

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

KLAUS ALMEIDA STRUECKER

**A NOVA LEI ANTICORRUPÇÃO E O COMPLIANCE PARA AS EMPRESAS QUE
SE RELACIONAM COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CURITIBA
2017

KLAUS ALMEIDA STRUECKER

**A NOVA LEI ANTICORRUPÇÃO E O COMPLIANCE PARA AS EMPRESAS QUE
SE RELACIONAM COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharel em Direito no
Curso de Graduação em Direito da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. EMERSON GABARDO

CURITIBA
2017

*À minha família e aos meus
grandes amigos da Universidade
Federal do Paraná*

*O que não provoca minha morte faz com que eu
fique mais forte.*

Friedrich Nietzsche

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – CONTEXTO DE SURGIMENTO DA LEI ANTICORRUPÇÃO	3
1.1. O combate à corrupção e a busca por uma lei anticorrupção	3
1.2. Projeto legislativo que culminou na criação da lei	6
1.3. Definições e objetivos da lei n° 12.846/2013	8
CAPÍTULO II - ANÁLISE DA LEI N° 12.846/2013	12
2.1. Responsabilidade objetiva da lei n° 12.846/2013	12
2.2. Atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira	17
2.3. Responsabilidade administrativa e os atos prejudiciais à administração	20
2.4. Processo administrativo de responsabilização	24
2.5. Do acordo de leniência	26
2.6. Responsabilização judicial	32
CAPÍTULO III – O COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DA LEI N° 12.846/2013	36
3.1. Compliance na redução da corrupção	36
3.2. Programas de compliance	41
3.3. Princípios da administração pública na aplicação do compliance	44
3.4. Compliance e a moralidade administrativa	47
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	53

RESUMO

A Lei Anticorrupção brasileira (Lei Federal nº 12.846/2013) entrou em vigor a partir de 29 de janeiro de 2014, almejando antes a prevenção de ilícitos do que propriamente a punição destes. Nesta seara, insere-se no contexto do sistema jurídico de combate à corrupção e instala diretrizes que norteiam de modo significativo a atuação da Administração Pública e de agentes econômicos privados. Deste modo, é necessária uma investigação e compreensão dessa nova realidade, recentemente regulamentada pelo Decreto 8.420/15. Como a Lei nº 12.846/2013 representa um sistema de incentivos para que a conjuntura política conviva com premissas éticas e controles internos (implementando melhorias na gestão governamental e convivência público-privada), a pesquisa está pautada pelo prisma da Lei Anticorrupção e do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. Com efeito, através de programas de *compliance* elaborados e aplicados pelas pessoas jurídicas, podem ser detectadas, processadas e solucionadas condutas previstas na Lei Anticorrupção no âmbito interno da empresa, sendo viável apaziguar as possíveis sanções administrativas e/ou judiciais prejudiciais à moralidade administrativa prevista na Constituição (artigos 5º, LXXIII; 14, §9º; e 37, caput). Portanto, com base nos resultados, nas ideias expostas e nos estudos desenvolvidos, entende-se que é legítima a tentativa de se buscar responsabilizar (pelas vias administrativa e civil) a pessoa jurídica por atos lesivos à Administração Pública.

Palavras-chave: Lei Anticorrupção, *compliance*, Administração Pública, moralidade administrativa.

ABSTRACT

The new Brazilian law against corruption (Federal Law n° 12.846/2013) came into force in January of 2014, objectifying the prevention of illicit conduct. Still, the legal standard aims to corruptive practices and create functions that help the regulation of private agents. In that logic, it's necessary an investigation and study about this new reality, recently regulated by the 8420/15 Act. Also, the Law n° 12.846/2013 represents a system that encourages the political conjuncture to survive with ethic and internal control. The search is based on the cooperation between Law n° 12.486/2013 and *compliance* for companies that works with Public Administration. Indeed, through *compliance* programs, actions planned in the new law can be early detected, processed and solved by the company, situations that can be pacify and can avoid possible administrative/judicial penalty harmful to administrative morality. Therefore, based on results, exposed ideas and developed studies, it is understood that it is legitimate attempt to seek (by administrative and civil courts) a legal responsibility for harmful acts against the Public Administration.

Keywords: Federal Law n° 12.846/2013, *compliance*, Public Administration, administrative morality.

PRÓLOGO

A história nacional é marcada por diversos períodos de autoritarismo e centralização do poder, descontinuados por breves e superficiais intervalos de progressismo político. Com o processo de redemocratização, conquistado a duras penas, e o advento da Constituição Federal de 1988, pensava-se a consolidação das instituições democráticas e o fim da intermitência assinalada. Todavia, após alguns avanços, novamente emerge uma grave crise política que ameaça a marcha de fortalecimento do Estado brasileiro, junto a todos os êxitos econômicos e sociais obtidos. Em meio a este cenário, é fundamental discorrer sobre um instrumento, até então inédito no ordenamento jurídico pátrio, que visa dismantelar as estruturas sistêmicas de corrupção pública que foram instaladas no país.

Este trabalho, assim, procura abordar as principais nuances da nova Lei Anticorrupção, pondo, desta forma, em evidência este atual mecanismo que vem se aperfeiçoando e prometendo render grandes frutos na luta contra as depravações perpetradas na esfera do Poder Público. Como forma de contribuir para os estudos e instigar as discussões sobre novos dispositivos legais alicerçados no resgate da moral administrativa, serão exibidos, nas próximas páginas, temas recentes que, em alguns pontos, já suscitam polêmicas em relação à Lei nº 12.846/2013. A pessoa jurídica é o alvo direto da responsabilização trazida por esta lei. O que se busca é uma inovação no cenário jurídico de combate a corrupção, visando aperfeiçoar a legislação a partir de leis que anteriormente também inovaram, tais como a Lei de Improbidade Administrativa ou mesmo a Lei de Licitações.

A recente Lei nº 12.846/2013 impôs diversas normas e institutos jurídicos, entre eles a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas. Desta maneira, o Poder Público brasileiro está ainda mais habilitado juridicamente para lidar com desvios de conduta das mais diversas ordens. Por conseguinte, foram conferidos ao Estado mecanismos administrativos eficazes e céleres para responsabilizar, educar e obter o ressarcimento do erário em decorrência de atos de corrupção e fraudes praticadas por pessoas jurídicas e seus agentes, principalmente nas licitações públicas e na execução dos contratos.

Enquanto a Lei Anticorrupção está sendo aperfeiçoada na aplicabilidade sancionatória e levantando discussões que, por certo, irão findar numa lei mais eficaz, sua presença no ordenamento brasileiro conduz, ainda que necessite de maior fiscalização, à uma atenção maior por parte das empresas, e a um medo maior por parte daqueles que praticam ou pretendem praticar atos ilícitos contra a Administração Pública, em detrimento do Estado e consequentemente da população.

Com efeito, a Lei Anticorrupção deve ser examinada sob a ótica do *compliance*, elemento este apto a diminuir eventuais sanções aplicadas com base na responsabilidade objetiva da pessoa jurídica na esfera administrativa. A partir daí, faz-se necessário o desenvolvimento dos programas de *compliance* pelas pessoas jurídicas, a fim de serem detectadas, processadas e solucionadas condutas previstas na Lei Anticorrupção no âmbito interno da empresa, podendo amenizar as possíveis sanções administrativas e/ou judiciais.

Diante deste quadro, é fundamental abordar a respeito do histórico e dos objetivos da Lei Anticorrupção, a fim de se esboçar o motivo pelo qual ela foi debatida pelo Congresso Nacional e promulgada pela Presidência da República; em seguida, pretende-se esclarecer a racionalidade normativa inerente à Lei Anticorrupção — e demonstrar os principais instrumentos atinentes a ela no combate à corrupção e no controle da moralidade administrativa.

Definidas essas premissas, é necessário, ainda, argumentar a respeito do estudo do *compliance* como função indispensável para garantir o cumprimento das normas e processos internos, prevenindo e controlando os riscos envolvidos na administração da empresa, seguindo as normas estabelecidas pela legislação nacional e internacional, de acordo com o ramo de atividade empresarial em que atua. Nesta lógica, com o intuito de regular o mercado econômico, as normas de Direito Administrativo sancionador tem convergido, balizadas por tratados e convenções que acabaram fomentando a criação da Lei nº 12.846/2013 e a necessidade de instalação dos programas de *compliance*. A expectativa é a de que a compreensão integrada dos assuntos tratados neste trabalho permita colaborar para a interpretação autônoma e prospectiva da Lei Anticorrupção brasileira.

INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei nº. 6.826/2010, proposto pela Controladoria Geral da União em 18 de fevereiro de 2010, com intuito de assegurar garantias de lisura aos eventos internacionais a serem realizados no Brasil, foi aprovado na Câmara dos Deputados em maio de 2011. Contudo, desde 2013 estava paralisado no Senado. Apenas após diversos e intensos protestos realizados no mês de junho é que obteve regime de tramitação de prioridade e foi aprovado em 05 de julho de 2013, sendo transformado na Lei Ordinária nº 12.846/2013 em 02 de agosto de 2013.

Neste sentido, é indispensável que o Poder Público estabeleça com seriedade as diretrizes que deverão ser obedecidas pelos particulares, pois estes não estarão obrigados a aceitar as propostas estatais, mas deverão passar pelo processo de convencimento, ou seja, serão persuadidos a fazer ou deixar de fazer algo.¹ Tendo como base esta ideia, a edição da Lei Anticorrupção, através dos representantes eleitos do povo brasileiro, deixa claro que a sociedade considera a corrupção, a burocracia e a má qualidade de gestão como fatores impeditivos do progresso e da justiça social. Assim, são louváveis os esforços desenvolvidos para melhorar a imagem do país e criar uma cultura de combate à corrupção, nos quais a publicação da Lei Anticorrupção está inserida.

A Lei nº 12.846/2013 veio contribuir ao conjunto de diplomas legais de combate à corrupção: Legislação Penal, Lei de Improbidade Administrativa, Lei de Conflito de Interesses, Lei Geral de Licitações, Lei Ambiental e Lei do CADE. Todas estas almejam coibir relações corruptas que venham a se enraizar entre a Administração e o particular. A lei, denominada por seus idealizadores de “Lei da Empresa Proba” e pelo cidadão comum de “Lei Anticorrupção”, tem como foco responsabilizar administrativa e civilmente a pessoa jurídica por atos de corrupção.

Com efeito, a Lei Anticorrupção, que será objeto de análise neste estudo, não visa essencialmente a punir, mas sim a instalar estímulos, através do *compliance*, para que as pessoas jurídicas não se prestem à prática de ilícitos. Seu norte sancionador passou da figura do agente pessoa física para a pessoa jurídica, inaugurando um novo cenário nacional de combate e prevenção às ilicitudes envolvendo empresas e a administração pública. A Lei Anticorrupção orienta que as pessoas jurídicas compreendam e incorporem tais incentivos,

¹ NASCIMENTO NETO, José Osório do. **Avaliação de políticas públicas de eficiência energética: uma estratégia para o desenvolvimento fundamentada na regulação socioambiental**. 2016. 45f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

instituinto como regra interna a proibição a atos que possam lesar o patrimônio público. Para que isto seja possível, a Lei permite a celebração de acordos de leniência que colaborem na punição dos culpados. Por conseguinte, as pessoas jurídicas devem estar cientes de que, caso não haja ética em suas atividades, elas poderão ser responsabilizadas de modo objetivo, com severas penas econômicas.

Em outras palavras, a Lei nº 12.846/2013 está concedendo benefício de atenuação de pena às empresas que inserirem efetivamente procedimentos de combate à corrupção, como códigos de ética e de conduta, a fim de prevenir a prática de ilicitudes e implantar mudanças no modo de agir das pessoas jurídicas que contratam com a Administração Pública.

O presente trabalho, assim, tem por objetivo analisar alguns aspectos da Lei nº 12.846/13, buscando abordar, primeiramente, o contexto de sua formulação, os seus objetivos, algumas de suas inovações, para, à guisa da conclusão, apresentar breves considerações acerca da referida lei relacionada com o *compliance*. Além disso, é certo que a Lei Anticorrupção ainda passa por um período de maturação, o que demanda ajustes de interpretação, especialmente por parte do Poder Judiciário. Trata-se de momento especial de reflexão e crítica sobre o inovador arcabouço jurídico criado para o combate à corrupção.

Diante disso, a previsão do *compliance* na Lei nº 12.846/2013 constitui um avanço direcionado à ética e à transparência das relações negociais entre a Administração Pública e o setor privado. Ademais, trata-se de um sinal de que a empresa deve adotar um certo padrão de conduta compatível com uma boa-fé objetiva. Para tanto, no Capítulo I serão analisados os efeitos da corrupção na conjuntura da relação entre o setor privado e a Administração Pública, para então, no Capítulo II, tratar-se da Lei Anticorrupção e suas implicações no ordenamento jurídico pátrio. Já no Capítulo III, indicar-se-ão as principais premissas e conceitos do sistema de *compliance* e suas implicações na referida Lei.

A corrupção está presente no mundo todo e seus efeitos trazem prejuízos das mais variadas formas, e diante disso se torna imprescindível que tanto as legislações internacionais quanto a nacional se posicionem contra esse mal, e, sem dúvida, é este posicionamento que toma a Lei nº 12.846/13. De todo modo, o combate à corrupção, no Brasil, ganhou com a edição da Lei Anticorrupção. É evidente que a norma – ainda que suscite muitas discussões e construções ao longo dos anos – vai impor uma nova agenda jurídica e política para as pessoas jurídicas, independentemente do seu tamanho ou da sua forma de organização. Não há dúvidas de que haverá um esforço coletivo dos atores envolvidos na temática, para que, com a edição da referida lei, a corrupção, que tanto prejudica as instituições brasileiras, seja

paulatinamente enfraquecida.

Apesar de ser possível considerar a Lei nº 12.846/2013 a regra mais severa que almeja o combate a corrupção, pelo fato de estabelecer sanções rígidas às pessoas jurídicas que praticarem atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, a referida Lei Anticorrupção não se trata apenas de mais uma lei presente no ordenamento jurídico que tenha por escopo a anticorrupção, mas sim de uma norma eficaz que combata rigorosamente a corrupção.

CAPÍTULO I – CONTEXTO DE SURGIMENTO DA LEI ANTICORRUPÇÃO

1.1. O combate à corrupção e a busca por uma lei anticorrupção

No dia 1º de agosto de 2013, a Presidente da República sancionou a Lei Federal nº 12.846/13, que trata da responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas, decorrente de atos lesivos à Administração Pública. Aprovada em razão de uma série de protestos que mobilizaram a sociedade brasileira no mês de junho do mesmo ano, o ato normativo ficou conhecido como Lei Anticorrupção, Lei Anticorrupção Empresarial ou, ainda, Lei da Empresa Limpa.²

A organização social, tendo como um dos objetivos a paz entre os indivíduos, repousa sobre o princípio da confiança. A corrupção ameaça essa confiança, indispensável ao bom convívio social. No momento em que a corrupção atinge o Estado, ela fere o fundamento de sua existência, que consiste em retirar da subjetividade de todos um poder sobre os outros, confiando-o a uma instituição neutra, imparcial, que objetiva o bem comum e que possui, para tanto, de um poder de coerção fora do comum. Assim, a corrupção enfraquece as instituições, atenta contra a democracia e o Estado de Direito e inibe o crescimento econômico, favorecendo a má gestão dos bens públicos e, entre outros efeitos, causa distorções no mercado ao interferir na concorrência leal entre as empresas.

Segundo Martin e Daniel Biegelman, a corrupção apenas pode existir e florescer se for tolerada. Empresas e governos necessitam tomar posição e lutar contra a corrupção e o suborno. Isso só pode ser feito caso as pessoas se recusarem a participar de atividades

² A Lei foi assim denominada por Modesto Carvalhosa, em artigo publicado recentemente: “Em síntese, a Lei da Empresa Limpa constitui iniciativa importante, que segue uma tendência internacional de combate à corrupção. Entretanto, essa lei apresenta disposições genéricas em relação a alguns pontos principais, que podem gerar efeitos reversos na sua aplicação”. (CARVALHOSA, Modesto. **A nova Lei da Empresa Limpa**. O Estado de S. Paulo, jan.2014. p. 2).

corruptas. As pessoas têm que assumir responsabilidade. A cadeia de corrupção pode ser rompida se mesmo apenas um participante dizer não.³

Com efeito, a Lei Anticorrupção tem o objetivo legítimo de reduzir e punir práticas que corrompem a estrutura estatal e que diminuem as possibilidades de uma boa prestação administrativa. Além disso, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Rafael Véras de Freitas defendem a total compatibilidade do diploma com a normativa constitucional, cite-se: “Deflui daí a constitucionalidade de um diploma normativo que tem por objeto justamente a repressão de condutas de agentes privados que fomentem a prática de imoralidades por servidores do Estado, estabelecendo sanções e instrumentos administrativos para a sua persecução”.⁴

A Administração Pública opta por uma atuação consensual, que lhe é aberta em conjunturas legalmente previstas, tutelando de modo mais eficiente o interesse público primário que está ao seu encargo. É relevante destacar que, nesses atos, a Administração não dispõe sobre direitos públicos, mas sobre as vertentes formais para satisfação do interesse público envolvido.⁵ Neste sentido, de acordo com José Anacleto Abduch Santos, Mateus Bertoncini e Ubirajara Costódio Filho, a corrupção inviabiliza o exercício da Democracia e a República, pois torna a Administração Pública sujeita aos interesses privados e minoritários, serviente apenas de grupos detentores de grande poder econômico, deslocando os agentes públicos de sua função essencial de atendimento dos anseios coletivos, de modo isonômico.⁶

De todo modo, é possível observar que a Administração Pública brasileira se submete a um extenso controle, peculiarmente quanto aos seus atos administrativos, e é dentro desta conjuntura que deve ser analisada a nova Lei Anticorrupção. Segundo Marcelo Coimbra e Vanessa Manzi, a corrupção é combatida não apenas por questões morais ou por uma determinada visão de mundo, mas em razão de prejuízos econômicos e sociais, como a distorção dos mercados, que inibe o crescimento econômico, afetando a democracia e o Estado de Direito.⁷

Some-se a isso o fato de que a corrupção viabiliza a apropriação privada de recursos públicos que deveriam ser investidos na prossecução de políticas funcionalizadoras de direitos

³ BIEGELMAN, Martin T.; BIEGELMAN, Daniel R. Foreign corrupt practices act compliance guidebook. New Jersey: John Wiley & Sons, 2010. p. 5. *In*: COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (organizadores). **Manual de compliance**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 59.

⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vérás. **A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas**. Fórum Administrativo, fev. 2014. p. 6.

⁵ *Idem*, p. 18.

⁶ SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à lei 12.846/2013 – Lei anticorrupção**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 15.

⁷ COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (organizadores). **Manual de compliance**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 59.

fundamentais e, por essa razão, em evidente violação aos objetivos citados no artigo 3º, incisos I, II, III e IV, da Constituição Federal. Observa-se que a corrupção é um fenômeno complexo, passível de análise a partir de múltiplas perspectivas.

Os poderes públicos devem institucionalizar e controlar uma série de formalidades e registros, de maneira transparente e objetiva, a fim de inibir a prática de atos indevidos. Contudo, o ápice de tais medidas preventivas está na efetiva garantia do dever de independência do Poder Judiciário e do Ministério Público — não apenas relativo às empresas privadas e seus advogados, mas, especialmente, em alusão ao próprio vínculo com os governos — e benefícios dele oriundos (cargos, salários e vantagens funcionais; infraestrutura administrativa; investimentos em bens e serviços, etc.).

Independente do fato de não existir conceito jurídico acerca do que, efetivamente, consiste em corrupção, parece haver um forte consenso de que ela é portadora de grande nocividade. Admite-se, inclusive, que a corrupção é um fenômeno capaz de influenciar até mesmo o desenvolvimento econômico-social de todo um país.⁸ Nesta lógica, o intérprete ou o aplicador da lei deverá se valer dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, buscando exigir a presença de cada elemento do tipo com o intuito de evitar decisões arbitrárias. Desta maneira, a compreensão das normas jurídicas não deve produzir resultados injustos ou danosos ao bem comum, sendo responsabilidade do intérprete buscar o sentido que melhor concretize a proteção dos direitos fundamentais.

A corrupção tem efeitos significativos sobre a democracia. Ela rompe com os pressupostos fundamentais do regime, como a igualdade política e a participação. Reduz a influência da população no processo de tomada de decisões, seja por fraudes nos processos decisórios, como nas eleições, seja pela desconfiança e pela suspeita que ela gera entre os próprios cidadãos com relação ao governo e às instituições democráticas. Acaba minimizando a transparência das ações dos governantes.⁹

Nesta ocasião, a corrupção impede que os recursos públicos sejam destinados à implementação eficiente de políticas eficazes na realização de direitos fundamentais sociais (educação, saúde, segurança). Assim, é necessário ressaltar que a Lei Anticorrupção terá de dialogar diretamente com diversos diplomas legais que almejam efetuar o controle da atividade da Administração Pública e de seus agentes. A corrupção pressupõe a adequação da

⁸ LUZ, Yuri Corrêa da. O combate a corrupção entre direito penal e direito administrativo sancionador. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 18, n. 89, mar. 2011, p. 429-470.

⁹ MENEGUELLO, Rachel. O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: os aspectos da relação entre corrupção e democracia. *In*: AVRITZER, Leonardo; FILGUERAS, Fernando; (Org.) **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 63-64.

ordem jurídica a ela, sendo inegável a qualidade da ordem jurídica brasileira e a sua relação com o combate à corrupção, mas isso não é suficiente. A corrupção não é apenas um problema normativo, que se restrinja à dimensão da Lei, como se somente pudesse ser combatida por meio de manifestações jurídicas.

A ordem jurídica, desse modo, deve-se orientar a produzir um modelo de atividade administrativa redutora das oportunidades para a ocorrência da corrupção. O controle da Administração Pública, por ser inerente aos Estados de Direito e, especialmente, democráticos, possui o sentido de viabilizar à observação quanto ao atendimento dos princípios e normas constitucionais, em toda a forma de atuação administrativa, a qual deve visar a satisfação do interesse público, o que reflete fator de proteção não apenas para os administrados, como também à própria Administração Pública.

1.2. Projeto legislativo que culminou na criação da lei

Inicialmente, a Lei Anticorrupção foi regulamentada em conjunto com o Decreto federal nº 8.420, publicado em 18 de março de 2015, que regulamentou a lei em questão no âmbito da União.¹⁰ Consta da Mensagem do Poder Executivo nº 52/2010 à Câmara dos Deputados que o objetivo do Projeto de Lei, transformado na Lei em comento, seria dificultar a prática de atos corruptos, de fraudes em procedimentos licitatórios e de outras ações que possam causar danos ao ente público, mediante a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública nacional e estrangeira: “O anteprojeto tem por objetivo suprir uma lacuna existente no sistema jurídico pátrio no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, em especial, por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos”.¹¹

A referida mensagem denota, igualmente, que é indispensável que o ordenamento jurídico brasileiro adote a responsabilização objetiva da personalidade jurídica ante os atos lesivos à Administração Pública, como maneira de suprir possíveis lacunas legais e de dar

¹⁰ HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 17.

¹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Apresentação da MSC 52/2010, do Poder Executivo, que “submete à deliberação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei 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”. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em: 02 de novembro de 2017.

concretude aos diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de combate à corrupção.

Originado a partir de campanha do Ministério Público Federal (MPF), o projeto é de iniciativa popular e foi votado pela Câmara dos Deputados em 30/11/2016, seguindo, posteriormente, para o Senado. Neste caso, a Câmara alterou diversos pontos da proposta inicial, com o objetivo de suprimir propostas do Ministério Público (MP) de fortalecer a legislação ou de simplificação de trâmites processuais. Pode-se afirmar, assim, que as reivindicações sociais que marcaram, com diversos protestos, os meses de junho e de julho de 2013 tiveram um papel essencial na consolidação do processo legislativo da Lei Anticorrupção, pois um dos reclames dos movimentos baseava-se justamente na qualificação do combate à corrupção.

Em 2009, o Ministério da Justiça, em conjunto com a Controladoria Geral da União (CGU), deu início ao desenvolvimento de estudos no sentido de criar uma lei que objetivasse combater e sancionar os atos de corrupção envolvendo pessoas jurídicas. Em primeiro lugar, planejou-se elaborar um sistema que punisse criminalmente as sociedades, tendo sido essa ideia abandonada ao longo dos estudos. A partir daí o Presidente da República encaminhou projeto de lei à Câmara dos deputados, o qual recebeu o nº 6.826, de 2010.¹² Este projeto de lei traz importantes inovações para a legislação atual, enfatizando os meios jurídicos através dos quais a Administração Pública poderá alcançar a responsabilização das pessoas jurídicas corruptoras.¹³

De acordo com o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luiz Fux, a tramitação do projeto deve ser alterado e revisado, visto que o texto do pacote de lei foi distorcido com emendas parlamentares. A emenda em pauta, EMP 4, acrescentou ao Poder Legislativo crime de abuso de autoridade para juízes, desembargadores e membros do MP. Com efeito, Fux salientou que a iniciativa popular de leis é meio de exercício da soberania do povo no modelo democrático brasileiro, e que o projeto deve ser recepcionado nas Casas legislativas.

O ministro afirmou que, segundo Regimento Interno da Câmara (Artigo 24º, II, 'c'), as Comissões não podem discutir e votar projetos de lei de iniciativa popular, que seguem o rito previsto no artigo 252º do referido diploma. Deste modo, deve o plenário ser transformado

¹² HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013**...p. 24.

¹³ ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; ROCHA, Iggor Gomes; REIS, Felipe Andres Pizzato. Combate à corrupção nas licitações e contratos públicos: questões centrais do Projeto de Lei nº 6.826/2010. *In*: GONÇALVES, Guilherme de Salles; GABARDO, Emerson (Coord.). **Direito da Infraestrutura: temas de organização do Estado, serviços públicos e intervenção administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 161.

em Comissão Geral, a fim de "assegurar um exame de maior profundidade quanto à proposta diretamente apresentada pela sociedade". Neste sentido, figura-se, no caso, a exigência de que o projeto seja discutido na sua íntegra, interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original para simular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores.

Dentre as inovações trazidas pela Lei nº 12.846/2013 estão a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas, o *compliance*, o acordo de leniência, o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, bem como a rigidez das sanções. Entretanto, ainda que a referida lei possa representar um passo importante, há diversos pontos que merecem mais atenção, como a ausência de regulamentação sobre critérios para aplicação de multa, fatos agravantes e atenuantes da pena imposta à pessoa jurídica, assim como rito e competência do procedimento administrativo.

Através deste projeto de lei, objetivou-se contribuir para a elaboração de uma lei tecnicamente adequada, cuja normatividade dela extraída seja a mais justa e eficaz possível.¹⁴ Portanto, o projeto de lei nº. 6.826/2010, proposto pela Controladoria Geral da União em 18 de fevereiro 2010, com objetivo de assegurar garantias de lisura aos eventos internacionais a serem realizados no Brasil, foi aprovado na Câmara dos Deputados em maio de 2011. Contudo, desde 2013 estava paralisado no Senado. Apenas após inúmeros e intensos protestos realizados no mês de junho é que obteve regime de tramitação de prioridade e foi aprovado em 05 de julho de 2013, sendo transformado na Lei Ordinária nº 12.846/2013 em 02 de agosto de 2013.¹⁵

1.3. Definições e objetivos da lei nº 12.846/2013

O objetivo da Lei nº 12.846/2013, conforme mensagem presidencial, era suprimir uma lacuna existente no sistema jurídico nacional no que se refere à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, em especial, por atos de corrupção em licitações e contratos administrativos.¹⁶ Ou seja, havia uma ausência no sistema normativo brasileiro de responsabilidade civil-administrativa, apesar de as pessoas físicas

¹⁴ ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; ROCHA, Iggor Gomes; REIS, Felipe Andres Pizzato. Combate à corrupção nas licitações e contratos públicos: questões centrais do Projeto de Lei nº 6.826/2010. *In*: GONÇALVES, Guilherme de Salles; GABARDO, Emerson (Coord.). **Direito da Infraestrutura: temas de organização do Estado, serviços públicos e intervenção administrativa**...p. 161.

¹⁵ CAMPOS, Patrícia Toledo de. Comentários à lei nº 12.846/2013. **Revista digital de direito administrativo**, v. 2, n. 1, 2015, p. 160-185.

¹⁶Tanto o PL nº 6.826/2010 quanto a Mensagem nº 52/2010 estão disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em: 10 julho de 2017.

responderem por seus atos, as jurídicas eram quase imunes a isso.

Desde a edição da Lei nº 12.846/2013, é possível afirmar que todas as pessoas jurídicas brasileiras foram funcionalizadas a determinado objetivo: o combate à corrupção. Não há limites subjetivos, como se observa na cláusula do parágrafo único do artigo 1º. Públicas ou privadas; nacionais ou estrangeiras; lucrativas ou não; personificadas ou não — não há imunidade à Lei Anticorrupção (exceção feita às pessoas políticas e às entidades com característica autárquica — que, por terem sido criadas por lei, precisam de ato legislativo simétrico para sua extinção). Todas as pessoas jurídicas precisam institucionalizar mecanismos de inibição a atos ilícitos. Os atos de corrupção, ao invés de caracterizarem uma disfunção circunstancial (como se dá naqueles que podem instalar as hipóteses tradicionais de desconsideração), assumem a condição de disfunção estrutural. Por isso que aquela pessoa jurídica que pratique os atos de corrupção, nos termos dos incs. I e II do §1º do artigo 19º da Lei nº 12.846/2013, poderá sofrer a dissolução judicial compulsória.

Em suma, segundo o disposto em sua exposição de motivos, foi objetivo da Lei Anticorrupção a repressão aos atos de corrupção, em suas diversas formulações, praticados pela pessoa jurídica contra a Administração Pública Nacional e estrangeira. A administração aqui tratada é a Administração dos três Poderes da República, em todas as conjunturas de governo — União, Distrito Federal, estados e municípios —, de maneira a criar um sistema uniforme em todo o território nacional, fortalecendo a luta contra a corrupção de acordo com a especificidade do federalismo brasileiro.¹⁷

O conceito de Administração Pública adotado pela Lei Anticorrupção é abrangente, com o intuito de abarcar o maior número de atos lesivos à Administração Pública. Este é um dos objetivos, por exemplo, da Lei Geral de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93), que expressamente traz um conceito geral de Administração Pública para a sua compreensão, a partir da exegese do artigo 6º, XI: “Administração Pública – a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas”.¹⁸

Ao mesmo passo, não há setores ou pessoas imunes à Lei Geral de Licitações (LGL), que envolve a integralidade da estrutura administrativa do Estado, a respeito da qual a legislação brasileira — em especial o Decreto-Lei nº 200/67 — estabeleceu a distinção entre

¹⁷Exposição de Motivos do pL nº 6.826/2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idproposicao=466400>>. Acesso em: 4 setembro. 2017.

¹⁸ MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação – LGL e o regime diferenciado de contratação** – RDC. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 42-44.

Administração direta (ou central) e Administração indireta (ou descentralizada). Para tanto, a Lei Anticorrupção é legítima ao buscar responsabilizar (pelas vias administrativa e civil) a pessoa jurídica e os agentes públicos por atos lesivos à Administração Pública. Todavia, a referida Lei trará mudanças significativas no que se refere ao combate à corrupção no Brasil. Além disso, para que a Lei possa ser devidamente adotada pela Administração Pública (municipal, estadual ou federal), inclusive por meio de instauração dos processos administrativos pertinentes, é imprescindível que haja a regulamentação necessária, por parte da União, bem como por parte dos Estados e dos Municípios.

No tocante às punições, a Lei Anticorrupção prevê sanções às condutas ilícitas, não mais se restringindo à figura do administrador ou do representante legal. A lei dispõe de uma variedade de artifícios para recuperação do patrimônio público, uma vez que a maior parte das sanções é de feição pecuniária, de natureza punitiva indenizatória.¹⁹ Assim, para que haja a imposição de penalidade administrativa, deve-se, necessariamente, interpretar a norma. Na busca do sentido, alcance e conteúdo da norma jurídica, é fundamental conciliar a finalidade protetiva da lei ao exercício da função administrativa sancionadora e o respeito aos direitos fundamentais constitucionais.

O principal objetivo da Lei nº 12.846/2013 está na elaboração de mecanismos legislativos que determinem a responsabilização imediata de pessoas jurídicas, através de prévia definição normativa de sua responsabilidade objetiva caso se dê a prática de determinados atos por meio de seus funcionários, acionistas e diretores. Com isso, visou-se transpor os limites e obstáculos da Lei nº 8.666/1993 (que possui tipificação imperfeita e nem sempre se aplica a pessoas jurídicas, nem promove o efetivo ressarcimento dos danos).²⁰

O atual Estado constitucional zela por diversos princípios ético-políticos em seus estatutos fundamentais.²¹ Com base nessa noção, o projeto se fundamenta nos Direitos Fundamentais relacionados ao regime da administração pública, conforme lição de Marçal Justen Filho: Direitos Fundamentais Gerais (liberdade, igualdade, democracia republicana, legalidade, federação, procedimentalização e eficiência administrativa); Direitos Fundamentais Sociais (solidariedade, direito ao trabalho e, em sentido estrito, os

¹⁹ BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais; comentários à Lei 9.613/1998 com as alterações da Lei 12.683/2012**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

²⁰ A respeito do tema, v. as críticas de Marçal Justen Filho a respeito das sanções — administrativas e criminais — da Lei nº 8.666/1993 (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 1993. p. 1006-1051).

²¹ GABARDO, Emerson; REIS, Luciano Elias. **O gerencialismo entre eficiência e corrupção: breves reflexões sobre os percalços do desenvolvimento**. Fórum Administrativo –FA, Belo Horizonte, ano 11, n. 124, jun. 2011, p. 39-50.

especificados no artigo 6º da Carta Magna); Direitos Fundamentais Econômicos (direito à propriedade privada dos meios de produção, a livre iniciativa e a livre concorrência). Todos alcançando tantas pessoas físicas quanto jurídicas.²² Com base no artigo 84º da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República e ao Governo de Estado a expedição de decretos para a execução das leis. No âmbito do Direito Constitucional, deve-se perceber os limites à expedição destes atos administrativos de acordo com o princípio constitucional da legalidade.

Compreende-se, com base na bibliografia estudada, que a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) é constitucional, porquanto extrai seu fundamento de validade do sistema constitucional da moralidade administrativa previsto na Constituição (artigos 5º, LXXIII; 14º, §9º; e 37º, caput). Trata-se, assim, de hipótese de eficácia exógena do princípio da moralidade administrativa que estende seus efeitos aos particulares. Assim, é possível afirmar que os elaboradores da Lei Anticorrupção justificaram a previsão de uma responsabilidade administrativa da pessoa jurídica pela ineficiência das disposições de ordem penal que alcancem os responsáveis pela pessoa jurídica, principalmente em comissão de atos considerados como lesivos à Administração Pública.

Percebe-se que a Lei nº 12.846/2013 visa a dar proteção à moralidade administrativa, buscando, de modo fundamental, evitar que a prática de atos considerados como lesivos ou corruptos venham a atingir o atuar da Administração. Contudo, deve-se ressaltar que a proteção da moralidade administrativa não visa a ferir de maneira nenhuma a garantia e direitos fundamentais dos cidadãos e das pessoas jurídicas envolvidas em curso de um processo administrativo.

Na aplicação das sanções, determina a Lei Anticorrupção no artigo 7º que se leve em conta: a) a gravidade da infração; b) a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; c) a consumação ou não da lesão; d) o grau de lesão ou perigo de lesão; e) o efeito negativo produzido pela infração; f) a situação econômica do infrator; g) a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; h) 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; e i) o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.

A aversão à corrupção não permite que ela seja capaz de aniquilar ou macular a existência dos direitos fundamentais, sob a égide da Constituição Federal. Neste sentido,

²² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 201-227.

Romeu Felipe Bacellar Filho comenta que a proteção aos novos princípios da ordem constitucional, como a moralidade administrativa, não tem por objetivo a violação de princípios e garantias fundamentais dos indivíduos, especialmente no curso de um processo administrativo, confira-se: nada autorizaria, porém, no Direito Constitucional brasileiro, o atendimento ao anseio de realização da moralidade mediante interpretações adaptadas, ainda que de boa-fé ou tendentes à realização de interesses dignos, que vulnerem o texto constitucional, ou que esvaziem conteúdo essencial de outros princípios, direitos e garantias fundamentais.²³

A Administração Pública, para realizar as suas funções, recorre, frequentemente, à colaboração de empresas privadas e de terceiros, valendo-se de bens e serviços dos particulares. Quando feita ação conjunta do Estado com a iniciativa privada, forma-se o contrato administrativo – ajuste que, ao ser firmado com o particular ou outro ente público, viabiliza a consecução de interesse coletivo.

Este contrato, com o passar dos anos, adquiriu maior relevância quando se observa que o centro da questão que envolve os contratos administrativos não diz respeito ao fim que será atingido, mas sim a forma com a qual ele será realizado. Ou seja, para a realização do contrato administrativo, há de se fazer presente uma série de requisitos e formalidades que, muitas vezes, tornam-se mais dificultosos que a própria finalidade do contrato. Neste sentido, é possível afirmar que os entraves burocráticos que permeiam as ações ligadas à Administração Pública, notadamente com relação aos contratos administrativos, estimulam a corrupção, que nada mais é do que a violação de um dever posicional, é a transgressão de algumas regras que regem os cargos ou funções daqueles que a praticam.

CAPÍTULO II - ANÁLISE DA LEI N° 12.846/2013

2.1. Responsabilidade objetiva da lei n° 12.846/2013

A Lei Anticorrupção constitui um importante marco na responsabilização administrativa de pessoas jurídicas que venham a causar prejuízos ou malefícios à Administração Pública. O referido ato normativo estabelece sanções administrativas e judiciais de forma objetiva, ou seja, desvinculadas da comprovação de dolo ou culpa por parte da pessoa jurídica.²⁴

²³ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

²⁴ PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. **Reorganizações societárias e os limites da responsabilidade objetiva**

Os princípios da responsabilidade civil almejam restaurar um equilíbrio patrimonial e moral violado. Um dano não reparado é um fator de inquietação social, e por isso os ordenamentos contemporâneos buscam alargar cada vez mais o dever de indenizar.²⁵ O artigo 1º da Lei nº 12.846/2013 trata a respeito da responsabilidade objetiva, nas instâncias civil e administrativa, das pessoas jurídicas que pratiquem atos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira. Com efeito, para que a pessoa jurídica seja responsabilizada civil e administrativamente, é necessário apenas a comprovação da prática de ato lesivo à administração.

De acordo com Egon Moreira Bockmann e Andreia Cristina Bagatin, o objetivo da Lei Anticorrupção é o de instalar incentivos econômicos para que sejam institucionalizadas práticas as quais façam com que as condutas descritas no seu artigo 5º jamais sejam concretizadas. Apesar de os comportamentos corruptores possam gerar lucros e as condutas anticorrupção tenham os respectivos custos, o sistema normativo viabiliza um rol de consequências que pretende inibir que a relação se dê apenas nos limites desse binômio. Afinal, caso contrário, aquela organização sofrerá a equivalente punição objetiva.²⁶

Destarte, o *caput* do artigo 3º²⁷ enfatiza que a responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. Neste sentido, o § 1º deste artigo dispõe que “a pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais explicitadas no *caput* do artigo. Seguindo esta lógica, o § 2º salienta que “os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade”.

O instituto da responsabilidade civil, assim como a própria ciência do direito, evoluiu concomitantemente com a sociedade. Os seus ideais, suas teorias e requisitos surgiram por uma questão única de necessidade humana.²⁸ O fundamento de aplicação é a responsabilidade administrativa e responsabilidade civil. A Lei Anticorrupção permite a atribuição de punições

na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 197, jul. 2017, p. 25-36.

²⁵ ANDREASSA JUNIOR, Gilberto. A responsabilidade civil pela perda de uma chance no direito brasileiro. *In: Revista de Direito Privado*, n. 40, out./dez. 2009. p. 179- 214.

²⁶ MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina. Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas: responsabilidade objetiva, desconsideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, jul./set. 2014, p. 55-84.

²⁷ 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.

²⁸ ANDREASSA JUNIOR, Gilberto. A responsabilidade civil pela perda de uma chance no direito brasileiro. *In: Revista de Direito Privado...*p. 179- 214.

administrativas e civis a uma empresa considerada corruptora. Obriga a referida empresa, na prática, a indenizar os cofres públicos, além de autorizar, em casos extremos, a sua compulsória extinção por ordem judicial.²⁹

O artigo 4º revela que mesmo havendo alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, a pessoa jurídica continua sujeita à responsabilização. Por outro lado, em caso de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora está restrita ao pagamento da multa e da reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferidos. Assim, as demais sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 não abordam a sucessora se os fatos ocorreram antes da data da fusão ou incorporação, exceto se participou dos atos, ou a fusão ou incorporação for uma simulação ou fraude para “escapar” da responsabilidade. Contudo, a lei exige que a simulação ou a fraude sejam devidamente comprovadas. As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, na esfera contratual, as consorciadas, serão solidariamente responsáveis ao pagamento da multa e à reparação integral do dano causado.

Responsabilidade, no direito brasileiro, pode ser definida como a condição jurídica ostentada por um sujeito de direito, em razão da qual ele deve suportar as consequências legais de certo fato ou de dada conduta humana, ação ou omissão, lícita ou ilícita, praticada por ele próprio ou por terceiro, a quem se acha vinculado por lei ou contrato.³⁰

O advento do Estado Democrático de Direito acarretou a passagem de uma “administração de agressão” para uma “administração de prestação”.³¹ Nesta seara, é possível afirmar a prioridade da atuação administrativa, que deixa de ser essencialmente repressiva, policiaesca (no sentido de coibir a violação à propriedade e à liberdade), e passa a ter como foco a promoção das condições materiais essenciais para garantir os direitos dos cidadãos, especialmente os direitos fundamentais sociais.³²

A Lei nº 12.846/2013, no seu Capítulo VI, artigos.18º-21º, disciplina a responsabilização judicial dos acusados de atos de corrupção. Destarte, nos termos da Lei nº 12.846/2013, a pessoa jurídica alocada em algum dos comportamentos qualificados como “atos lesivos à Administração Pública” pelo seu artigo 5º, ficará sujeita a ser processada e

²⁹ BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 17.

³⁰ SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à lei 12.846/2013 – Lei anticorrupção**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 103.

³¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o novo Código Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 112-113.

³² HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. 2014. 614f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

julgada tanto no âmbito administrativo como no judicial. Seguindo esta lógica, na via administrativa, será processada e sancionada a pessoa jurídica pelo órgão ou autoridade administrativa competente, cabíveis as penalidades de multa e/ou publicação extraordinária da condenação (artigo 6º), além de reparação de danos, no que couber, como saliente o artigo 13º.

A prática de atos de corrupção, dentre outros fatores, sofre um sensível estímulo nas hipóteses em que seja perceptível ao corrupto que reduzidas são as chances de que sua esfera jurídica venha a ser atingida em razão dos ilícitos que perpetrar. Por outro lado, a perspectiva de ser descoberto, detido e julgado, com a consequente efetividade das sanções cominadas, atua como elemento inibidor à prática dos atos de corrupção. Ainda que esse estado de coisas não seja suficiente a uma ampla e irrestrita coibição à corrupção, seu caráter preventivo é indubitável. Além das sanções de natureza penal, que podem restringir a liberdade individual, é de indiscutível importância a aplicação de reprimendas que possam, de forma direta ou indireta, atingir o bem jurídico que motivou a prática dos atos de corrupção: o patrimônio do agente.³³

No caso de pessoas jurídicas, a previsão de responsabilidade objetiva visa afastar a discussão sobre dolo ou culpa de pessoas físicas, como de seus dirigentes ou representantes, para consumação da infração. O Estado continua tendo o ônus de comprovar a existência do ato lesivo, do resultado e do nexo causal entre eles. Neste sentido, é possível excluir a responsabilidade da pessoa jurídica no caso de comprovação de que o ato ilícito não foi executado em seu proveito ou em seu interesse ou benefício, a teor do que dispõe o artigo 2º da Lei nº 12.846/13. Segundo este dispositivo, a responsabilidade da pessoa jurídica, fundada na Lei nº 12.846/13, só existe nas esferas administrativa e cível, quando os atos ilícitos lesivos previstos pela legislação forem praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.³⁴

No que se refere à hipótese de desconsideração da personalidade jurídica em caso de abuso de direito, dispõe-se que, no artigo 14º da Lei 12.846/2013:

³³ BLOK, Marcela. A nova lei anticorrupção e o compliance. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. v. 65/2014, jul. 2014, p. 263.

³⁴ SIMÃO NETO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática: de acordo com a Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013, com a lei complementar nº 135 de junho de 2010: Ficha Limpa**. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014, p. 120.

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.

Com relação à responsabilidade na Lei Anticorrupção, a lei estabelece dois tipos de responsabilidade: a) responsabilidade objetiva para as pessoas jurídicas; e b) responsabilidade subjetiva para as pessoas naturais (dirigentes ou administradores, autores, coautores ou partícipes – artigo 3º, *caput* e § 2º). Por outro lado, na via judicial, será processada e sancionada a pessoa jurídica pela autoridade judicial competente, na forma da lei da ação civil pública (Lei 7.347/1985),³⁵ por provocação de alguma das pessoas políticas (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) ou do Ministério Público, aplicáveis as penalidades do artigo 19º, I a IV, além de eventual apuração de responsabilidade civil por perdas e danos, conforme enunciado do artigo 21º.

Indispensável também a prova do nexo de causalidade entre a conduta do representante da empresa e o ato ilícito. Suponha-se, por exemplo, que o oferecimento de vantagem ilícita tenha sido feita por alguém se dizendo autorizado a agir em nome de determinada empresa e que reste comprovado que está absolutamente não o tenha autorizado a tanto. Nesta situação, a título de exemplo, estaria descaracterizado o nexo de causalidade.

A responsabilidade da pessoa jurídica na esfera administrativa não afasta sua responsabilização na esfera judicial (artigo 18º, LA). Conforme disposto no artigo 21º da Lei Anticorrupção, nas ações de responsabilização judicial será adotado o rito previsto na Lei 7.357/85 (Lei da Ação Civil Pública), podendo ajuizar a ação a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e o Ministério Público (artigo 19º, LA).

Destarte, responsabilidade objetiva significa punir diretamente as empresas sem necessidade de comprovação de culpa ou dolo das pessoas jurídicas envolvidas. Necessário apenas que se comprove a ocorrência de pelo menos um dos atos lesivos previstos no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 e que tais atos foram cometidos em interesse ou benefício da pessoa jurídica.³⁶

³⁵ É o que dispõe o artigo 21º da Lei Anticorrupção: “Art.21.Nas ações de responsabilização judicial será adotado o rito previsto na Lei 7.347, de 24.07.1985”.

³⁶ CAPANEMA, Renato de Oliveira. Inovações da Lei nº 12.846/2013. In: NASCIMENTO, Melillo Dinis Do. (Org.). **Lei Anticorrupção empresarial aspectos críticos à Lei 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 20.

Por fim, numa análise mais apurada da Lei Anticorrupção fica claro que mesmo diante de irregularidades, as empresas que se empenharem para atuar de forma correta não estão de forma alguma em situação que seja idêntica àquelas que são coniventes e toleram atos de corrupção.

2.2. Atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira

Para compreender as diversas nuances da lei, que estabelece a responsabilização objetiva, administrativa e civil das pessoas jurídicas por atos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira, é essencial, antes de tudo, compreender o contexto de concepção e propositura do projeto de lei ao Congresso Nacional em 2010, bem como os desafios e dificuldades que se apresentavam naquele momento histórico.³⁷

A Lei nº 12.846/2013 é resultado de um conjunto de competências legislativas da União, relacionadas às suas atribuições de legislar sobre Direito Civil, Direito Processual Civil, normas gerais de licitações e contratos administrativos, temas de Direito Internacional Público e matérias de interesse nacional. Com efeito, não se pode afirmar que a Lei nº 12.846/2013 é diploma de Direito Administrativo, visto que há diversidade e complexidade de seus dispositivos, formadores de um novo microsistema jurídico, no interior do qual convivem normas de diversas naturezas, incluídas as de Direito Administrativo.

A responsabilização da pessoa jurídica não elide a responsabilização das pessoas físicas se estas não praticarem os atos lesivos à Administração Pública e nem se sujeitarem às sanções da Lei nº 12.846/2013, ou seja, elas serão responsabilizadas nos termos da legislação civil por danos que foram causados à Administração Pública nacional ou estrangeira, conforme previsto no artigo primeiro e à pessoa jurídica, em ação de regresso, quando esta for possível.

Observa-se que a Lei Anticorrupção não surgiu por acaso, mas correspondeu à necessidade latente de se completar, preencher as lacunas do ordenamento jurídico brasileiro. Atendendo a uma inclinação internacional, a nova Lei Anticorrupção preenche uma lacuna existente na legislação brasileira ao alcançar a empresa do corruptor, estendendo as punições dos funcionários envolvidos em crimes de corrupção às empresas nas quais trabalham.³⁸

Os incisos, alíneas e parágrafos do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 definem os atos e os agentes, disciplinando taxativamente os atos lesivos. É relevante, ainda, enfatizar que, para

³⁷ CAPANEMA, Renato de Oliveira. Inovações da Lei nº 12.846/2013...p. 13.

³⁸ BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013**...p. 34.

o ato ser lesivo é preciso estar disposto nos incisos e alíneas do artigo 5º e ter sido cometido pelos agentes dispostos no parágrafo único do artigo 1º. Tais atos lesivos são normas nacionais, aplicáveis também ao Distrito Federal, aos Estados-membros e aos Municípios. São, ainda, normas de direito internacional público, de natureza cogente. Assim, permite-se que a Controladoria-Geral da União, através do processo administrativo, exerça a proteção de administração pública estrangeira vitimada por pessoa jurídica brasileira, ainda que os fatos tenham sido cometidos no exterior (artigo 28º).

Ao lecionar sobre a responsabilidade objetiva, Cavalieri Filho defende que todo prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem o causou, independentemente de ter ou não agido com culpa. Resolve-se o problema na relação denexo de causalidade, dispensável qualquer juízo de valor sobre a culpa.³⁹ Contudo, para Marçal Justen Filho, o ato de corrupção somente é realizado pela ação humana de pessoas físicas. As sanções previstas na lei anticorrupção apenas irão ser consumadas se na ação da pessoa física contiver dolo. Segundo o autor:

Em momento algum a Lei nº 12.846/2013 instituiu uma espécie de ‘corrupção objetiva’, em que seria bastante e suficiente a ocorrência de eventos materiais. Ocorre que, consumada a infração em virtude da conduta reprovável de um ou mais indivíduos, poderá produzir-se a responsabilização de pessoa jurídica. Essa responsabilização será ‘objetiva’, na acepção de que bastará a existência de um vínculo jurídico com a pessoa física infratora.⁴⁰

Com o intuito de cumprir com a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros, o Brasil realizou a reforma de seu Código Penal através da Lei.10467, datada de 11.06.2002, que inseriu o Capítulo II-A nesse diploma, intitulado “Dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira”, conceituando os delitos de “corrupção ativa em transação comercial internacional” (artigo 337º-B) e de “Tráfico de influência em transação comercial internacional” (337º-C), além de estabelecer o conceito de “funcionário público estrangeiro” no artigo 337º-D.

Desta maneira, a Lei 10.467/2002 cuidou da pessoa física autora dos referidos crimes, enquanto a Lei nº 12.846/2013 teve como norte a pessoa jurídica, ambas em atendimento à

³⁹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2008, p. 35.

⁴⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. A “Nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846). Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini. Curitiba, n. 82, dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=82&artigo=1110&l=pt>>. Acesso em 18 de setembro de 2017.

referida convenção internacional. No inciso I será necessário ao intérprete da Lei, ou quando ela for regulamentada, estabelecer os limites do que seja indiretamente e terceira pessoa a ele relacionada. O inciso II, por conseguinte, avalia ato lesivo ao utilizar de interposição de pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus verdadeiros interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

Uma das preocupações trazidas pela Lei nº 12.846/2013 consiste na abertura excessiva dos tipos estabelecidos em seu artigo 5º. A lei se utiliza de condutas imprecisas, que permitem vastas compreensões, garantindo alto grau de subjetividade para a atividade hermenêutica dos intérpretes, o que causa menos segurança jurídica. Os tipos abertos admitem o excesso de subjetividade na sua compreensão e podem prejudicar pessoas jurídicas em virtude das sanções serem intensamente graves e árduas.⁴¹

As pessoas jurídicas lesadas dizem respeito à Administração Pública Nacional e à Administração Pública estrangeira. Para fins da Lei Anticorrupção, os atos lesivos à Administração Pública, tanto nacional como estrangeira, são todos aqueles atos praticados pelas sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, como também quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou direito.⁴²

A alínea “a” dispõe como ato lesivo frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público. A alínea “b” apresenta igual redação no artigo 93º da Lei nº 8.666/93. Portanto, não deverão surgir novidades; com exceção da inovação trazida pela Lei Anticorrupção, quer seja a responsabilidade objetiva. Esta ideia demonstra que antes era necessária a vontade livre e consciente de impedir, perturbar ou fraudar o procedimento licitatório, independente de obtê-lo. Atualmente, apenas é necessária conduta, desvinculada da vontade de impedir, perturbar ou fraudar.

Na alínea “d”, é possível observar que o legislador considerou como ato lesivo “fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente”. Destoante do artigo 96º da Lei nº 8.666/93, que restringia muito as possibilidades, com o seu rol taxativo, na Lei Anticorrupção a escolha foi por ampliar. Deste modo, para a configuração do ato lesivo, é essencial a

⁴¹ SANTOS JÚNIOR, Belisário; PARDINI, Isabella Leal. **Lei Anticorrupção gera incertezas, mas consolida a necessidade do compliance.** Interesse Nacional, ano 6, n. 24, jan/março 2014. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoesrevista/lei-anticorruptao-gera-incertezas-mas-consolida-a-necessidade-docompliance/>>. Acesso em: 18 março 2017.

⁴² BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013...**p. 30.

presença de comportamento arдил, com o intuito de enganar, iludir, o que leva a Administração ao equívoco de selecionar uma proposta acreditando ser ela a mais vantajosa, quando não é.

2.3. Responsabilidade administrativa e os atos prejudiciais à administração

Para que a pessoa jurídica possa ser sancionada na esfera administrativa é necessário que tenha praticado um ilícito administrativo. O ilícito será administrativo quando lhe houver atribuída alguma sanção administrativa, ou seja, uma medida afluiva de caráter negativo, imposta pela Administração Pública como forma de resposta ao comportamento ilícito cometido.⁴³

A partir da atuação do Estado na esfera administrativa por meio da repressão, a Lei Anticorrupção se situou, visando à responsabilização administrativa dos atores que cometem os ilícitos contra os interesses coletivos. Visa, portanto, punir administrativamente aquelas condutas ilegais ocorridas nas relações jurídicas, conduzindo à extinção ou restrição de direitos.⁴⁴

Para que haja a imposição de penalidade administrativa, deve o agente proceder, necessariamente, à interpretação da norma. Na busca do sentido, alcance e conteúdo da norma jurídica, o intérprete deve conciliar a finalidade protetiva da lei à prática da função administrativa sancionadora e o respeito aos direitos fundamentais constitucionais. Com efeito, a responsabilidade administrativa surge de um comportamento contrário a lei que resulte em dano ou perigo de dano (ato infracional administrativo), ocasionando a aplicação de uma sanção que tem função de coibir e desestimular a prática da conduta reprovável.

No que se refere à responsabilidade administrativa, deve-se enfatizar o princípio da independência das instâncias administrativa, civil e criminal. Este princípio determina que uma mesma conduta pode ensejar responsabilização civil, penal e administrativa, de modo independente e autônomo. Neste sentido, uma conduta praticada por pessoa jurídica pode se subsumir a tipo jurídico previsto no artigo 5º e ensejar as sanções previstas nesta lei, e simultaneamente constituir crime, perpetrado por pessoa física que mantenha vínculo jurídico de qualquer natureza com pessoa jurídica.

⁴³ MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Malheiro, 2007, p. 62-63.

⁴⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo...**p. 577.

Conforme destacam Irene Nohara e Thiago Marrara, a Administração Pública atua de acordo com o princípio da legalidade, o qual se apresenta sob as diretrizes da primazia da lei e da reserva da lei. Estas diretrizes, no âmbito sancionatório, determinam, entre outras coisas: “(a) que a Administração não aplique sanção administrativa sem previsão em lei (*lex certa*); (b) que a Administração respeite o princípio da razoabilidade na fixação e aplicação das sanções”.⁴⁵

A infração administrativa objetiva é caracterizada como o comportamento típico (deve se amoldar à hipótese objetivamente prescrita), antijurídico (contrário à determinação legal) e voluntário (deve haver, pelo menos, a voluntariedade da conduta).⁴⁶ Ao mesmo tempo que se busca punir, prevenir e ensinar, é preciso ser justo e respeitar a razoabilidade e a proporcionalidade. Portanto, no caso em que a pessoa jurídica, nos cinco anos que a Administração tem para instaurar o processo administrativo, tenha por ano anterior ao da instauração, um ano onde faturou muito mais do que no ano do ato lesivo, a “figura” será penalizada em valor muito acima do que seria no caso do ano da contratação, o que é injusto e ofensivo aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Há ocasiões em que certa entidade pública é obrigada a praticar um ato (uma sanção, uma medida acautelatória, um ato normativo); porém, possui margem de escolha quanto ao conteúdo desse ato. Em outras palavras, ainda que a prática do ato seja obrigatória (não havendo discricionariedade de ação), existe margem para escolha do conteúdo da ação. Esse tipo de margem de escolha quanto ao conteúdo frequentemente nasce nas atividades administrativas de punição ou de controle prévio da atividade privada.⁴⁷

Com efeito, o dano a ser reparado será composto pela vantagem, mais os eventuais outros danos que não sejam a própria vantagem. Ou seja, a reparação integral engloba a devolução da vantagem auferida mais o pagamento de todos os valores apurados como danos pelo ato; e a multa será sempre em valor superior à vantagem auferida.

A Lei Anticorrupção Administrativa vai além da recomposição do estado anterior aos danos verificados, ao pretender a responsabilidade objetiva, para fins punitivos, da entidade empresarial personificada ou não, de forma independente da perquirição da culpabilidade de seus dirigentes, administradores ou sócios. Pune-se a empresa envolvida em atos ilícitos

⁴⁵ MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. **Processo administrativo: Lei nº 9784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 436.

⁴⁶ Nesse sentido: FERREIRA, Daniel. **Teoria Geral da Infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988**. Belo Horizonte: ed. Fórum, 2009. p. 211, nota de rodapé 3.

⁴⁷ MARRARA, Thiago. Lei anticorrupção permite que inimigo vire colega. Em **Consultor Jurídico**, disponível em <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-15/thiago-marraraleianticorruptao-permite-inimigo-vire-colega>>. Acesso em 18 setembro 2017.

relacionados à Administração, na qualidade de beneficiária ou interessada. E mais, pune-se com sanções graves que, avançando em relação à recomposição patrimonial, visam a desestimular a prática de condutas lesivas. É a responsabilidade-sanção que se pretende de forma objetiva.⁴⁸

Um dos requisitos legais para a aplicação das sanções por ato contra a Administração Pública é a prévia manifestação jurídica. A competência para esta manifestação é da Advocacia Pública ou órgão de assistência jurídica ou equivalente do ente público. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, competência é o “círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos”.⁴⁹

Ainda que se repute que a reparação do dano não constitui sanção, a apuração administrativa do prejuízo, pelos reflexos jurídicos e patrimoniais em relação à conjuntura jurídica do infrator, deve ocorrer segundo os princípios do devido processo legal, com garantias de contraditório e de ampla defesa. De acordo com Rui Stocco, dano “possui sentido econômico de diminuição ocorrida ao patrimônio de alguém, por ato ou fato estranho à sua vontade, equivalendo a perda ou prejuízo”.⁵⁰ É possível haver responsabilidade administrativa ou penal em razão de ato lesivo à Administração Pública sem que tenha havido dano, hipótese em que não se cogitará de qualquer reparação. Nesta ocasião, afirma Stocco que “se não houver prova do dano, falta fundamento para reconhecimento do direito à indenização. Não se admite o dano incerto, improvável ou eventual, o dano condicional e nem mesmo o dano hipotético. O dano, que pode ser material ou imaterial, deve ser devidamente provado”.⁵¹

A pessoa jurídica que praticar a conduta vedada descrita no tipo legal pratica uma infração administrativa, que, segundo Daniel Ferreira, “é o comportamento voluntário, violador da norma de conduta que o contempla, que enseja a aplicação, no exercício da função administrativa, de uma direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo”.⁵²

Para Daniel Ferreira, sanção administrativa faz alusão à direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de feição repressiva, a ser imposta no exercício da função

⁴⁸ TAMASAUSKAS, Igor Sant’anna; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **A interpretação constitucional possível da responsabilidade objetiva na lei anticorrupção**. Revista dos Tribunais. v. 947/2014, set. 2014. p. 133.

⁴⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 148.

⁵⁰ STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil. Doutrina e jurisprudência**. 8. ed. São Paulo: Ed. RT, 2011. p. 1393.

⁵¹ Idem, p. 1395.

⁵² FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 63.

administrativa, em razão de um comportamento juridicamente proibido, comissivo ou omissivo,⁵³ que tem, de acordo com o autor, a relevante peculiaridade de prescindir de autorização judicial para aplicação – a denominada autoexecutoriedade.

A norma impõe uma obrigação ao administrador público. A aplicação das sanções administrativas não é uma faculdade da Administração Pública. Desta maneira, a determinação legal é expressa no sentido de que, comprovada a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica serão aplicadas as sanções de multa e de publicação extraordinária da decisão condenatória. A sanção administrativa tem objetivos didáticos, repressivo e preventivo, pois, como defende Celso Antônio Bandeira de Mello:

Evidentemente, a razão pela qual a lei qualifica certos comportamentos como infrações administrativas, prevê sanções para quem nelas incorra, é a de desestimular a prática daquelas condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias. Assim, o objetivo da composição das figuras infracionais e da correlata penalização é intimidar eventuais infratores, para que não pratique os comportamentos proibidos ou para induzir os administrados a atuarem na conformidade de regra que lhes demanda comportamento positivo. Logo, quando uma sanção é prevista e ao depois aplicada, o que se pretende com isto é, tanto despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida, quanto cumprir uma função exemplar para a sociedade.⁵⁴

A responsabilidade administrativa das pessoas jurídicas que cometerem os atos lesivos previstos no artigo 5º é objetiva, nos termos da norma contida no artigo 1º da lei. O órgão julgador, para aplicar a sanção, deverá aferir a existência da conduta da pessoa jurídica e o nexo de causalidade entre referida conduta e a lesão ou prejuízo para a Administração Pública – evidenciada na prova de conduta tipificada no artigo 5º. A responsabilidade não depende do elemento subjetivo da conduta, qual seja, a aferição de dolo ou de culpa, seja da pessoa jurídica, seja do agente que cometer a infração.

O objetivo da Lei não é apenas restituir à Administração Pública, mas considerar outras vantagens econômicas decorrentes do ato lesivo; e o mais importante, a extensão dos danos e prejuízos aos concorrentes, aos usuários e à Administração. Assim, a multa deve ser capaz de ser maior do que todas as vantagens econômicas decorrentes do ato lesivo – isso inclui efeitos indiretos –; os danos causados aos concorrentes e à sociedade. Contudo, deve-se punir efetivamente e desestimular a conduta corrupta. Para punir efetivamente é imprescindível que o infrator perceba que não houve benefícios resultantes de sua conduta.

⁵³ FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 34.

⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**...p. 866-867.

E para desestimular – e não apenas o infrator, mas todos os que tiveram, têm ou terão relações com a Administração – é preciso que quem “pensa” em praticar o ato lesivo prefira seguir a norma.

2.4. Processo administrativo de responsabilização

A aplicação de sanção na esfera da Administração Pública deve ser precedida de regular processo administrativo, que é o meio idôneo para conferir efetividade à pretensão punitiva e formação da vontade administrativa sancionatória. A lei prevê a responsabilidade administrativa, cuja apuração demanda instauração do devido processo legal administrativo. Nesta ocasião, pelo que se deve presumir deve existir lei abordando a respeito do processo administrativo a ser adotado.

De acordo com Romeu Felipe Bacellar Filho, são deveres legais dos administrados: “(a) atuar sempre expondo a verdade dos fatos; (b) atuar com lealdade, urbanidade e boa-fé; (c) não agir de modo temerário; (d) prestar as informações que a autoridade solicitar e contribuir para o adequado esclarecimento dos fatos”.⁵⁵

A Lei nº 12.846/2013 é de âmbito nacional e, desta maneira, o direito material versado nela é de competência da União. Assim, as normas de cunho processual contidas na Lei Anticorrupção são de observância obrigatória pelos demais entes da federação. A lei em análise é comedida em termos de normas de processo administrativo, possuindo lacunas expressivas a respeito. Na conjuntura federal, as lacunas e ausências da lei relativamente ao processo administrativo devem ser supridas pelo contido na Lei 9.784/1999.

O princípio em evidência neste assunto é o do devido processo legal. Conforme Fabio Medina Osório, “a base dos princípios (e direitos) fundamentais do Direito Administrativo Sancionador, no sistema brasileiro, reside na cláusula do *due process of law*, expressamente prevista na Constituição Federal de 1988”⁵⁶, que possui como um dos nortes mais importantes a busca de interdição à arbitrariedade dos Poderes Públicos.

O processo administrativo é relevante pelo fato de ser um instrumento apto a controlar o ‘iter’ de formação das decisões estatais, o que passou a ser um recurso extremamente essencial a partir da multiplicação e do aprofundamento das ingerências do Poder Público

⁵⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico do processo administrativo na Lei nº 9.784/99. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, out./dez. 2014, p. 9.

⁵⁶ OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3. ed. São Paulo: ed. RT, 2009. p. 159.

sobre a sociedade,⁵⁷ que com base em Celso Antonio Bandeira de Mello, é “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”.⁵⁸ A decisão sobre instauração do processo administrativo não é uma faculdade do administrador, mas um dever.

Nesta lógica, a lei possui preceito imperativo ordenando que “a autoridade competente que, tendo conhecimento das infrações previstas nesta Lei, não adota providências para a apuração dos fatos será responsabilizada penal, civil e administrativamente nos termos da legislação específica aplicável” (artigo 27º).

A Controladoria-Geral da União é órgão integrante do sistema de controle interno do Poder Executivo, criado pela Lei 10.683/2003. No exercício de sua competência, cabe-lhe dar andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público. O órgão já possui competência para ações de prevenção e combate à corrupção, nos termos do Decreto Federal 8.109/2013. A Lei Anticorrupção atribui competência concorrente à Controladoria-Geral da União para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas e para avocar os processos instaurados com fundamento nela para exame de sua regularidade ou para corrigi-lhes o andamento.

Com base em Odete Medauar, uma das mais notórias finalidades do processo administrativo é o de funcionar como garantia do cidadão, funcionando como limite para a atuação administrativa que possa afetar direitos dos administrados. Para que o Poder Público possa intervir na esfera jurídica dos indivíduos de maneira legítima, essencial a observância de um adequado processo administrativo, com rigoroso respeito aos direitos estabelecidos pelo artigo 3º da Lei nº 9.784/99 (A Lei Federal de Processo Administrativo).⁵⁹

A Lei Anticorrupção tem como destinatária a Administração Pública Nacional. Desta maneira, esta noção inclui tanto a administração pública direta e como a indireta. Esta consideração leva à ideia de necessidade de interpretação sistemática da normal legal em exame, para afirmar que a composição da comissão processante prevista em lei é válida para a Administração Pública direta e indireta que mantém vínculo estatutário com seus servidores.

A Lei nº 9.784/99 também prevê, nos artigos 31º, 32º e 33º, instrumentos de ampliação da esfera de intervenção no processo. O artigo 31º denota que é possível que a Administração Pública, em matérias que envolvam interesse geral, abra consulta para

⁵⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**...p. 502.

⁵⁸ Idem, p. 495.

⁵⁹ MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 62.

manifestação de terceiros antes da decisão sobre o objeto do processo. Como fundamentam Irene Patrícia Nohara e Thiago Marrara,⁶⁰ trata-se de interesse geral tanto as decisões administrativas que repercutam diretamente sobre a esfera jurídica dos cidadãos, mesmo daqueles que não participam do processo administrativo (como a elaboração de um ato normativo por agência reguladora), quanto as situações em que a decisão administrativa puder gerar consequências indiretas sobre a vida dos particulares (como a autorização administrativa concedida a associação civil para utilização de espaço público onde já eram realizadas outras atividades culturais).

Apesar dos avanços alcançados com a Lei nº 9.784/99 ao efetivar expressamente garantias essenciais dos cidadãos em face do Poder Público, contribuindo, assim, para a modificação de práticas administrativas arbitrárias, é merecedora de críticas a norma contida em seu artigo 3º, IV. Ao estabelecer como facultativa a presença de advogado, a norma abriu brecha para a violação de garantias fundamentais do cidadão, principalmente o contraditório e a ampla defesa. Isso ocorre em situações em que o indivíduo pode ter sua esfera jurídica afetada negativamente por um provimento estatal, sendo a presença de advogado medida indispensável para assegurar a plena defesa do interessado.⁶¹

Como ensina Paulo Bonavides, a democracia participativa é verdadeiro direito reconhecido aos cidadãos brasileiros, encontrando-se amparada normativamente no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988, segundo o qual “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.⁶² A Lei Federal de Processo Administrativo, portanto, busca justamente dar concretude a esta previsão constitucional, abrindo a Administração Pública à participação popular e tornando suas deliberações mais democráticas e concatenadas com o espírito público.

2.5. Do acordo de leniência

O acordo de leniência consiste na confissão pelo agente da prática do ilícito, bem como no fornecimento de provas e informações com o objetivo de dismantelar grandes

⁶⁰ MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. **Processo administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada**...p. 230-231.

⁶¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 39, 2010, p. 27-64.

⁶² BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 18-24.

organizações criminosas. Em contrapartida, o celebrante desses acordos recebe atenuações em suas sanções ou até mesmo perdão judicial. A essência básica desse instrumento é utilizar-se da consensualidade para a obtenção de provas e informações que seriam de difícil acesso pelos investigadores pela característica dos crimes e dos criminosos envolvidos, em que o sigilo e a alta sofisticação são comuns.

Acordos firmados entre Poder Público e particulares no âmbito do processo administrativo, tendo por base a negociação de prerrogativas públicas, determinariam soluções obtidas em concreto e de forma bilateral, porquanto se formaliza no encontro de vontades entre Administração Pública e administrado. Acontece que a consensualidade na prática do Direito Administrativo assume evidente viés pragmático, voltado à resolução de casos concretos com negociação de prerrogativas públicas para alcançar a resposta mais eficiente.⁶³ Segundo Egon Bockmann Moreira:

Nada mais clássico em direito público do que o ato administrativo – e nada mais desigual em Direito do que esse mesmo ato, concebido secamente como a decisão que executa a lei, numa manifestação unilateral que permite à Administração impor os seus próprios desígnios, sem qualquer participação das pessoas privadas.⁶⁴

O acordo de leniência remete aos acordos celebrados entre a Administração Pública e particulares envolvidos em ilícitos, através dos quais estes colaboram com a investigação e recebem, em benefício, a extinção ou redução das sanções a que estariam sujeitos pela prática destes delitos. Segundo Paula Forgioni, a respeito do direito antitruste, “o acordo de leniência pode ter lugar em qualquer hipótese de infração à ordem econômica, mas acaba empregado quase que exclusivamente nos casos de cartéis pelas dificuldades inerentes à investigação desse tipo de infração”.⁶⁵

O acordo de leniência de que trata o artigo 16º da lei anticorrupção apresenta a mesma natureza conceitual daquela praticado no direito antitruste, pois demonstra um acordo de cooperação entre o Poder Público e o particular investigado por prática de ato lesivo à Administração Pública nacional ou estrangeira. No Direito antitruste, as investigações administrativas sobre infrações contra a ordem econômica são conduzidas na esfera federal e

⁶³ PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Direito de São Paulo, 2010. p. 277. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>>. Acesso em 3 de novembro de 2017.

⁶⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. Desenvolvimento econômico, políticas públicas e pessoas privadas (Passado, presente e futuro de uma perene transformação). In: **Revista de Direito do Estado**. ano 3. n.10, abr.-jun. 2008, p. 216.

⁶⁵ FORGIONI, Paula. **Os fundamentos do antitruste**. 5. ed. São Paulo: Ed. RT, 2012. p. 151.

apenas o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) possui legitimidade para estabelecer acordos de leniência em nome do Poder Público. Com base na Lei nº 12.846/2013, em seu artigo 16º, 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.

A Administração, por sua vez, não possui estrutura e servidores suficientes para investigar e punir todas as práticas ilícitas. Isto faz com que a Administração passe a buscar o auxílio dos próprios sujeitos envolvidos, com o intuito de conferir maior eficiência à atuação estatal.⁶⁶ Sobretudo ainda, como defendem Vitor Rhein Schirato e Juliana Bonacorsi de Palma, as “decisões formadas por consenso tendem a ser menos desrespeitadas do que decisões impostas unilateralmente”.⁶⁷ É neste contexto que surgem os acordos de leniência.

Desta forma, relevante salientar que os Estados, Municípios e o Distrito Federal, ao regulamentarem a Lei Anticorrupção, deverão indicar, na sua respectiva estrutura administrativa, qual será a autoridade ou órgão responsável pela celebração desses pactos, na esteira do que a lei anticorrupção fez à esfera federal, ao dispor, no § 10º deste artigo 16º, que “a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira”. O acordo de leniência previsto na Lei 12.846/2013 poderá tratar tanto dos ilícitos descritos em seu artigo 5º - “atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira”, quanto dos ilícitos estabelecidos pela lei geral das licitações públicas – Lei 8.666/1993. Neste sentido, com base no § 4º deste artigo 16º, “o acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo”. Conforme o § 1º do artigo 16º, são necessários os seguintes requisitos para a celebração de acordo de leniência:

- a) O proponente deve ser o primeiro dos envolvidos no ilícito sob investigação a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a elucidação dos fatos;
- b) O proponente, a partir da data de propositura do acordo de leniência, deve cessar seu envolvimento na infração investigada;

⁶⁶ Neste sentido: VICENTINI, Pedro C.E. A confissão de culpa nos termos de compromisso de cessação: requisito essencial ou prescindível, face ao programa de leniência? **Revista do IBRAC – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional**. vol.17, jan. 2010, p. 252.

⁶⁷ SCHIRATO, Vitor Rhein; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e legalidade. **Revista Brasileira de Direito Público**. ano 7. n.27. Belo Horizonte, out./dez. 2009. p. 71.

- c) O proponente deve admitir/confessar sua participação no ilícito e cooperar com as investigações e o processo administrativo.

Para a aplicação do acordo de leniência, cada nível de governo (federal, estadual, distrital e municipal) deverá aprovar sua própria regulamentação, pois a lei anticorrupção limitou-se a prescrever que “a Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira” (artigo 16º, §10º). Sobre o assunto, ainda, vale destacar as seguintes observações:

- a) A proposta de acordo apenas se tornará pública após a efetivação do acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo (artigo 16º, § 6º);
- b) Não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada (artigo 16º, § 7º);
- c) Em situação de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do reconhecimento pela administração pública do referido descumprimento (artigo 16º, § 8º).

De acordo com Fernando Dias Menezes de Almeida, a Administração consensual, especialmente por suas virtudes democráticas, pode até mesmo exercer uma função de recuperação de valores cívicos e da dimensão coletiva da ação dos indivíduos em sociedade, melhor os envolvendo nos assuntos da Administração e do Estado.⁶⁸

Para celebrar o acordo de leniência, a pessoa jurídica responsável pela prática do ato lesivo deve colaborar com as investigações e o processo administrativo (Lei nº 12.846/2013, artigo 16º, *caput*). Por colaboração efetiva, compreende-se o oferecimento de informações não conhecidas ou não elucidadas pela Administração. Como observou Pedro Vicentini ao analisar o assunto à luz das infrações à ordem econômica, “obviamente, se a SDE dispuser de provas robustas da conduta, e a denúncia não acrescentar nenhum elemento novo àquilo que já seja do conhecimento da SDE, a leniência não cumprirá o seu propósito”.⁶⁹

⁶⁸ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Mecanismo de consenso no direito administrativo. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 349.

⁶⁹ VICENTINI, Pedro C.E. A confissão de culpa nos termos de compromisso de cessação: requisito essencial ou prescindível, face ao programa de leniência? **Revista do IBRAC – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional**...p. 252.

Ainda, não basta que a colaboração se resuma ao momento da celebração do acordo.⁷⁰ A cooperação deve ser plena e permanente, nos termos do §1º, III, do artigo 16º da Lei Anticorrupção, cabendo à pessoa jurídica comparecer, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento. Desta cooperação, deve resultar a comprovação do ilícito sob investigação, bem como a identificação dos envolvidos na infração.

O acordo deve descrever de maneira detalhada em que consistirá a colaboração do interessado e o que receberá, ao final, como contrapartida. Como ensina Ibrahim Acácio Espírito Sobral, a negociação certamente será delicada. De um lado, o Poder Público precisa saber quão valiosa é a informação, conseqüentemente requerendo maiores detalhes. De outro, o particular ficará reticente por não saber se a imunidade será outorgada ou não.⁷¹ Contudo, caso o Poder Público entenda que os elementos ofertados pelo envolvido não são suficientes para atingir o objetivo necessário, não deverá ser celebrado o acordo. O que não se admite é que a Administração utilize as informações e documentos fornecidos pelo colaborador, mas se recuse a conferir-lhe as vantagens prometidas. A respeito desta temática, argumenta Ibrahim Acácio Espírito Sobral:

Em princípio, de nada adiantaria a um particular assinar um acordo de leniência com a SDE, se, mesmo após o acolhimento do acordo pelo CADE e conseqüente extinção da ação punitiva da Administração Pública contra o denunciante, ele fosse ser alvo de uma ação penal promovida pelo Ministério Público. Não haveria, assim, um benefício substancial para o denunciante, que seria alvo de novo processo de investigação e julgamento. A limitação do acordo de leniência à esfera administrativa restringe o potencial de aplicabilidade e de atratividade do acordo.⁷²

O §2º do artigo 16º é evidente: A celebração do acordo de leniência isentará determinadas sanções e reduzirá outras. Há certeza da providência, inclusive como forma de incentivar novos acordos. Segundo Eduardo Molan Gaban e Juliana Oliveira Domingues, a autoridade “deve inspirar segurança e confiança, uma vez que os candidatos à leniência precisam ter clareza e previsibilidade na contrapartida governamental, aumentando a chance de delação consciente”.⁷³

Caso o legislador deseje efetivamente incentivar a celebração de acordos de leniência,

⁷⁰ SOBRAL, Ibrahim Acácio Espírito. O acordo de leniência: Avanço ou precipitação? **Revista do IBRAC – Direito da concorrência, consumo e comércio internacional**. vol. 8, jan. 2001, p. 137.

⁷¹ Idem, p. 137.

⁷² Idem, p. 137.

⁷³ GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito antitruste**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 265.

é essencial a adição de novos dispositivos na Lei Anticorrupção. Em primeiro lugar, estendendo o acordo às pessoas físicas integrantes da pessoa jurídica envolvida. Em segundo lugar, prevendo que a celebração do acordo de leniência impede o oferecimento de denúncia criminal e a propositura de ação de improbidade administrativa em relação ao beneficiário da avença. O §1º, II, do artigo 16º da Lei 12.846/2013 prevê como condição para a celebração do acordo que “a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo”.

O dispositivo não desperta maiores questionamentos, pois não faria sentido que a pessoa jurídica se dispusesse a colaborar com a Administração, recebesse contrapartidas e, ainda, permanecesse delinquindo. Neste sentido, oportuno o questionamento de Thiago Marrara:

Ora, que pessoa jurídica confessaria uma infração para obter uma redução obscura no valor da multa administrativa que se lhe aplicaria, para se sujeira a uma dissolução compulsória e para permitir a punição de seus administradores? A ideia de inserir a leniência no processo administrativo para apuração de atos lesivos a Administração Pública se mostrou inovadora, mas uma análise mais profunda da Lei Anticorrupção infelizmente revela que as contrapartidas do mecanismo dialógico criado dificilmente redundarão em benefícios para o desejado combate à corrupção no país, uma vez que elas não geram atratividade suficiente.⁷⁴

Ressalta-se, ainda, para Ubirajara Costódio Filho, o acordo de leniência não traria nenhuma vantagem para o Estado, porque nos ilícitos contratuais da Lei 8.666/2013 parece indiscutível a autossuficiência da Administração Pública para aferir, no caso a caso, à luz dos contratos que assina, a configuração de inexecução contratual pelos contratados.⁷⁵

Com base no artigo 16º, §6º, da Lei 12.846/2013, a proposta de acordo de leniência é sigilosa e “somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo”. Desta maneira, a lei não estabelece a forma pela qual deve ser proposto o acordo. O Regimento Interno do CADE admite que a proposta seja realizada “oralmente ou por escrito” (artigo 200º). A proposta, com efeito, deve observar os requisitos do artigo 16º da Lei Anticorrupção.

O objeto da proposta poderá ser discutido com a autoridade competente. Por outro lado, é possível que esta negociação seja bastante sensível, pois a autoridade precisará saber

⁷⁴ MARRARA, Thiago. Lei Anticorrupção permite que inimigo vire colega. **Revista Consultor Jurídico**. 15.11.2013. Disponível em: <www.conjur.com.br/2013-nov-15/Thiago-marrara-lei-anticorruptcao-permite-inimigo-vire-colega>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

⁷⁵ SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à lei 12.846/2013 – Lei anticorrupção**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 243.

quão importante é a informação e a empresa ficará receosa em transmiti-la sem a certeza da aceitação da proposta de acordo. As partes devem se comportar com boa-fé e transparência, principalmente a Administração Pública. A obtenção de credibilidade em assunto tão delicado é essencial para incentivar acordos futuros.

A proposta rejeitada “não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado” (artigo 16º, §7º). Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Karina Amorim Sampaio Costa, esse dispositivo encerra uma contradição: “ora, se um dos requisitos é a admissão da participação no ato lesivo, mesmo que a proposta de acordo venha a ser rejeitada, por qualquer razão, não há motivos para se desfazer dela – apenas juridicamente, pois, no mundo dos fatos, a responsabilidade já foi manifestada e não deixará de existir por vontade do legislador”.⁷⁶

Celebrado o acordo, o prazo prescricional dos atos ilícitos praticados pela pessoa jurídica leniente será interrompido (artigo 16º, §9º). O intuito desse dispositivo é assegurar que a empresa cumprirá sua parte no acordo, caso contrário o processo administrativo em relação a ela retomará seu curso, sem que se fale em prescrição. Assim, em caso de descumprimento a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo de leniência pelo prazo de 3 (três) anos (artigo 16º, §8º).

Por fim, simultaneamente à conclusão do processo administrativo relacionado ao acordo de leniência, será observado o seu cumprimento por parte da empresa colaboradora, aplicando-se a sanção correspondente, avaliando-se os termos do acordo segundo o disposto no artigo 16º, §2º, da Lei 12.846/2013.

2.6. Responsabilização judicial

No que tange às sanções aplicadas judicialmente, a prática dos atos lesivos definidos no artigo 5º podem implicar nas punições de perdimento de bens, direitos, valores, suspensão, interdição parcial de atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica, 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, além de reparação integral do dano. O processo judicial civil serão o meio para a aplicação dessas sanções.

⁷⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; COSTA, Karina Amorim Sampaio. *In*: NASCIMENTO, Melillo Dinis do (org.). **Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 46.

Até o advento da Lei Anticorrupção, as pessoas jurídicas que fossem flagradas em situações corruptivas eram punidas apenas com o impedimento de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com a Administração Pública, através de suspensão ou declaração de inidoneidade.⁷⁷

A omissão da Administração Pública na instauração do processo administrativo de responsabilização autoriza o Ministério Público a requerer na ação judicial a aplicação das sanções administrativas do artigo 6º, consoante o artigo 20º da Lei. A responsabilidade na esfera judicial é apurada em processo judicial, cuja decisão final, transitada em julgado, pode impactar na via administrativa, se por ventura a sentença reconhecer de maneira expressa que o ato lesivo não foi praticado ou foi praticado por pessoa jurídica diversa, absolvendo judicialmente a pessoa jurídica imputada. Nestas situações, transitada em julgado a sentença, o processo administrativo não poderá ser iniciado. Se iniciado, deverá ser interrompido. Se julgado, deverá a eventual decisão administrativa condenatória ser objeto de revisão administrativa.

Após longo período de tramitação no Congresso Nacional, em resposta aos inúmeros protestos de rua que ocorreram em julho de 2013, que rebatiam a corrupção generalizada em todos os planos federativos, é que veio à tona a Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846, de 01.08.2013. Inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao trazer em seu bojo uma alteração de perspectiva no combate à corrupção. Ela acresce ao Direito Penal e à perseguição à pessoa física, o Direito Administrativo Sancionador, indo ao enalço da pessoa jurídica.⁷⁸

Nesta lógica, dúvida não pode haver de que o principal objetivo da Lei nº 12.846/2013 está na elaboração de instrumentos legislativos que determinem a responsabilização imediata de pessoas jurídicas, através da prévia definição normativa de sua responsabilidade objetiva, caso se dê a prática de determinados atos por meio de seus funcionários, acionistas e diretores. Com isso, objetivou-se transpor os limites e obstáculos da Lei nº 8.666/1993 (que possui tipificação imperfeita e nem sempre se aplica a pessoas jurídicas, nem promove o efetivo ressarcimento dos danos).⁷⁹

A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, por meio de suas respectivas Advocacias Públicas (Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral do Estado, Procuradoria-Geral do Município, Procuradoria-Geral do Distrito Federal), poderão propor a ação de que cuida ao artigo 19º. Ainda, as entidades que integram as respectivas

⁷⁷ BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013**...p. 32.

⁷⁸ Idem, p. 34.

⁷⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética. p. 1006-1051.

administrações indiretas dessas pessoas jurídicas de direito público (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e empresas subsidiárias de empresas estatais), devidamente representadas, estão autorizadas a propor medida judicial, caso forem prejudicadas por atos lesivos cometidos por pessoas jurídicas. De acordo com Paula Forgioni:

Qualquer forma de organização dos fatores de produção utilizada como instrumento para o desenvolvimento de uma atividade pode ser considerada como sujeito ativo da prática prevista na hipótese normativa [...] será pouco frutífera a alegação de qualquer ente, público ou privado, de que não está sujeito às disposições da Lei Antitruste, procurando se esquivar das restrições que lhe são impostas. De fato, qualquer um que possa praticar um ato restritivo da concorrência deverá ser atingido pelas disposições da lei, ainda que sua atividade não tenha fins lucrativos.⁸⁰

O critério para a definição do sujeito passivo, comprovação das hipóteses e aplicação das normas, tanto no caso da Lei Antitruste como no da Lei Anticorrupção, é objetivamente o econômico: a específica organização dos bens e fatores de produção. Assim, essa legitimidade é particular à esfera do ofendido, ou seja, da pessoa jurídica lesada pertencente à Administração Pública. Se o ofendido pelo ato lesivo for órgão de certa pessoa jurídica, o comportamento lesivo deve ser considerado como cometido contra a pessoa jurídica de direito público e não propriamente contra o órgão, o que viabiliza a pessoa jurídica, através de sua Advocacia Pública, a propor medida em seu nome.

Sobre a jurisdição da Lei Anticorrupção, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, se a pessoa jurídica acusada de atos de corrupção fizer prova de que não houve violação a ordem jurídica, ou de que tal evento não decorreu da conduta de seus representantes – rompendo o nexo de causalidade – não há que se falar na aplicação das sanções previstas nos artigos 6º e 19º da referida lei. Ainda, caso se faça prova de que o ato de corrupção foi praticado em benefício de seu funcionário ou fora do exercício de suas funções laborais, não há que se cogitar de responsabilização.⁸¹

Outra questão que desperta a atenção é a regra de que a responsabilidade das pessoas jurídicas é objetiva (artigo 1º). O texto literal deve ser interpretado em termos. Nenhuma pessoa jurídica atua diretamente no mundo. Toda pessoa jurídica se vale de pessoas físicas. As práticas de corrupção são consumadas por meio da conduta de uma ou mais pessoas

⁸⁰ FORGIONI, Paula. **Os fundamentos do antitruste**...p. 157.

⁸¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. FREITAS, Rafael Vêras de. **A juridicidade da lei anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas**. Forum Administrativo: Direito Público. Belo Horizonte. v.14. n.156, fev. 2014 p.8 Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/01/ART_DiogoFigueiredo-Moreira-Neto-et-al_Lei-Anticorruptao.pdf> Acesso em: 24 de set de 2017>.

físicas. Somente se consuma uma das infrações previstas na Lei n° 12.846/2013 quando a conduta da pessoa física for eivada de um elemento subjetivo reprovável. Esse elemento será necessariamente o dolo. Em momento algum, a Lei n° 12.846/2013 instituiu uma espécie de “corrupção objetiva”, em que seria bastante e suficiente a ocorrência de eventos materiais.⁸²

O Ministério Público é o órgão legitimado para propor ação de responsabilidade por atos lesivos à administração pública nacional, considerando as atribuições constitucionais que lhe foram conferidas pelos artigos 127° e 129°, III, da CF/1988. Desta maneira, se o ato lesivo da pessoa jurídica atingir patrimônio ou interesse da União, competirá ao Ministério Público Federal a propositura da demanda. Se o patrimônio ou o interesse lesado pertencer ao Estado ou ao Município, o encargo será sobre o respectivo Ministério Público Estadual.

Portanto, são legitimados para a propositura da ação de que enfatiza o artigo 19° a pessoa jurídica integrante da administração nacional e o Ministério Público, legitimidade que se aplica às providências cautelares indispensáveis ao enfrentamento dos atos lesivos cometidos por pessoa jurídica. A ação civil pública de responsabilidade por ato lesivo de pessoa jurídica deve ser proposta apenas contra as pessoas jurídicas envolvidas na prática dos ilícitos do artigo 5°. Em suma, são destinatárias da Lei n° 12.846/2013 as pessoas jurídicas destacadas no parágrafo único do artigo 1°, as sociedades não personificadas, constituídas de fato, as organizações religiosas, os partidos políticos, as empresas individuais de responsabilidade limitada e as empresas estatais.

A ação de responsabilidade judicial por ato lesivo cometido por pessoa jurídica contra a Administração Pública é um tipo de ação civil pública, na medida em que ela se destina à proteção do patrimônio público e do interesse público primário afetados por atos de corrupção. Ao se combater a corrupção, protege-se o patrimônio público, pertencente à toda a coletividade e outros interesses difusos de igual ou superior importância, como o respeito aos princípios constitucionais que informam a administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência etc.), a justiça, a democracia e a ordem jurídica como um todo.

⁸² JUSTEN FILHO, Marçal. A “nova” lei anticorrupção brasileira: lei federal 12.846. Curitiba: Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini. n. 82, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=82&artigo=1110&l=pt>> Acesso em 28 set. 2017.

CAPÍTULO III – O COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DA LEI N° 12.846/2013

3.1. Compliance na redução da corrupção

De acordo com Marcelo Coimbra e Vanessa Manzi, o termo *compliance* remete ao “dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir leis, diretrizes, regulamentos internos e externos, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e o risco legal/regulatório”⁸³, ou seja, o chamado risco de *compliance*.

Compliance faz alusão aos meios de concretização dos objetivos, da visão e dos valores de uma empresa. Neste sentido, todas as pessoas jurídicas devem aderir, obedecer e renovar o modelo normativo dinâmico de melhores práticas da atividade empresarial, bem como o gerenciamento corporativo e os princípios contábeis e de controladoria/auditoria setorial. Este é o objetivo normativo do *compliance*, que busca preservar as boas práticas e precaver-se contra a corrupção.

Neste contexto, a prevenção é uma prática essencial em termos de corrupção. E justamente é este o foco da figura do *compliance*. A pessoa jurídica que utiliza os mecanismos de *compliance* busca impedir que se desenvolvam, através dela, práticas corruptas, condutas ilícitas ou espúrias, a gerarem efeitos sistêmicos, pois, invariavelmente, atos desta natureza impactam na economia, prejudicam os consumidores, a Administração Pública, os trabalhadores e a concorrência.⁸⁴

Por outro lado, isto apenas é possível caso a Lei Anticorrupção seja internalizada como um sistema de incentivos para que o modelo de organização empresarial conviva com premissas éticas e controles internos, de modo a elaborar uma geração contínua de melhorias na gestão, no registro de negócios e respectivos documentos da pessoa jurídica (contratuais, contábeis, bancários, etc.), bem como pautas transparentes de convivência público-privada. A respeito desta temática, Bruno Carneiro Maeda argumenta que o *compliance* remete aos “esforços adotados pela iniciativa privada para garantir o cumprimento de exigências legais e regulamentares relacionadas às suas atividades e observar princípios de ética e integridade corporativa”.⁸⁵

Contudo, ainda que sejam estabelecidos sólidos parâmetros de conduta a serem

⁸³ COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de compliance**...p. 2.

⁸⁴ HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção – Lei n° 12.846/2013**...p. 176.

⁸⁵ MAEDA, Bruno Carneiro. Programas de Compliance Anticorrupção: importância e elementos essenciais. *In*: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; e AYRES, Carlos Henrique da Silva (coords.). **Temas de Anticorrupção e Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013. p. 167.

observados por todos os funcionários e diretores de uma pessoa jurídica, fato é que se torna impossível extinguir os casos de corrupção. Seria ingênuo pensar-se que, após a instalação da racionalidade empresarial anticorrupção, os desvios não mais existirão. Como observam Leila Cuéllar e Clóvis Alberto Bertolini de Pinho:

Os mecanismos de *compliance* tornarão imperativa a incidência de boas práticas empresariais, tendo em vista as possibilidades de diminuição das sanções decorrentes da existência de tais mecanismos, principalmente por conta da possibilidade de diminuição dos riscos derivados da ocorrência de atos lesivos (ou de atos de corrupção) à Administração Pública.⁸⁶

Todas as pessoas jurídicas precisam institucionalizar mecanismos de inibição a tais atos ilícitos. Para que elas sejam consideradas pelo ordenamento, já não mais basta a celebração do ato constitutivo e o seu registro no órgão competente, mas essencial é a prática do *compliance*. A Lei Anticorrupção estabeleceu essa função para as pessoas jurídicas. Desta forma, não se pode confundir o *compliance* com o simples cumprimento de regras formais e informais. Trata-se de instrumento indispensável ao controle dos riscos legais ou regulatórios e de reputação. Assim, segundo Juliano Heinen, “a Lei nº 12.846/2013 fomentará cada vez mais o aprimoramento e a implementação do *compliance* no interior das empresas, a fim de ser evitada ao máximo a aplicação de sanções.”⁸⁷

Vale enfatizar que a Administração Pública conta com um Código de Ética para o controle da coisa pública de responsabilidade do Executivo Federal, consubstanciado nos Decretos nº 1.171/94 e nº 6.029/2007. Nesta lógica, a empresa deve, em seu próprio código de ética, determinar a observância desses Decretos sempre que a situação abordar negócios jurídicos envolvendo a Administração Pública, sem prejuízo da observância de outros códigos de ética da Administração Estadual/Municipal, porventura existentes.⁸⁸

A reputação que se pretende preservar não é apenas a da empresa, mas também, a do país. Daí a iniciativa de elaboração de uma Lei Anticorrupção Empresarial, de modo a aplicar uma política pública comum ao empresariado, com a pretensão de extensão de efeitos reputacionais, ou seja, benefícios para todos. Um dos maiores riscos externos que o *compliance* pretende apaziguar é a ruptura da reputação, pois a sua perda provoca “publicidade negativa, perda de rendimento, litígios caros, redução da base de clientes e, nos

⁸⁶ CUÉLLAR, Leila; DE PINHO, Clóvis Alberto. **Reflexões sobre a Lei Federal nº 12.846/2013** (‘Lei Anticorrupção’). Revista de Direito Público da Economia – RDPE, n. 46, abr./jun. 2014, p. 152.

⁸⁷ HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013**...p. 177.

⁸⁸ ZANETTI, Adriana Freisleben de. Lei Anticorrupção e Compliance. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 15, set./dez. 2016, p. 35-60.

casos mais extremos, até a falência”.⁸⁹

Os custos de transação decorrentes da corrupção são extremamente abrangentes, envolvendo os setores públicos e privados e, especialmente, a população, pois os desvios não se reverterem em atividades produtivas, nem em melhorias nas esferas da saúde, educação, segurança, tecnologia, entre outros. Com efeito, a implantação de uma política de *compliance* anticorrupção certamente trará altos custos para a organização empresarial, “porém os prejuízos causados pela corrupção podem ser bem superiores”.⁹⁰

O *compliance* engloba questão estratégica e se aplica a todos os tipos de organização, visto que o mercado tende a exigir cada vez mais condutas legais e éticas para a consolidação de um novo comportamento por parte das empresas, que devem ter como foco a lucratividade de forma sustentável, visando o progresso econômico e socioambiental no exercício de suas atividades. O *compliance* possui, entre os seus objetivos, organizar documentação e procedimentos, gerenciando de forma adequada os riscos e exaltando a transparência. Estas condutas, todavia, devem estar atreladas diretamente aos ditames da Lei Anticorrupção Empresarial, sob pena de não se alcançar o objetivo almejado.

De acordo com o artigo 7º, inciso VIII, da Lei Anticorrupção, os programas de *compliance* se constituem em mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. Para que isso seja possível, a cooperação, tanto no âmbito interno quanto externo, é indispensável para o progresso das empresas. Internamente, gera empregados mais satisfeitos, que tendem a aumentar a produtividade e lealdade; externamente, enseja o estabelecimento de relações mais estáveis, que, em virtude da reputação da empresa, criam condições que facilitam as negociações, tornando-as mais seguras e produzindo o potencial aumento dos lucros.

Os objetivos da implantação de uma política de *compliance* são inúmeros. Entretanto, entre os principais é possível destacar: cumprir com a legislação nacional e internacional, além das regulações do mercado e das normas internas da empresa; prevenir demandas judiciais; obter transparência na condução dos negócios; “salvaguardar a confidencialidade da informação outorgada à instituição por seus clientes”; evitar o conflito de interesse entre os diversos atores da instituição; “evitar ganhos pessoais indevidos por meio da criação de condições artificiais de mercado, ou da manipulação e uso da informação privilegiada”; evitar

⁸⁹ COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (Coord.). **Manual de Compliance**...p. 2.

⁹⁰ CANDELORO, Ana Paula; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012, p. 239.

o ilícito da lavagem de dinheiro; e, por fim, disseminar na cultura organizacional, por meio de treinamento e educação, os valores de *compliance*.⁹¹

Para a implantação de uma política de *compliance*, a empresa deverá, em primeiro lugar, elaborar um programa com base na sua realidade, cultura, atividade, campo de atuação e local de operação. Ele deverá ser alocado “em todas as entidades que a organização participa ou possui algum tipo de controle ou investimento”.⁹² Através deste programa, a empresa tende a: orientar todas as suas ações para os objetivos definidos; utilizar os recursos de forma mais eficiente, visto que as decisões passam a ser mais econômicas, pois uniformes para casos similares; “proteção contra as pressões das emergências”; ter uniformidade e coerência em todos os seus atos e decisões, colaborando com a transparência dos processos; facilitar a adaptação de novos empregados à cultura organizacional; disponibilizar aos gestores mais tempo para repensar políticas e atuar em questões estratégicas; aumentar e aperfeiçoar o conhecimento da organização por todos os seus atores.⁹³

Após implantada tal política e funcionando de forma efetiva, a empresa tende a obter mais confiança dos investidores e maior credibilidade no mercado. Assim, alcançará altos níveis de cooperação interna e externa, com possível aumento de lucro, mas sempre de forma sustentável, trazendo benefícios à organização, a seus empregados, à sociedade e à Administração Pública. Só haverá uma implantação efetiva do *compliance*, com impacto no desenvolvimento, no momento em que as regras formais e informais para tal intento surgirem da opção dos atores.⁹⁴

Ainda, as providências de cunho estrutural merecem estar presentes, como a independência do órgão responsável pela área de *compliance*, a existência de procedimentos e fluxogramas conhecidos e previamente constituídos, a existência de canais que permitam o recebimento de denúncias, as quais devem guardar a confidencialidade, bem como permitir que o delator seja imune a retaliações.⁹⁵

Por meio da relação entre economia de mercado, direito e ética, surge a transparência, requisito fundamental para o *compliance* e, por consequência, para a boa regulação do

⁹¹ CANDELORO, Ana Paula; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012, p. 37-38.

⁹² COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (Coord.). **Manual de Compliance**...p. 20-21.

⁹³ GONÇALVES, José Antônio Pereira. **Alinhando processos, estrutura e compliance à gestão estratégica**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 64-65.

⁹⁴ NORTH, Douglass C. **Economic performance through time**. Nobelprize.org, 9 dec. 1993. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html>. Acesso em: 13 jul. 2017, p. 5-6.

⁹⁵ HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013**...p. 179.

mercado, visto que gera confiança e cooperação. Amplia-se, por exemplo, o grau de responsabilidade, “desde o presidente e a diretoria da empresa, até as auditorias e advogados contratados”,⁹⁶ e funcionando como um incentivo ideal para o intercâmbio entre direito, economia e mercado, em prol do bem comum.

Conforme pondera Márcia Carla Ribeiro, uma gestão empresarial eficiente pressupõe uma minuciosa análise relacionada aos contratos que são utilizados para o exercício da atividade econômica, especialmente com relação aos seus efeitos e a possibilidade de sua externalização, assim como mediante adoção de medidas de planejamento aptas a neutralizar custos que possam surgir de tais efeitos externos, inclusive por consideração ao princípio da função social dos contratos.⁹⁷ Portanto, observa-se que o *compliance* possui como mecanismo primordial garantir o cumprimento das normas e processos internos, prevenindo e regulando os riscos envolvidos na administração da empresa, seguindo as normas estabelecidas pela legislação nacional e internacional, de acordo com o ramo de atividade empresarial exercida. Consequentemente, com o objetivo de regular o mercado econômico global, nota-se que as normas de Direito Administrativo sancionador tem convergido, norteadas por tratados e convenções que acabaram impulsionando a criação da Lei 12.846/2013.⁹⁸

O Estado, portanto, incentiva o controle da corrupção pelo particular, valorizando a boa gestão de riscos relacionados aos atos de corrupção. É possível afirmar, porém, que uma parcela de risco é inerente ao sistema. Não há como se eliminar todos os riscos. Por fim, há que se analisar que o regramento do *compliance* não pode se dar de maneira a engessar a gestão da pessoa jurídica dentro de um padrão preconcebido tido pelo Estado como ideal, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da livre iniciativa. O Estado deve respeitar a liberdade da organização dos negócios privados pelo particular, sem ingerência além do mínimo razoável para a garantia das finalidades constitucionais atribuídas à propriedade.⁹⁹

⁹⁶ CANDELORO, Ana Paula; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo...**p. 296-297.

⁹⁷ RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. Gestão de contratos empresariais: Intervenção e Desenvolvimento Econômico e Socioambiental. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UNIBRASIL**, Curitiba, n. 7, 2007, p. 159-177.

⁹⁸ GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, abr./jun. 2015, p. 129-147.

⁹⁹ ZANETTI, Adriana Freisleben de. Lei Anticorrupção e Compliance. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP...**p. 35-60.

3.2. Programas de compliance

De acordo com Renato de Oliveira Capanema, embora haja a insegurança para todas as empresas, devido ao cenário de incerteza e excessiva punição derivada da responsabilidade objetiva, dependeria de cada empresa em angariar esforços para prevenir os atos de corrupção praticados por ela, seus funcionários ou algum parceiro comercial, e cooperar com as investigações. Neste ínterim, os efeitos da responsabilidade objetiva seriam atenuados diante das pessoas jurídicas que se esforçam em prevenir os atos corruptos.

Desta forma, elas teriam uma vantagem ao se comparar com as outros, pois correm menos riscos de serem punidas e não estão sendo tratadas pela Lei em igualdade com as que não se previnem contra a corrupção.¹⁰⁰ Entretanto, “é evidente que, por mais completo e estruturado que um programa de integridade seja, ele nunca será capaz de banir a ocorrência de irregularidades”.¹⁰¹ De qualquer forma, é preciso que os interessados em se beneficiar das benesses que a lei dispôs, implementem programas que não sejam modelos prontos, que sejam eficazes e eficientes na informação e conscientização da conduta aceitável, na identificação das condutas inaceitáveis, e na adoção das medidas corretivas. A respeito dos programas de *compliance*, argumenta Bruno Carneiro Maeda que:

Vale ressaltar novamente que não se deve esperar que programas de *compliance* pretendam garantir que violações jamais ocorram. O que se espera é que empresas façam o máximo para reduzir a probabilidade de violações, através de uma postura comprovadamente diligente e vigilante e dentro de critérios de razoabilidade e proporcionalidade frente aos riscos específicos presentes em suas operações.¹⁰²

Para as empresas que adotem programas efetivos de *compliance*, o inciso VIII do artigo 7º da Lei nº 12.846/2013 enfatiza que a possibilidade de existência de instrumentos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta são avaliados na aplicação das sanções administrativas a serem impostas à pessoa jurídica infratora.¹⁰³ Desta forma, deve-se incentivar a existência de programas de *compliance*, o que garante às empresas que essa

¹⁰⁰ CAPANEMA, Renato de Oliveira. Inovações da Lei nº 12.846/2013. In: NASCIMENTO, Melillo Dinis do (Org.). **Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**...p. 20-22.

¹⁰¹ Idem, p. 22.

¹⁰² MAEDA, Bruno Carneiro. Programas de Compliance Anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; e AYRES, Carlos Henrique da Silva (coords.). **Temas de Anticorrupção e Compliance**...p. 172-176.

¹⁰³ PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JUNIOR; Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 76.

circunstância será devidamente avaliada no caso de a empresa vir a se defrontar com um processo na instância judicial ou administrativa.

O objetivo do *compliance* é que as pessoas jurídicas adequem suas normas internas e estruturam um Departamento Anticorrupção, tendo em vista a extinção de toda e qualquer abertura que acarrete em sua vulnerabilidade à corrupção ativa e passiva, nacional e estrangeira. Deve se adequar às regras estabelecidas pelo programa de *compliance*, todo e qualquer sujeito que possua relação jurídica com a empresa, independentemente de ter ou não contato com as áreas que se relacionem com as Administrações Públicas nacionais e estrangeiras. Segundo Renato de Oliveira Capanema, os programas de *compliance* devem ser adaptados “para atender as especificidades da corporação, levar em conta o tamanho, o setor de atuação, o grau de relacionamento da empresa com o setor público [...] número de funcionários e complexidade da estrutura das empresas”.¹⁰⁴

Através da auditoria do *compliance*, é possível avaliar se a função foi organizada de acordo com o porte da organização, bem como se avaliou a complexidade de seus negócios, se os profissionais são qualificados e se há independência para que a área desenvolva um trabalho preventivo. E, especialmente, observar se as demais áreas da organização estão assumindo as suas responsabilidades em relação ao *compliance*.

Sistematizar um programa de *compliance* é pensar o que incentiva a corrupção para o público e para o privado e destrinchar as operações realizadas no relacionamento entre o público e o privado. Assim, a pessoa jurídica mapeia, conhece e explica o “caminho” da corrupção.¹⁰⁵ Através desta prática, é possível organizar e transformar a estrutura de uma empresa para reduzir esses “caminhos”, e naqueles que não for possível extinguir, inserir obstáculos e ampliar a fiscalização.

Um sistema eficiente de *compliance* deve contar com supervisão, autonomia e recursos, com foco na detecção e tratativa de riscos de *compliance*, além de se preocupar com a melhoria contínua do próprio sistema. De acordo com Mona Clayton:

¹⁰⁴ CAPANEMA, Renato de Oliveira. Inovações da Lei nº 12.846/2013. In: NASCIMENTO, Melillo Dinis do (Org.). **Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**...p. 22 e 25.

¹⁰⁵ MAEDA, Bruno Carneiro. Programas de Compliance Anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; e AYRES, Carlos Henrique da Silva (coordenadores). **Temas de Anticorrupção e Compliance**...p. 190.

Um programa de *compliance* efetivo deve levar em conta o modelo de negócio da organização e incorporar aos controles internos medidas específicas de análise e ratificação desses controles. Estas medidas devem ter como foco o reconhecimento de erros e potenciais fragilidades nos processos, assim como a identificação de potenciais melhorias nos controles já existentes, de modo a garantir a transparência e precisão dos registros contábeis e da documentação da empresa.¹⁰⁶

O programa de *compliance* é formado por um conjunto de políticas e práticas específicas, abrangendo os campos mais vulneráveis da pessoa jurídica. Este material é reunido em um relatório de fácil compreensão, de modo que possa circular adequadamente entre todos os interessados. Uma vez aperfeiçoado com sugestões e críticas de todos os envolvidos, o relatório dará origem a um documento que servirá de parâmetro para determinados comportamentos, tornando claras as responsabilidades a serem seguidas internamente na empresa.

Com base em Marcelo Coimbra e Vanessa Manzi, são requisitos fundamentais para um programa de *compliance* efetivo: a) padrões de conduta e política e procedimentos escritos; b) designação de um *compliance* Officer e/ou um Comitê de *compliance*; c) educação e treinamento para fornecer conhecimento de forma efetiva; d) canal de comunicação anônima de eventuais problemas de *compliance*; e) monitoramento proativo de processos específicos e documentos para fins de *compliance* e ajuda na redução de problemas identificados; f) comunicação efetiva; g) ações disciplinares; e h) ações corretivas.¹⁰⁷

Assim, faz-se necessário a necessidade do desenvolvimento de programas de *compliance* pelas pessoas jurídicas, a fim de serem detectadas, processadas e solucionadas condutas previstas na Lei Anticorrupção no âmbito interno da empresa, podendo amenizar as possíveis sanções administrativas e/ou judiciais.¹⁰⁸ Todavia, a implementação de programas de *compliance* no Brasil, mesmo com a criação da Lei nº 12.846/2013, ainda não é obrigatória para as empresas que objetivam contratar com a Administração Pública. Ainda, que a pessoa jurídica decida por elaborar um programa, não está obrigada a fazê-lo seja pelos moldes propostos pela Portaria MJ 48/2009, seja pela orientação do Decreto 8420/2015. Desta maneira, possui discricionariedade para criar programas segundo suas peculiaridades, de

¹⁰⁶ CLAYTON, Mona. Entendendo os desafios de Compliance no Brasil: um olhar estrangeiro sobre a evolução do Compliance anticorrupção em um país emergente. In: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; e AYRES, Carlos Henrique da Silva (coords). **Temas de Anticorrupção e Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 150.

¹⁰⁷ COIMBRA, Marcelo de Aguiar. MANZI, Vanessa Alessi (organizadores). **Manual de compliance...**p. 54.

¹⁰⁸ HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo; RIOS, Rodrigo Sánchez. **Medidas transnacionais de combate à corrupção como meta de desenvolvimento globalizado sustentável**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014. p. 132.

modo a prevenir a ocorrência de ilícitos na esfera da organização.¹⁰⁹

Portanto, pode-se definir a atuação do programa de *compliance* como sendo de dentro para fora da organização, ou seja, analisar quais leis são aplicáveis para as condutas e atividades da organização. Com isso, o máximo potencial da área jurídica é obtido mediante análise da legalidade das decisões da organização. Ao *compliance* não cabe questionar se certa ação é legal, mas sim observar de uma forma mais ampla se tal ação corresponde aos seus valores e normas internas.

3.3. Princípios da administração pública na aplicação do compliance

O Estado Democrático de Direito, que tem por fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, onde o poder emana do povo e em seu benefício deverá ser exercido, o Estado, no uso das prerrogativas de sua função administrativa, deverá sempre que possível visar o atendimento dos interesses públicos, pois caso contrário estará violando um dos princípios fundamentais da unidade estatal, disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.¹¹⁰

Com o advento do Estado de Direito, a Administração Pública é inteiramente conduzida pela noção do princípio da legalidade, que condiciona sua atuação. Conseqüentemente, interesse público é tudo aquilo que a lei assim define. É o ordenamento jurídico pátrio que delimitará os fins a serem perseguidos pelo Estado, por meio da utilização dos poderes-deveres, atinentes ao administrador público.

Na implementação dos programas de *compliance*, é fundamental considerar a relevância da aplicação dos princípios da eficiência administrativa e da razoabilidade ou proporcionalidade. Neste viés, o princípio constitucional da eficiência está previsto no *caput* do artigo 37º da Constituição Federal, basilar à estruturação da atividade econômica. Por outro lado, o princípio da razoabilidade/proporcionalidade é uma norma constitucional implícita destinada à Administração Pública e que está presente no regime jurídico do âmbito

¹⁰⁹ ROMANIELO, Enrico Spini; DE PAULA, Germano Mendes. Política Antitruste e Governança Corporativa no Brasil. Os programas de compliance como boas práticas de governança. **Revista do IBRAC – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional**. São Paulo, v. 20. jul. 2011, p. 253.

¹¹⁰ “Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

privado. Segundo Manoel de Oliveira Franco Sobrinho: “a rigor, a norma constitucional nas práticas administrativas, não pede apenas a legalidade do ato ou a sua impessoalidade. Impõe que, embora legal e impessoal, seja também moral. Esse elemento moral atuando subjetivamente compõe-se com o legal e o impessoal, dando caráter de plena legitimidade às manifestações públicas”.¹¹¹

O Estado social típico do século XX aos poucos abandonou os princípios liberais de dissociação entre as esferas pública e privada, objetivando garantir a maior justiça das interações sociais.¹¹² De um lado tornou-se legítima a aplicação do princípio da eficiência em determinadas esferas antes sujeitas ao campo da liberdade total; de outro lado, esta intervenção deve ser sempre proporcional, seja na imposição de regulamentações para o ingresso ou saída de uma atividade econômica, seja no controle da relação entre empresas, seja no abrandamento das falhas do mercado, ou mesmo na garantia de satisfação dos cidadãos.¹¹³

Atualmente, os agentes privados não podem praticar vários atos, ainda que a lei não proíba. Contudo, o administrador, que antes estava relacionado a um engessado sistema punitivo ao qual não era possível ter disposição ou maleabilidade, agora pode ser “leniente”; ou seja, pode transacionar; pode negociar as sanções como se um agente privado fosse. Para tanto, poderá considerar, com alta margem de discricionariedade, se as medidas de precaução interna adotadas justificam a atenuação (ou mesmo supressão) das penas.¹¹⁴ Nesta ocasião, enfatiza-se a importância dos órgãos responsáveis pela regulação dos programas de *compliance*, a fim de viabilizar a orientação das condutas e comportamentos das empresas que se relacionam com a Administração Pública. De acordo com Emerson Gabardo e Luiz Alberto Blanchet:

Princípios jurídicos, todavia, são normas e, como tais, integram juntamente com todas as demais — sejam regras ou princípios — o sistema a que se denomina Direito. Ora, algo que integra um sistema, por inevitável imperativo lógico, jamais poderá ser absoluto. Se integra um sistema, influencia todos os demais elementos e igualmente deles sofre efeitos. Todos os elementos de um mesmo sistema se condicionam e reciprocamente se limitam ou cedem espaço a fim de preservar a harmonia do sistema como tal que é. Maturam-se, a este passo do estudo, os fatores ensejadores da percepção no sentido de que o inafastável amoldamento de toda ideia humana aos condicionamentos da realidade,

¹¹¹ FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O princípio constitucional da moralidade administrativa**. Curitiba: Genesis, 1993. p. 18.

¹¹² GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise simbólica das estruturas de direito político**. Barueri: Manole, 2003, p. 188.

¹¹³ Idem, p. 189.

¹¹⁴ SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à lei 12.846/2013 – Lei anticorrupção...**p. 232.

sempre que está se materializa, aí incluídas as noções que parecem totalmente objetivas ou absolutas, está intimamente vinculado ao fato de ser, o agente da Administração, um ser humano.¹¹⁵

O princípio geral que domina o exercício da Administração Pública é o bem comum. Nesta seara, a Administração Pública, ao manejar os poderes administrativos, não pode objetivar interesses particulares. A afronta a esse preceito convulsiona e desacredita a ação administrativa. A existência da Administração Pública, desta maneira, só possui sentido em razão de uma justa e equitativa distribuição, entre os cidadãos, dos direitos e os encargos sociais. As diversas e numerosas funções administrativas não teriam êxito sem a imposição de princípios de atuação capazes de ofertar garantias exigíveis de um Estado justo e igualitário.¹¹⁶

A Administração Pública não está somente sujeita à lei. O seu atuar encontra-se relacionado aos motivos e aos modos de agir, pelo que inexistente liberdade de agir. Deve, deste modo, vincular a gestão administrativa aos desejos e às necessidades do administrado, mesmo que atue por autorização legal, como senhor da conveniência e da oportunidade. Qualquer excesso a tais limites implica adentrar na violação do princípio da moralidade administrativa sempre exigindo uma correta atividade.¹¹⁷

A boa administração, portanto, consiste no dever de a Administração Pública almejar a melhor maneira de concretizar o interesse público, ou seja, no dever de garantir o ótimo balanceamento dos princípios incidentes, de tutelar os interesses na medida perfeita exigida pelo sistema, enfim, no dever de buscar a justiça.¹¹⁸ Através dos programas de *compliance*, as empresas estão tendo que fomentar uma junção entre moralidade, publicidade, legalidade, eficiência, impessoalidade, proporcionalidade e responsabilidade objetiva.¹¹⁹ Princípios estes abordados no espectro do Direito público. Esta alteração é resultado claro da presença impactante do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado em todas

¹¹⁵ BLANCHET, Luiz Alberto; GABARDO, Emerson. A aplicação dos princípios de Direito Penal no Direito Administrativo: uma análise do princípio da insignificância econômica. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, jan./mar. 2012, p. 127-150.

¹¹⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Ética pública, o Estado Democrático de Direito e os princípios consectários. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 358.

¹¹⁷ DELGADO. Princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**...p. 212-213.

¹¹⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da moralidade administrativa. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 328-329.

¹¹⁹ LEAL, Rogério Gesta. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, jan./mar., 2014. p. 87-107.

as relações jurídicas e econômicas.

3.4. Compliance e a moralidade administrativa

A moralidade administrativa está inserida na Constituição Federal brasileira de 1988 como princípio fundamental a ser seguido pela Administração Pública, sendo diversos e variados os desdobramentos dessa moralidade por atingir, de maneira essencial, o aspecto axiológico das condutas concretas exercidas pelos agentes públicos. De acordo com Maurice Hauriou, não se busca impor, na prática da atividade administrativa, uma moral comum, mas sim uma moral jurídica, compreendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.¹²⁰ A aplicação do Direito requer decisões humanas cuja lógica ou racionalidade implica uma decisão sobre o que o direito “deve ser”; e isso já é um juízo moral. Por esta razão não é possível negar que há uma ligação necessária entre o Direito e a moral.¹²¹

Nesta lógica, tem-se na escola administrativa francesa a base da construção da moralidade administrativa moderna, como princípio que se compõe da afirmação de que a legalidade dos atos jurídico-administrativos é controlada pelo recurso sustentado na violação da lei. Todavia, a conformidade desses atos aos princípios basilares da boa administração, essencial de qualquer decisão administrativa, é regulada por outro recurso, fundado no desvio de poder, cuja esfera de policiamento é a área da moralidade administrativa.

Juarez Freitas defende que, exatamente por envolver a Administração Pública em um dos polos, a relação juspublicista reclama ser aperfeiçoada com o objetivo de estimular o reconhecimento de elevados paradigmas éticos, para a estruturação de um Estado que não acabe por sufocar o que existe de mais elevado e digno no indivíduo e, ao mesmo tempo, um Estado em que a vontade geral não seja uma mera abstração, mas efetivamente consagre paradigmas éticos de correção, lealdade e moralidade.¹²²

Neste sentido, a partir do princípio da moralidade administrativa, a satisfação dos requisitos legais do ato não é suficiente, sendo necessário ir adiante à análise da ação administrativa, com o objetivo de investigar se, realmente, há interesse público nela, ou outro tipo de interesse deste distinto. É fundamental à caracterização da moralidade de um ato

¹²⁰ HAURIU, Maurice. **Precis élémentaire de droit administratif**. Paris: Dalloz, 1976.

¹²¹ SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson. Os fundamentos democráticos da decisão judicial e a questão do direito e da moral: uma visão a partir do neopositivismo de Hart e a crítica de Nino. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, n. 48, 2008, p. 172.

¹²² FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 183.

administrativo a análise do motivo e do objeto de tal ato, o que possibilita afirmar se houve ou não a efetivação do dever de boa administração atinente ao interesse público. Segundo Felipe Rodriguez Arana, “o proprietário da Administração Pública é o cidadão, de sorte que esta organização administrativa só se justifica se destinada a satisfazer o interesse geral”.¹²³

A subjetividade que a moral contém implica não se tratar apenas de saber se é ou não legal determinado ato de gestão pública, mas se ele está ou não de acordo com os objetivos, finalidades e princípios, constitucionais e infraconstitucionais, que informam a Administração. A finalidade do controle da moralidade, portanto, é fundamentalmente assegurar que esteja sempre de acordo com as vertentes axiológicas e vinculantes que sempre impõem o interesse público.¹²⁴ A noção de moralidade é determinante de regras de conduta, ou seja, traça modelos de comportamentos para o administrador, fazendo com que este, ao realizar seus atos, observe, além dos elementos constitutivos próprios de cada um, a eficácia e eficiência dos mesmos, de forma transparente, no plano dos compromissos e vinculações político-jurídicas.

Para que se dê concretude ao princípio da moralidade administrativa, não se deve exercer o controle interno e externo das atividades administrativas exercidas apenas por agentes do Estado. Atualmente, os instrumentos de controle dos atos violadores do princípio da moralidade administrativa, especialmente os relacionados aos atos de corrupção, se estendem aos agentes privados que financiem tais práticas.

Romeu Felipe Bacellar Filho enfatiza que o interesse perseguido no exercício da função estatal encontra seu princípio e fim amparados no interesse próprio dos cidadãos, tanto numa perspectiva individual quanto coletiva. E, nesta conjuntura, leciona que, “constituindo a Administração Pública aparelhamento do Estado voltado, por excelência, à satisfação das necessidades coletivas, a legitimidade do Estado-Administração depende da sua eficiência na prestação dos serviços essenciais para a proteção dos direitos fundamentais”.¹²⁵

A jurisprudência nacional já insiste em compreender esse princípio, enfatizando, por exemplo, em sede de Ação Popular, que basta existir ato administrativo que contraria normas específicas que regem a sua prática ou que se desviam dos princípios que norteiam a Administração Pública, para os fins de ensejar sua interposição, afigurando-se como

¹²³ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. **La Dimensión Ética**. Madrid: Dykinson, 2001. p. 30-32.

¹²⁴ LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

¹²⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade**. Serviços Públicos e direitos Fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileira. Interesse Público – IP, Porto Alegre, n. 16, out./dez. 2002, p. 14.

dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos no caso concreto, já que o disposto no inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal engloba não apenas o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico.¹²⁶

Observa-se, desta maneira, certa autonomia jurídica à moralidade administrativa, enquanto princípio constitucional que é, sem depender sua efetividade de outros princípios a ela referentes — como a lealdade, boa-fé, veracidade e honestidade.¹²⁷ Com base neste tema, Marcelo Figueiredo sustenta que a probidade é espécie do gênero moralidade administrativa, nos termos do artigo 37º, *caput*, e seu §4º, da Constituição Federal de 1988, eis que o núcleo da probidade estaria associado ao princípio da moralidade administrativa.¹²⁸ Sobre esta ideia, José Afonso da Silva defende que a probidade administrativa é:

[...] uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão dos direitos políticos (artigo 37º, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.¹²⁹

Portanto, como dimensão do princípio da moralidade administrativa, a boa-fé incorpora o valor ético da confiança. Retrata a integração do ordenamento a regras ético-materiais de fidelidade, crença e confiança.¹³⁰ Lúcia Valle Figueiredo defende, por sua vez, que “o princípio da moralidade vai corresponder ao conjunto de regras de conduta da Administração que, em determinado ordenamento jurídico, são consideradas os ‘standards’ comportamentais que a sociedade deseja e espera”.¹³¹ O bom administrador — e não só o administrador mas todas as pessoas envolvidas na causa pública — é aquele que, na execução de suas atividades, cuja competência é determinada pela lei, atende não apenas o disposto nas normas jurídicas administrativas, mas observa e segue os princípios da boa conduta

¹²⁶ De acordo com decisão do RE nº 170768, DJ, 13 ago. 1999. PP-00016, EMENT.VOL.01958-03, PP-00445, julgado em 26.03.99, Primeira Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão. Origem: São Paulo.

¹²⁷ CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 95-96.

¹²⁸ FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 21.

¹²⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo, 2001. p. 187-188.

¹³⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. **El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 2004. p. 45-46.

¹³¹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 45.

(moralidade, honradez, probidade, lhanza).

CONCLUSÃO

O combate à corrupção constitui objetivo comum da sociedade democrática, por certo que a mercantilização da função pública, que propicia a compra e venda ilícita de atos de ofício, fere princípios básicos de igualdade e de justiça. Fato é que a corrupção e os atos de corrupção implicam custo capaz de impactar negativamente a execução de direitos sociais básicos. Uma sociedade corrupta e enfraquecida do ponto de vista democrático discrimina e privilegia pessoas em desacordo com os parâmetros niveladores traçados pelo princípio constitucional da igualdade, fazendo com que critérios de eficácia cedam a favoritismos.¹³²

A partir do estudo empreendido, dividido em três etapas, é possível afirmar que a Lei Anticorrupção reforça o arcabouço já existente de combate à corrupção e de legalização do que a sociedade acha ser moral e ético na relação do interesse público com o privado, que deve ser harmônica e sem nenhum tipo de supremacia, mas de ponderação.¹³³ Pode-se afirmar, portanto, que o objetivo da Lei nº 12.846/2013 é combater frontalmente a corrupção por meio de desestímulos de práticas ilícitas por parte de empresas privadas que se relacionam com o poder público, e proporcionar maior segurança e integridade ao mercado econômico.

A Constituição não controla somente aspectos públicos, mas também aspectos privados dos vários interesses sociais em disputa por capital simbólico. Por esta razão, o interesse público resulta da interpretação da Constituição da República e do restante do ordenamento jurídico.¹³⁴ Entende-se, com efeito, que para qualquer lei ser efetivamente cumprida é fundamental que haja fiscalização. Logo, não foge à regra a Lei Anticorrupção, que, de igual maneira, apenas atingirá seus objetivos se houver efetiva fiscalização por parte das autoridades competentes. A partir do momento em que as autoridades tornarem efetiva a fiscalização sobre as empresas que pactuam com o poder público, processando-as e multando-as, caso pratiquem algum ilícito previsto na Lei nº 12.846/2013, as demais empresas se tornarão temerosas e buscarão agir com maior cautela para cumprir os deveres estabelecidos em lei.

¹³² ZANETTI, Adriana Freisleben de. Lei Anticorrupção e Compliance. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP**...p. 35-60.

¹³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**...p. 59-62.

¹³⁴ NASCIMENTO NETO, José Osório do. Poluição sonora e direito ao silêncio: desafios da sustentabilidade 'ao som' do novo constitucionalismo latino americano. In: PADILHA, Norma Sueli; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. (Coords). CONPEDI/UFF. (Org.). **Direito ambiental**. Curitiba: Fundação José Arthur Boiteux – FUNJAB, 2012. p. 8.

É evidente que a lei atua na prevenção. Por esta razão, não se espera que a corrupção seja totalmente banida pelo advento da Lei nº 12.846/2013, mas espera-se que haja a aplicação de punições ao corruptor-empresário objetivando prevenir práticas ilícitas e desonestas contra a Administração Pública. Assim, as ferramentas introduzidas por meio da Lei Anticorrupção empresarial fazem alusão a uma nova política de combate e prevenção à corrupção, ao compartilhar a responsabilidade pelo cometimento de atos prejudiciais ao erário e à economia também para o setor privado.¹³⁵

Quanto aos efeitos da Lei Anticorrupção, é nítido a necessidade de implantação de uma política de *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública e que prezam pela eficiência e buscam perenizar e aumentar os seus lucros, pois a transparência, a ética e a confiança são condições legais, e não apenas itens de ostentação. Com efeito, a referida lei tenta estimular a prevenção, mediante a previsão de que a existência de mecanismos de *compliance* será considerada no momento da fixação das sanções. O diploma legal também pretende incentivar a cooperação, ao abordar sobre a celebração de acordos de leniência.

A implantação de uma política de *compliance* em consonância com a Lei nº 12.846/2013 auxilia não somente no desenvolvimento da empresa que se relaciona com o Poder Público, mas principalmente da sociedade, visto que os comportamentos adotados em cada conjuntura tendem a ser copiados e replicados, estimulando a transparência, a ética e a confiança em qualquer relação, sustentáculos para uma verdadeira estabilidade.

Assim, a partir do Capítulo I, infere-se que para preservar a moralidade administrativa e combater efetivamente a corrupção é necessário atribuir mais efeitos prejudiciais do que benéficos às pessoas jurídicas que pactuam de modo ilícito com o poder público. Do estudo da Lei Anticorrupção, observa-se que há passos nesta direção, haja vista a previsão de sanções mais rigorosas que intimidam as empresas de praticarem atos ilegais contra a Administração Pública. As pressões internacionais e o clamor popular acabaram influenciando na promulgação de uma lei que coloca o Brasil no trilho em que percorrem outros países que também elaboraram seus instrumentos de enfrentamento às ações lesivas contra a Administração Pública.

Em segundo lugar, a partir do Capítulo II, é possível afirmar que a Lei Anticorrupção busca proteger a administração nacional, bem como a estrangeira, punindo atos de corrupção

¹³⁵ GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**...p. 129-147.

em sentido amplo. Trata-se de instrumento que dispõe sobre a responsabilidade, civil e administrativa, objetiva da pessoa jurídica, objetivando estimular a prevenção de atos ilícitos lesivos à Administração Pública. O diploma legal, ainda, pretende incentivar a cooperação, ao versar sobre a celebração de acordos de leniência.

Em terceiro lugar, com base no Capítulo III, através da regulamentação dos programas de *compliance* de acordo com a nova Lei Anticorrupção busca-se a instalação de uma nova política de combate e prevenção à corrupção, havendo responsabilidade do setor privado pelo cometimento de atos prejudiciais ao erário e à economia. Entende-se, neste viés, que apenas havendo um maior debate sobre a regulamentação do *compliance*, em consonância com a Lei Anticorrupção, bem como sua aplicação prática, tornar-se-á mais segura a orientação das condutas e comportamentos das pessoas jurídicas interessadas em se relacionar com a Administração Pública.

Por fim, compreende-se que é legítima a tentativa de se buscar responsabilizar (pelas vias administrativa e civil) a pessoa jurídica por atos lesivos à Administração Pública. Contudo, dificilmente a referida Lei trará mudanças significativas no que se refere ao combate à corrupção do Brasil. Ainda, para que a Lei possa ser devidamente adotada pela Administração Pública (municipal, estadual ou federal), inclusive por meio de instauração dos processos administrativos pertinentes, é indispensável que haja a regulamentação necessária, por parte da União, bem como por parte dos Estados e dos Municípios.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. Mecanismo de consenso no direito administrativo. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 349.

ANDREASSA JUNIOR, Gilberto. A responsabilidade civil pela perda de uma chance no direito brasileiro. *In*: **Revista de Direito Privado**, n. 40, out./dez. 2009. p. 179- 214.

“Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

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.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o novo Código Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 112-113.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Ética pública, o Estado Democrático de Direito e os princípios consectários. *In*: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 358.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade**. Serviços Públicos e direitos Fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileira. Interesse Público – IP, Porto Alegre, n. 16, out./dez. 2002, p. 14.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre Direito Administrativo**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 39, 2010, p. 27-64.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico do processo administrativo na Lei nº 9.784/99. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, out./dez. 2014, p. 9.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais; comentários à Lei 9.613/1998 com as alterações da Lei 12.683/2012**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BIEGELMAN, Martin T.; BIEGELMAN, Daniel R. Foreign corrupt practices act compliance guidebook. New Jersey: John Wiley & Sons, 2010. p. 5. *In*: COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (organizadores). **Manual de compliance**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 59.

BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BLANCHET, Luiz Alberto; GABARDO, Emerson. A aplicação dos princípios de Direito Penal no Direito Administrativo: uma análise do princípio da insignificância econômica. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, jan./mar. 2012, p. 127-150.

BLOK, Marcela. A nova lei anticorrupção e o compliance. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. v. 65/2014, jul. 2014, p. 263.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 18-24.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Apresentação da MSC 52/2010, do Poder Executivo, que “submete à deliberação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei 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”. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em: 02 de novembro de 2017.

CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 95-96.

CAMPOS, Patrícia Toledo de. Comentários à lei nº 12.846/2013. **Revista digital de direito administrativo**, v. 2, n. 1, 2015, p. 160-185.

CANDELORO, Ana Paula; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

CAPANEMA, Renato de Oliveira. Inovações da Lei nº 12.846/2013. *In*: NASCIMENTO, Melillo Dinis Do. (Org.). **Lei Anticorrupção empresarial aspectos críticos à Lei 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CARVALHOSA, Modesto. **A nova Lei da Empresa Limpa**. O Estado de S. Paulo, jan.2014. p. 2

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2008, p. 35.

CLAYTON, Mona. Entendendo os desafios de Compliance no Brasil: um olhar estrangeiro sobre a evolução do Compliance anticorrupção em um país emergente. *In*: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; e AYRES, Carlos Henrique da Silva (coords). **Temas de Anticorrupção e Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013, p. 150.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (Coord.). **Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações**. São Paulo: Atlas, 2010.

CUÉLLAR, Leila; DE PINHO, Clóvis Alberto. **Reflexões sobre a Lei Federal nº 12.846/2013 ('Lei Anticorrupção')**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, n. 46, abr./jun. 2014, p. 152.

DELGADO. Princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 1, 1993, p. 212-213.

É o que dispõe o artigo 21º da Lei Anticorrupção: “Art.21.Nas ações de responsabilização judicial será adotado o rito previsto na Lei 7.347, de 24.07.1985”.

Exposição de Motivos do pL nº 6.826/2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idproposicao=466400>>. Acesso em: 4 setembro. 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; COSTA, Karina Amorim Sampaio. *In*: NASCIMENTO, Melillo Dinis do (org.). **Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 46.

FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERREIRA, Daniel. **Teoria Geral da Infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988**. Belo Horizonte: ed. Fórum, 2009. p. 211, nota de rodapé 3.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 45.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 21.

FORGIONI, Paula. **Os fundamentos do antitruste**. 5. ed. São Paulo: Ed. RT, 2012. p. 151.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O princípio constitucional da moralidade administrativa**. Curitiba: Genesis, 1993. p. 18.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 183.

GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito antitruste**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 265.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise simbólica das estruturas de direito político**. Barueri: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, abr./jun. 2015, p. 129-147.

GABARDO, Emerson; REIS, Luciano Elias. **O gerencialismo entre eficiência e corrupção: breves reflexões sobre os percalços do desenvolvimento**. Fórum Administrativo –FA, Belo Horizonte, ano 11, n. 124, jun. 2011, p. 39-50.

GONÇALVES, José Antônio Pereira. **Alinhando processos, estrutura e compliance à gestão estratégica**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 64-65.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. **El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 2004. p. 45-46.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. 2014. 614f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

HAURIOU, Maurice. **Precis élémentaire de droit administratif**. Paris: Dalloz, 1976.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo; RIOS, Rodrigo Sánchez. **Medidas transnacionais de combate à corrupção como meta de desenvolvimento globalizado sustentável**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014. p. 132.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A “Nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846)**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini. Curitiba, n. 82, dezembro de 2013. Disponível em: < <http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=82&artigo=1110&l=pt> >. Acesso em 18 de setembro de 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 1993. p. 1006-1051

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10.ed. ver., atual. E ampl. São Paulo. Editora: Revista dos Tribunais, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, jan/mar., 2014. p. 87-107.

LUZ, Yuri Corrêa da. O combate a corrupção entre direito penal e direito administrativo sancionador. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 18, n. 89, mar. 2011, p. 429-470.

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

MARRARA, Thiago. Lei Anticorrupção permite que inimigo vire colega. **Revista Consultor Jurídico**. 15.11.2013. Disponível em: <www.conjur.com.br/2013-nov-15/Thiago-marrara-lei-anticorrupcao-permite-inimigo-vire-colega>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. **Processo administrativo: Lei nº 9784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da moralidade administrativa. *In*: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 328-329.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 62.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Malheiro, 2007, p. 62-63.

MENEGUELLO, Rachel. O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: os aspectos da relação entre corrupção e democracia. *In*: AVRITZER, Leonardo; FILGUERAS, Fernando; (Org.) **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 63-64.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Verás. **A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas**. Fórum Administrativo, fev. 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann. Desenvolvimento econômico, políticas públicas e pessoas privadas (Passado, presente e futuro de uma perene transformação). *In*: **Revista de Direito do Estado**. ano 3. n.10, abr.-jun. 2008, p. 216.

MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina. Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas: responsabilidade objetiva, desconsideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, jul./set. 2014, p. 55-84.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação pública: a lei geral de licitação – LGL e o regime diferenciado de contratação – RDC**. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 42-44.

NASCIMENTO NETO, José Osório do. **Avaliação de políticas públicas de eficiência energética: uma estratégia para o desenvolvimento fundamentada na regulação socioambiental**. 2016. 45f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

NASCIMENTO NETO, José Osório do. Poluição sonora e direito ao silêncio: desafios da sustentabilidade 'ao som' do novo constitucionalismo latino americano. *In*: PADILHA, Norma Sueli; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. (Coords). CONPEDI/UFF. (Org.). **Direito ambiental**. Curitiba: Fundação José Arthur Boiteux – FUNJAB, 2012. p. 8.

NORTH, Douglass C. **Economic performance through time**. Nobelprize.org, 9 dec. 1993. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html>. Acesso em: 13 jul. 2017, p. 5-6.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; ROCHA, Iggor Gomes; REIS, Felipe Andres Pizzato. Combate à corrupção nas licitações e contratos públicos: questões centrais do Projeto de Lei nº 6.826/2010. *In*: GONÇALVES, Guilherme de Salles; GABARDO, Emerson (Coord.). **Direito da Infraestrutura: temas de organização do Estado, serviços públicos e intervenção administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 161.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3. ed. São Paulo: ed. RT, 2009. p. 159.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Direito de São Paulo, 2010. p. 277. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>. Acesso em 3 de novembro de 2017.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR; Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 76.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. **Reorganizações societárias e os limites da responsabilidade objetiva na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 197, jul. 2017, p. 25-36.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. Gestão de contratos empresariais: Intervenção e Desenvolvimento Econômico e Socioambiental. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UNIBRASIL**, Curitiba, n. 7, 2007, p. 159-177.

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. **La Dimensión Ética**. Madrid: Dykinson, 2001. p. 30-32.

ROMANIELO, Enrico Spini; DE PAULA, Germano Mendes. Política Antitruste e Governança Corporativa no Brasil. Os programas de compliance como boas práticas de governança. **Revista do IBRAC – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional**. São Paulo, v. 20. jul. 2011, p. 253.

SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson. Os fundamentos democráticos da decisão judicial e a questão do direito e da moral: uma visão a partir do neopositivismo de Hart e a crítica de Nino. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, n. 48, 2008, p. 172.

SANTOS JÚNIOR, Belisário; PARDINI, Isabella Leal. **Lei Anticorrupção gera incertezas, mas consolida a necessidade do compliance**. Interesse Nacional, ano 6, n. 24, jan/março 2014. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoesrevista/lei-anticorruptao-gera-incertezas-mas-consolida-a-necessidade-docompliance/>>. Acesso em: 18 março 2017.

SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à lei 12.846/2013 – Lei anticorrupção**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCHIRATO, Vitor Rhein; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Consenso e legalidade. **Revista Brasileira de Direito Público**. ano 7. n.27. Belo Horizonte, out/dez. 2009. p. 71.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo, 2001. p. 187-188.

SIMÃO NETO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática: de acordo com a Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013, com a lei complementar nº 135 de junho de 2010: Ficha Limpa**. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014, p. 120.

SOBRAL. Ibrahim Acácio Espírito. O acordo de leniência: Avanço ou precipitação? **Revista do IBRAC – Direito da concorrência, consumo e comércio internacional**. vol. 8, jan. 2001, p. 137.

STOCCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil. Doutrina e jurisprudência**. 8. ed. São Paulo: Ed. RT, 2011.

TAMASAUSKAS, Igor Sant'anna; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **A interpretação constitucional possível da responsabilidade objetiva na lei anticorrupção**. Revista dos Tribunais. v. 947/2014, set. 2014. p. 133.

Tanto o PL nº 6.826/2010 quanto a Mensagem nº 52/2010 estão disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em: 10 julho de 2017.

VICENTINI, Pedro C.E. A confissão de culpa nos termos de compromisso de cessação: requisito essencial ou prescindível, face ao programa de leniência? **Revista do IBRAC – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional**. vol.17, jan. 2010, p. 252.

ZANETTI, Adriana Freisleben de. Lei Anticorrupção e Compliance. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 15, set./dez. 2016, p. 35-60.