de outro, como contratante, o Estado, que se propõe a agir de modo leniente, suave, brando no exercício de seu poder punitivo (MARRARA, 2017).

O legislador buscou instituir um mecanismo que permitisse à pessoa jurídica que tenha praticado o ato ilícito, a colaborar com as investigações e o próprio curso do processo

[13] Sigla para Controladoria Geral da União.

[14] Art. 9º Competem à Controladoria-Geral da União - CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no Artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

[15] Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

administrativo aberto contra ela, concedendo-a benefícios previstos no art. 16[16], no seu parágrafo 2º[17], mormente em relação ao disposto no inciso II[18] do artigo 6º e no inciso IV[19] do art. 19, além de reduzir em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável (COUTO, 2019).

Cabe à Controladoria-Geral da União, nos termos do § 10 do art. 16, celebrar os acordos de leniência no âmbito da Administração Federal e nos atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira, observando-se, no entanto, que o acordo, se assinado, não exime a pessoa jurídica quanto à obrigação de reparar integralmente o dano causado, conforme o parágrafo 3º[20].

Conforme já observado, a responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica não a exime da responsabilidade jurídica, dessa forma, os entes federativos, através das suas respectivas Advocacias Públicas, ou órgãos equivalentes, ou ainda o Ministério Público[21], quando constatar que o ente público omitiu-se e não instaurou o processo para a responsabilização administrativa da pessoa jurídica, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das sanções judiciais descritas nos incisos do art. 19[22] da Lei (COUTO, 2019). Ressalte-se, no entanto, que a dissolução da pessoa jurídica prevista no inciso III do art. 19, trata-se de medida excepcional que deve ocorrer, tão somente, quando restar comprovado ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos, ou ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

Ao trazer a possiblidade da realização da colaboração na investigação e no próprio transcorrer do processo administrativo, através do acordo de leniência, a Lei Anticorrupção colocou em poder da Administração Pública um instrumento poderoso, capaz de dar

---

[16] Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: ...

[17] § 2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

[18] Art. 6º [...] II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

[19] Art. 19 [...] IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

[20] Art. 16. [...] § 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

[21] Art. 20. Nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6º, sem prejuízo daquelas previstas neste Capítulo, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa.

[22] I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III - dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos .

celeridade e identificação das práticas corruptas praticadas por pessoas jurídicas desonestas (PIMENTEL FILHO, 2016).

3.4. O CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS PUNIDAS

A Lei em comento criou, ainda, no âmbito do Poder Executivo Federal, conforme dispõe o seu art. 22[23], o Cadastro Nacional de Empresas Punidas que reúne e obriga-se a dar publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo. Também são incluídas no CNEP[24] as informações acerca de acordos de leniência celebrados (e seu eventual descumprimento), exceto se esse procedimento vier a causar prejuízo às investigações e ao processo administrativo. Os registros das sanções e acordos de leniência inseridos no cadastro serão excluídos mediante solicitação do órgão ou entidade sancionadora, após decorrido o prazo previamente estabelecido no ato sancionador ou do cumprimento integral do acordo de leniência e da reparação do eventual dano causado (COUTO, 2019).

As infrações previstas na Lei Anticorrupção prescrevem em 5 (cinco) anos, conforme dispõe o art. 25[25], contados da data da ciência da infração, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, sendo interrompido esse prazo, nas esferas administrativa ou judicial, com instauração de processo para apuração da infração. Dessa forma, os comportamentos ímprobos das personalidades jurídicas passaram a ter uma tutela punitiva autônoma em relação à Lei nº 8.429/1992, o que não significa dizer que esta legislação não seria mais aplicada para responsabilizar pessoas jurídicas por atos praticados contra a Administração Pública, uma vez que o próprio texto da Lei Anticorrupção, no seu art. 30[26], admite a possibilidade da aplicação concomitante. Ao criar o CNEP, a lei coloca em execração, após investigadas, julgadas e punidas, pessoas jurídicas que fazem uso de algum tipo de poder escuso do qual disponha, para praticar atos lesivos e concorrências desleais.

---

[23] Art. 22. Fica criado no âmbito do Poder Executivo federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, que reunirá e dará publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta Lei.

[24] Sigla para Cadastro Nacional de Empresas Punidas.

[25] Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

[26] Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de: I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 ; e

II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

3.5 O PROGRAMA DE *COMPLIANCE*

Dentre os condicionantes que possibilitam a atenuação do valor da multa a ser aplicada entre as sanções impostas às pessoas jurídicas infratoras, previstos no artigo 7°[27], destaca-se o benefício decorrente da adoção efetiva de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. Nesse sentido, o Decreto n.° 8.420/2015, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, detalha os mecanismos de integridade que as empresas devem adotar, para poderem pleitear o benefício no cálculo da pena. Assim, um programa de integridade será avaliado quanto a sua existência e aplicação, de acordo com determinados parâmetros, em consonância, portando, com a adoção, por parte da pessoa jurídica infratora, de um programa de *compliance* (COUTO, 2019).

Ao estabelecer a possibilidade da aplicação de multa administrativa, a Lei segue o modelo preconizado anteriormente pela Lei nº 12.529/2011, Lei Antitruste, no seu art. 37, inciso I[28], ressalvando, no entanto, de que a mesma nunca poderá ser inferior à vantagem ilícita auferida pela empresa, o que tornou evidente a necessidade de as pessoas jurídicas passarem a contar com um programa de integridade, também identificado como programa de *compliance*, com o objetivo de auxiliar os seus procedimentos de controles internos, nascidos no ambiente da organização e exercidos por órgãos próprios (COELHO 2016).

O programa de integridade, ou programa de *compliance*, consiste em um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, além de políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, seja ela nacional ou estrangeira (RIBEIRO; DINIZ, 2015). No âmbito federal[29], o programa tem a sua definição legal disposta no artigo 41[30] do Decreto nº 8.420/2015, tratando-se de uma ferramenta importante, para auxiliar os

---

[27] Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:... VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;...

[28] Art. 37... I - no caso de empresa, multa de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do valor do faturamento bruto da empresa, grupo ou conglomerado obtido, no último exercício anterior à instauração do processo administrativo, no ramo de atividade empresarial em que ocorreu a infração, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação;

[29] Os Estados e os Municípios deverão disciplinar, por meio de decreto, os parâmetros de avaliação dos mecanismos de *compliance* dentro dos seus limites territoriais.

[30] Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

procedimentos de controle e gestão de riscos das Empresas, no entanto, para alcançar essa finalidade, o mesmo deve ser concebido individualmente.

A Lei Anticorrupção, portanto, busca estimular a formação de um ambiente empresarial sustentável por intermédio da coibição de condutas que favoreçam atos de corrupção capazes de alterar de forma artificial a celebração de negócios privados. Nesse sentido, o dispositivo infraconstitucional estipula o *compliance* em dois momentos distintos, ao oferecer a possibilidade do acordo de leniência, instituindo a obrigatoriedade de implementação do programa para celebrar e homologar acordos, e quando oferta a redução de até dois terços da multa, caso a empresa já possua o programa efetivamente instituído (RIBEIRO; DINIZ, 2015).

Os objetivos para a realização de *compliance buscam* a adequação legal, nacional e internacional, a prevenção a demandas judiciais e administrativas, a transparência nos negócios, e evitar conflitos de interesse e a prática de ilícitos pessoais, como a prática da corrupção, a lavagem de dinheiro, além de possibilitar a disseminação de uma conduta de integridade (RIBEIRO; DINIZ, 2015).

Nesse sentido, "além de incentivar condutas socialmente desejáveis, o tratamento diferenciado para empresas que investem em medidas de prevenção e de promoção de integridade corporativa serve para minimizar desvantagens competitivas e reduzir distorções de mercado que beneficiariam aquelas que nada fazem para evitar práticas ilícitas" (MAEDA, 2013).

Ao adotar o modelo de integridade preconizado pelo Decreto que regulamentou a Lei Anticorrupção, a empresa institui o seu próprio processo de autonormatização, com o intuito de submeter-se ao cumprimento das normas legais e regulamentares externas, bem como, as normas que indicam as políticas e as diretrizes definidas para o negócio e para as atividades desenvolvidas pela instituição, buscando impedir, identificar e regular desvios ou inconformidades nas ações e nas estratégias empresariais (CARVALHO FILHO, 2020).

A adoção do programa pode ocorrer sob duas vertentes, uma no interesse preponderante da própria empresa, visando, mediante a fiscalização interna, prevenir e reprimir a prática de infrações por funcionários e administradores que venham a prejudicar os interesses da entidade e outra onde deve existir um equilíbrio entre o interesse social e o da própria empresa, persistindo, dessa forma, tanto o interesse em cumprir as normas, como o interesse em não ser penalizado por eventuais infrações, ou seja, a atividade de *compliance* impõe freios inibitórios à pessoa jurídica. Importante ressaltar, no entanto, que o parágrafo

único[31] do artigo 41 do Decreto nº 8.420/2015 dispõe que o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade (CABETE; NAHUR, 2013).

Por outro lado, o art. 42[32] do Decreto nº 8.420/2015 estabelece uma série de parâmetros, elencados nos incisos I a XVI, para que a autoridade sancionadora avalie o programa de integridade da empresa, para fins de possível diminuição de pena. Tais incisos versam sobre parâmetros de aferição para gradação da penalidade administrativa de multa; porém, eles contêm um viés pedagógico, de cunho programático, que serve de estímulo para que as empresas elaborem seus programas de integridade seguindo as diretrizes valorativas adotadas pelo Decreto. Por isso, sempre que nos referirmos a uma "recomendação" de determinado inciso, será nesse sentido indireto. Por exemplo, o inciso I[33] do acima citado decreto impõe o comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os Conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa.

Pretende o regramento, promover a adesão do corpo diretivo da empresa ao programa e, com isso, induzir o dever de observância por toda a massa de subordinados e colaboradores. Por outro lado, a diretriz deste inciso permite a detecção de programas de integridade em caráter meramente formal, vale dizer, aqueles cuja observância obriga apenas pessoas sem capacidade decisória no âmbito da pessoa jurídica. O objetivo do disposto no inciso I nada mais é do que fazer com que o programa de *compliance* seja respeitado e cumprido pela empresa como um todo, notadamente pelos gestores da pessoa jurídica, eis que capazes, em termos funcionais, de planejar e de executar as políticas de negócios traçadas a partir das instâncias deliberativas. Para alcançar tal intento, a implantação da política de *compliance* é uma ferramenta poderosa, principalmente se obtida a partir da cooperação, pois estimula naturalmente um ambiente com transparência, ética e confiança, auxiliando no desenvolvimento pleno da empresa e da sociedade.

Apesar de legisladores e doutrinadores entenderam que a implantação de uma política de *compliance* é essencial para instituições que prezam pela eficiência e buscam perenizar e

---

[31] Art. 41... Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

[32] Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:...

[33] Art. 42... I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

aumentar os seus lucros, pois a transparência, a ética e a confiança são condições legais, é necessário, destacar que o regramento jurídico apresentado no bojo da Lei Anticorrupção estabelece a adoção facultativa[34] do programa de integridade pelas pessoas jurídicas, não podendo estas sofrerem qualquer tipo de aumento de reprimenda no caso de não disporem do mecanismo, ou seja, o Estado, tão somente, incentiva o controle da corrupção pelo particular, premiando o bom gerenciamento de riscos correlacionados aos atos de corrupção.

4. CONCLUSÃO

A prática da corrupção, mesmo diante dos reveses sofridos no mundo, e de modo particular no Brasil, ainda, encontra campo fértil para se proliferar, apesar das inúmeras medidas adotadas. O controle político exercido por uma minoria elitista associa-se a sequelas sociais que remontam aos tempos do período colonial brasileiro, como os alarmantes níveis de pobreza e a alta taxa de analfabetismo. A corrupção, portanto, trata-se de uma questão política de alta complexidade, cujo combate é prioritário e de extrema importância para a própria consolidação democrática, uma vez que esse fenômeno sempre encontra meios para se estabelecer e criar raízes perversas profundas.

O combate efetivo à corrupção passa, necessariamente, por uma combinação de esforços que envolvem a sociedade civil organizada, o poder constituído e a imprensa em todos os seus níveis, ou seja, esses três segmentos teriam a responsabilidade de propor, implementar e fiscalizar medidas que objetivem tais fim. Dessa forma, combater a corrupção exige um olhar e uma ação mais profunda sob a perspectiva internacional, constitucional e infraconstitucional.

Reformas estruturais, que abranjam reforma política, do sistema judiciário e administrativo, são medidas que se fazem necessárias, aliadas às reformas econômicas, concentradas na reforma fiscal e do sistema tributário.

O combate à corrupção deve ser pautado pelo fortalecimento de medidas de prevenção e de repressão, de cooperação internacional e de esforços conjuntos de todos os poderes e instituições, que permitam a adoção de medidas efetivas de combate à corrupção.

A cooperação internacional e a implementação de instrumentos normativos de força internacional permitem um maior nível de efetividade às medidas preventivas de combate à corrupção.

---

[34] Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:...

As medidas preventivas estão em constante construção e surgem a partir de diversas fontes, como no caso da cooperação internacional em cujo âmbito, conforme salientado no discorrer do presente trabalho, são encontrados importantes instrumentos normativos que adotam mecanismos de prevenção, controle e combate às práticas corruptas.

A adoção de novas estratégias preventivas e repressivas, além da atualização das já implementadas, é medida essencial ao eficaz enfrentamento da corrupção, cujo combate emerge como imperativo por parte da sociedade.

Enfrentar a corrupção requer uma conscientização democrática, uma mudança ética e cultural em relação à política, uma maior transparência, a aceitação e enraizamento de valores éticos e morais pela sociedade, a adoção de práticas de *accountability*, o controle público e o fortalecimento das institucionais, como garantidor do Estado Democrático de Direito.

Não se pode olvidar que o Brasil, ao longo dos anos republicanos, desprendeu esforços no combate à corrupção.

Ao tornar-se signatário de várias convenções e tratados internacionais, o Brasil aliou-se a diversos países na luta pelo combate à corrupção, com destaque para a Convenção Nacional das Nações Unidas contra a Corrupção que resultou na Lei Anticorrupção.

Há de se mencionar, ainda, os esforços dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, as Procuradorias, federal e estaduais, e dos Grupos de Atuação Especial no Combate ao Crime Organizado (Gaeco), órgãos internos dos Ministérios Públicos estaduais, responsáveis por identificar, reprimir, combater, neutralizar e prevenir todas e quaisquer ameaças que as organizações criminosas possam representar à democracia brasileira, mormente em relação ao combate à corrupção.

A Constituição Federal de 1988, e com ela os instrumentos infraconstitucionais subsequentes, inaugurou um novo caminho que começou a ser percorrido; através de mudanças estruturais na sociedade, promoveu o desmanche de um regime autoritário e arbitrário ao instituir o Estado Democrático de Direito, consagrando, em seu texto, direitos fundamentais e garantias aos indivíduos.

O Poder Legislativo, desde a promulgação da atual Carta Magna, aprovou uma infinidade de projetos que, transformados em lei, tornaram-se instrumentos eficientes, de aspecto inibidor, mas que, também, visa combater e punir as práticas corruptas, como a própria Lei nº 12.846/2013, cuja eficácia no combate à corrupção foi objeto de estudo no presente trabalho.

À luz do exposto, conclui-se que a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), traz em seu bojo importante mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

Ao responsabilizar administrativa e civilmente as pessoas jurídicas por eventuais atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, seja ela nacional ou estrangeira, a Lei apresenta-se como um instrumento inovador, com regramentos em consonância aos dispositivos similares existentes em outros países, com os mesmo objetivos, quais sejam, inibir e combater a corrupção, ao mesmo tempo em que institui sanções punitivas.

A corrupção sempre encontrou nas grandes corporações empresariais um espaço aberto para se disseminar, muitas vezes de maneira incontrolada, como o país teve oportunidade de se deparar nos últimos anos, através das inúmeras operações deflagradas em várias partes do território nacional, para combater organizações criminosas que agiam dentro das empresas estatais, praticando uma relação espúria com agentes públicos desonestos.

O fenômeno adquiriu ao longo dos anos uma nova faceta, tornou-se uma preocupação global, atingindo países com os mais variados níveis de desenvolvimento sociocultural que, ao se tornarem mais transparentes, mais colaborativos com o combate à corrupção, contribuíram para que fossem encontrados mecanismos comuns de prevenção e combate, instrumentos esses que resultaram na assinatura de convenções e tratados de colaboração.

O processo de globalização contribuiu para o estreitamento das relações internacionais e, por conseguinte, o tema da corrupção passou a adquirir uma preocupação mundial, envolvendo países e a própria Organização das Nações Unidas que estimulou a celebração da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que tem como objetivos principais as ações preventivas de combate à corrupção.

Conforme já salientado anteriormente, o combate à corrupção é medida que se impõe, no entanto, sua eficácia depende da adoção e do fortalecimento de medidas preventivas e de repressão, da cooperação internacional e dos esforços conjuntos dos três poderes da República, da atuação das instituições responsáveis pelo seu enfrentamento e é nesse sentido que as duas leis estudadas apresentam seus importantes contributos.

A Lei nº 12.846/2013 representa um marco no combate à corrupção praticada pelas pessoas jurídicas improbas, não só porque contribuiu para preencher um vazio existente em nosso ordenamento jurídico, mas, também, por ter trazido em seu bojo instrumentos importantes, capazes de alterar radicalmente o comportamento e a visão da iniciativa privada em relação à prática da corrupção. Assim, a Lei em comento consegue provocar e despertar uma cultura inédita, que vai muito além da responsabilização das pessoas jurídicas infratoras, uma vez que ela busca promover o esforço conjunto dos setores público e privado em torno do combate à corrupção. O instrumento normativo representa um grande avanço na prevenção e combate à corrupção, e na defesa ética administrativa. A partir da sua entrada em vigor, o

ordenamento jurídico brasileiro preencheu uma lacuna até então existente no sistema jurídico pátrio, além de cumprir compromissos internacionais que exigiam uma legislação dessa magnitude. Ou seja, a Lei surgiu com o objetivo de frear a prática de atos corruptos por parte de pessoas jurídicas desonestas que, até então, eram contumazes em praticar atos de corrupção pelos quais não lhe recaíam quaisquer responsabilidades e punição.

Conclui-se, portanto, que o diploma legal analisado é possuidor de ferramentas importantes, por definirem a prática danosa que combatem, identificando os seus sujeitos e aplicando sanções contundentes que desestimulam a prática da corrupção. São instrumentos duros de combate à corrupção, praticadas por personalidades jurídicas desonestas que praticam atos lesivos à Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber. **Interesses Difusos e Coletivos Esquematizado**. 4 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz; TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. **A controversa reponsabilidade objetiva na Lei nº 12.846/2013**. São Paulo: Revista do Advogado, ano XXXIV, n. 126, dez. 2014.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 01 de agosto de 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **O Brasil possui diversas leis para punir a corrupção, mas a aplicação é falha**. Disponível em: http://www.camara.leg.br>noticia, 2014. Acesso em: 06 abr. 2022.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos; NAHUR, Marcius Tadeu Maciel. **"Criminal Compliance" e Ética Empresarial – Novos Desafios do Direito Penal Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos**. Manual de Direito Administrativo.** 32 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. **Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v.3, n.1, jul./dez. 2016.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28**.** ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa: Doutrina, Legislação e Jurisprudência.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

LEAL, Amanda. **Tratamento dado a corrupção no direito brasileiro - Análise da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846)**. 2016. Disponível em: amandaleal98.jusbrasil.com.br. Acesso em: 06 abr. 2022.

MAEDA, Bruno Carneiro. **Programas de Compliance anticorrupção: importância e elementos essenciais.** In: DEBBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Coords.). Temas de anticorrupção e Compliance. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MARRARA, Thiago. **Comentários ao Artigo 16**. In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coords.). Lei Anticorrupção Comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais Ltda, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 2 ed. São Paulo: Método, 2014.

PFAFFENZELLER, Bruna. **No rastro da corrupção praticada por pessoas jurídicas: Da lei 12.846/2013 ao Projeto de Novo Código Penal**. In: VITORELLI, Edilson (Org.). Temas atuais do Ministério Público Federal. Salvador: Juspodivm, 2015.

PIMENTEL FILHO, André. **Comentários aos artigos 1º e 4º da Lei Anticorrupção**. In: SOUZA, Jorge Munhoz de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Org.). **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance**. Salvador: JusPodivm, 2016.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. *Compliance e Lei Anticorrupção nas empresas*. Revista de Informação Legislativa, a.52, n. 205, jan./mar. 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo:* Malheiros, 2006.