

# Direito Administrativo II:

## Ponto 4: Lei Anticorrupção



**PROF. DR. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA**

---

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)  
São Paulo (SP), agosto de 2017.

# Sumário de aula

## Lei Anticorrupção

1. Sistema Legal de Defesa da Moralidade Administrativa
  2. Aspectos Gerais da Lei Anticorrupção
    - a) Contextualização
    - b) Temas inovadores
  3. Lei Anticorrupção
    - a) Sujeitos do ato de corrupção
    - b) Objeto do ato de corrupção
    - c) Configuração da responsabilidade objetiva
  4. Questões sobre a Responsabilidade do Agente
  5. Penalidades
    - a) Tipificação
    - b) Processo Administrativo
    - c) Processo Judicial
  6. Acordos de Leniência
    - a) Objeto do acordo
    - b) Requisitos para celebração
  7. Lei Anticorrupção
    - a) Disposições gerais
    - b) Questionamentos e constitucionalidade
  8. Referências
-

# 1. Sistema Legal de Defesa da Moralidade Administrativa

- Crimes contra a Administração Pública no Código Penal (art. 312 e ss)
  - Lei nº 8.429/1992 - Lei de combate à Improbidade Administrativa;
  - Parte penal da Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 8.666/1993;
  - Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa);
  - Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência);
  - **Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção;**
-

## 2. Aspectos Gerais da Lei Anticorrupção

### (a) Contextualização

- **Lei n 12.846/2013 atende a compromissos internacionais sobre o tema da corrupção:**
  - Convenção das Nações Unidas sobre Corrupção
  - Convenção Interamericana de Combate à Corrupção
  - Convenção sobre a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE.
  
- **Supre lacuna jurídica: responsabilização de pessoas jurídicas por ilícitos contra a Administração**
- **Racionalidade estrutural é de ordem econômica: incentivo a boas práticas**
- **Extensão do princípio da moralidade administrativa aos particulares**
- **É mecanismo institucional para imputar custos a pessoas jurídicas como consequência objetiva pelo descumprimento de certas normas legais**

\*Fonte: MOREIRA; BAGATIN, 2014.

---

## 2. Aspectos Gerais da Lei Anticorrupção

### (b) Temas inovadores

- **Responsabilidade objetiva** das pessoas jurídicas (art. 2º)
- **Incentivo ao desenvolvimento de uma cultura de boas práticas empresariais**
- **Desconsideração societária**
- **Responsabilidade solidária do grupo econômico**
- **Acordo de leniência**

### Fundamentos Jurídicos

#### **Constituição Federal: tutela da moralidade e da ordem econômica**

- 37, caput
- Art. 170

#### **Regulamentação**

- União Federal: Decreto nº 8.420/2015
- Estado de São Paulo: Decreto nº60.106/2014
- Município de São Paulo: Decreto nº 55.107/2014

### 3. Lei Anticorrupção: Elementos constitutivos do ato

#### (a) Sujeitos do ato de corrupção

**Sujeito Passivo:** Sofre o ato de Corrupção.

**Art. 1º** - Administração pública, nacional ou estrangeira

**Art. 5º § 1º** - Conceito de administração pública estrangeira

§ 2º Equiparação das organizações públicas internacionais ao conceito.

**Sujeito responsabilizado pelo ato de corrupção.**

➤ Sociedades empresárias

➤ Sociedades simples

➤ Fundações e associações

➤ Sociedades estrangeiras com sede, filial no Brasil

- **Responsabilidade segue a pessoa jurídica nas suas mutações (art. 4º, *caput* e §1º)**
- **Responsabilidade Solidária do grupo econômico**

§ 2º As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas serão **solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado.**

### 3. Lei Anticorrupção: Elementos constitutivos do ato

#### (b) Objeto do ato de corrupção

##### ➤ Tipificações: os atos puníveis (art. 5º)

I- **prometer, oferecer ou dar (...) vantagem indevida** a agente público (...)

II – (...) **financiar, custear, patrocinar, (...) subvencionar** a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III – (...) utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para **ocultar ou dissimular** seus **reais interesses ou a identidade** dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a **licitações e contratos**: (tipos específicos)

V - **dificultar atividade de investigação ou fiscalização** (...) de agentes públicos, ou **intervir** em sua atuação, (...)

##### ➤ Os atos de corrupção do art. 5º, inciso IV: Licitações e contratos

- Influência para a responsabilidade objetiva.

### 3. Lei Anticorrupção: Elementos constitutivos do ato

#### (c) Configuração da responsabilidade objetiva (Art. 2º)

- As pessoas jurídicas **serão responsabilizadas objetivamente** pelos atos lesivos (...) **praticados em seu interesse ou benefício**, exclusivo ou não.
- **Elementos jurídicos da ilicitude:**
  - Interesses ou benefícios à pessoa jurídica
  - Decorrentes de atos lesivos (art. 5º)
  - Conduta do agente (sem vinculação à efetiva responsabilização subjetiva)
- **Possibilidade de defesa à pessoa jurídica: rompimento do nexo causal**

*“A referida lei, em seu artigo 2º, institui uma nova hipótese de responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas. Não obstante, é relevante destacar-se que **não se trata de responsabilidade pelo risco integral**, de sorte que, caso a pessoa jurídica acusada de atos de corrupção logre comprovar **o rompimento do nexo de causalidade do ato com a sua conduta**, não há que se falar na aplicação das sanções previstas nos artigos 6º e 19 da Lei;” (MOREIRA NETO; FREITAS, 2014)*

### 3. Lei Anticorrupção: Questões sobre a responsabilidade do agente

➤ Art. 3º da Lei nº 12.846/2013

Responsabilidade  
objetiva da pessoa  
jurídica



NÃO DEPENDE DA  
NÃO EXCLUI A



Responsabilidade  
subjéctiva de qualquer  
pessoa natural  
vinculada ao ilícito

- É necessário identificar a conduta
- Mas a responsabilização subjéctiva do agente tem outro regime de apuração
- Especificidade: atos de corrupção do art. 5º, inciso IV (Licitações e contratos)

*A configuração dos atos de corrupção previstos nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “f” exige comprovação do **dolo específico do agente para violar a competitividade das licitações** (MOREIRA NETO; FREITAS, 2014).*

## 4. Lei Anticorrupção: Penalidades

### (a) Tipificação

#### Penalidades impostas em Processo Administrativo - Art. 6º

I - multa, no valor de 0,1% a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício (...)

II - publicação extraordinária da decisão condenatória

#### Penalidades impostas em Processo Judicial - Art. 19

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos (...) do poder público: Prazo 1 (um) a 5 (cinco) anos

## 4. Lei Anticorrupção: Penalidades

### **(b) Processo administrativo**

#### **➤ A instauração e julgamento (art. 8º)**

- autoridade máxima de cada órgão ou entidade
- Agir de ofício ou mediante provocação
- Necessidade de uma comissão (art. 10)
- Prazo de 180 dias (Art. 10, §3º. Prorrogável: §4º)
- Contraditório e a ampla defesa (art. 11 - 30 dias para defesa)
- Dosimetria da imposição de sanção (art. 7º - parâmetros)

**A sanção não exclui a obrigação da reparação integral do dano causado (art. 6º, §3º)**

**A personalidade jurídica pode ser desconsiderada no âmbito administrativo (art. 14)**

**Encerrado o procedimento: dar conhecimento ao MP sobre eventuais delitos (art. 15)**

## 4. Lei Anticorrupção: Penalidades

### (c) Processo judicial: art. 18 e seguintes

- **Legitimidade - art. 19**
  - **Ministério Público**
  - Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial das pessoas jurídicas lesdas
- **Dissolução compulsória da pessoa jurídica como sanção máxima (art. 19, §1º)**
- **Possibilidade de requerimento de indisponibilidade de bens (art. 19, §4º)**
- **Possibilidade de cumulação das sanções administrativas do art. 6º (art. 20)**
- **Rito da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) – art. 21**

## 5. Lei Anticorrupção: Acordos de Leniência

### (a) Objeto do acordo

- Acordos com vistas a cooperação na apuração de atos de corrupção (art. 16)

Admite-se a celebração do acordo de leniência entre a Administração Pública e as pessoas jurídicas responsáveis pela prática do ato lesivo que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo.

#### O que a empresa deve oferecer (art. 16, inciso I e II):

- a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e
- a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

#### O que a empresa pode receber: (art. 16, §2º)

- Isenção de publicação da sentença condenatória;
- Isenção da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos do poder público;
- Redução, em até 2/3 (dois terços), do valor da multa aplicável.

## 5. Lei Anticorrupção: Acordos de Leniência

### (b) Requisitos para celebração (art. 16, § 1º):

- a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;
  - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;
  - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.
- 
- Não exime do dever de reparar integralmente o dano causado (art. 16, § 3º).
  - Pessoas jurídicas do mesmo grupo econômico podem firmar o acordo em conjunto (art. 16 § 5º)
  - A proposta de acordo se **torna pública após a sua efetivação** (art. 16, § 6º)
    - salvo no interesse das investigações e do processo administrativo, da Lei nº 12.846/13).

## 5. Lei Anticorrupção: Acordos de Leniência

### Rolls-Royce apresenta proposta de acordo de leniência ao governo federal

Objetivo da companhia britânica é confessar os ilícitos investigados na Operação Lava Jato

Fábio Fabrini, O Estado de S.Paulo  
28 Julho 2017 | 16h10

BRASÍLIA - A empresa britânica Rolls-Royce apresentou ao governo federal uma proposta de acordo de leniência. O objetivo é confessar os ilícitos investigados na Operação Lava Jato e pagar prejuízos causados ao erário, em troca de manter a possibilidade de participar de licitações e firmar contratos com o poder público.

 ECONOMIA

NEGÓCIOS

#### Justiça Federal homologa acordo de leniência da Braskem com MPF

Decisão é a etapa que faltava para a homologação definitiva do acordo global firmado pela empresa com autoridades dos EUA, Suíça e Brasil.

 DISTRITO FEDERAL

#### Cade assina acordo de leniência com a OAS para apurar cartel em obras no DF

Vinculado ao Ministério da Justiça, conselho informou que executivos e ex-executivos da construtora deram informações sobre suposto cartel em licitações de infraestrutura e mobilidade urbana.

### Empreiteira UTC pagará R\$ 500 milhões em acordo de leniência com a CGU

Compartilhar:   

URL: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/polit> 

 10/07/2017 14h19  Brasília

André Richter – Repórter da Agência Brasil

A empreiteira UTC, investigada na Operação Lava Jato, assinou hoje (10) acordo de leniência com a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU). Pelo acordo, a empresa se comprometeu a pagar R\$ 500 milhões de multa em ressarcimento aos cofres públicos por desvios na Petrobras, Eletrobras e Valec. Segundo a AGU, é o primeiro acordo de leniência firmado pelo governo federal com base na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), conhecida também como Lei da Delação Premiada.

## 6. Lei Anticorrupção

### (a) Disposições Gerais

- **Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP:** publicidade às sanções aplicadas (art. 22).
  - **Destino de multas** e bens recolhidos com base na Lei:
    - órgãos ou entidades públicas lesadas (art. 24).
  - **Prescrição: 05 anos** da ciência da infração (art. 25)
  - A Lei Anticorrupção não exclui as competências de processo e julgamento de infração à ordem econômica:
    - Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)
    - Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda
  - A aplicação da Lei Anticorrupção não afeta outros processos de responsabilização:
    - ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92)
    - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666/93 e outras normas de licitações e contratos
-

## 6. Lei Anticorrupção

### (b) Questionamentos de constitucionalidade

**ADI 5466/DF** – Proposta em fev. 2016 contra **Medida Provisória 703/2015**, que tratava de **alterações ao procedimento do Acordo de Leniência**. Julgamento prejudicado por perda superveniente do objeto: MPV não convertida em lei. (Dje 01-08-2016).

Alterava, essencialmente, o artigo 16 da Lei nº 12.846/2013:

1. Facultava a celebração de acordo sem o Ministério Público (art. 16, *caput*);
2. Conferia aos órgãos do controle interno de cada ente federativo a competência para celebrar acordo (art. 16, *caput*);
3. Ampliava as contrapartidas e isenções cabíveis à colaboração da pessoa jurídica (inciso III);
4. Retirava dos requisitos a obrigação da pessoa jurídica admitir a participação no delito;
5. Previa a possibilidade de amortização da reparação do danos (§4º);
6. Previa a suspensão do prazo prescricional com a formalização da proposta de acordo (§9º);

## 6. Lei Anticorrupção

*“A Medida Provisória 703/2015 subverte a lógica interna dos acordos de leniência ao:*  
**[1] permitir que qualquer interessado, a qualquer tempo, celebre o acordo, ainda que sem oferecer elementos relevantes à descoberta de ilícitos sob investigação.**  
**[2] Permite reparação apenas parcial do dano ao patrimônio coletivo.**  
**[3] Pulveriza a competência para celebrar tais acordos em milhares de órgãos de controle interno de todos os entes da federação, sem revisão interna, e deles alija, indevidamente, o Ministério Público. (...)”**

**(Extraído da Manifestação do PGR).**

## 6. Lei Anticorrupção

**ADI 5.261/DF - Proposta em 11/03/2015. Pendente de julgamento.**

**OBJETO DA ADIN:** o art. 3º, § 1º e as expressões “objetiva” e “objetivamente” dos arts. 1º, *caput*, e 2º da Lei 12.846/2013:

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. (...)

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

**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.**

**§1º. A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput.**

## 6. Lei Anticorrupção

### Manifestação do PGR pela improcedência:

*“2. A Constituição da República (art. 173, § 5º) consagrou a possibilidade de imputar responsabilidade a pessoas jurídicas, independentemente da responsabilização de seus dirigentes.*

*3. A obrigação imposta a pessoas jurídicas de responder por danos, independentemente de dolo ou culpa, é adotada pela ordem jurídica e encontra amparo em diversos princípios constitucionais, como o da proibição administrativa (art. 5º, LXXIII, e art. 37, § 4º), o da moralidade (art. 37, caput), os da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 5º, LIV), o da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 170, III) e com o regime republicano (art. 5º, caput). (...).*

*6. O princípio da intranscendência de penas guarda correlação com sanções de natureza criminal. A Lei 12.846/2013 impõe a pessoas jurídicas responsabilização, autônoma em relação à de seus dirigentes, de índole cível e administrativa.”*

## Referências

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo. 10.ed.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
  - MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno. 19. ed.* São Paulo: Editora RT, 2015
  - OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo. 3 ed.* Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
  - MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina. *Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas: responsabilidade objetiva, desconsideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos. 2014. R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 55-84, jul./set. 2014.*
  - MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. FREITAS, Rafael Vêras de. *A juridicidade da Lei Anticorrupção. Reflexões e interpretações prospectivas. In: Revista Fórum Administrativo (RFA). Belo Horizonte, ano 14, n. 156, fev. 2014.*
-