

Autonomia da ação de responsabilidade de pessoas jurídicas no Brasil com fundamento na Lei nº 12.846/2013*

Autonomy of the action of responsibility of legal entities in Brazil based on Law 12,846/2013

Luciano Moreira de Oliveira**

RESUMO

A efetiva aplicação do princípio republicano (art. 1º da Constituição), para além de impor aos gestores públicos a condução das atividades estatais em conformidade com os interesses coletivos, também implica a responsabilização de agentes públicos por condutas desviantes. Nessa linha, o contínuo aprimoramento do sistema normativo para prevenir e reprimir a corrupção é um dever que se extrai diretamente da norma constitucional, sobretudo no contexto de novas e modernas práticas ilícitas. Nesse contexto, a Lei nº 12.846/2013 tem um importante papel na medida em que prevê a responsabilidade objetiva, administrativa e civil, de pessoas

* Artigo recebido em 30 de janeiro de 2017 e aprovado em 13 de julho de 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v276.2017.72995>.

** Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal. E-mail: luciano_lmo@ig.com.br.

Doutorando em direito público pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em saúde pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em direito sanitário pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais (ESP/MG). Promotor de justiça em Minas Gerais.

jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira. O adequado manejo da ação de responsabilidade é o tema de que trata este artigo, que busca harmonizá-la com os demais instrumentos já previstos no ordenamento jurídico.

PALAVRAS-CHAVE

Princípio republicano — interesse público — corrupção — improbidade administrativa — lei anticorrupção

ABSTRACT

The effective application of the republican principle (article 1º of the Brazilian Constitution), in addition to imposing on public managers the conduct of state activities in accordance with collective interests also entails the punishment of public agents for deviant conduct. So, the continuous improvement of the normative system to prevent and repress corruption is a duty that derives directly from the constitutional rule, especially in the context of new and modern illicit practices. In this context, Law nº 12.846/2013 plays an important role insofar as it provides for the objective liability, administrative and civil, of legal persons for the performance of acts against the national or foreign public administration. The proper handling of the liability action is the subject addressed in this paper, which intends to harmonize it with the other instruments already provided for in the legal system.

KEYWORDS

Republican principle — public interest — corruption — administrative improbity — anti-corruption statute

1. Introdução

A Constituição de 1988, inaugurando nova ordem jurídica voltada para a afirmação da democracia no Brasil, incluiu, entre os princípios fundamentais, o princípio republicano. Trata-se de norma que constitui vetor interpretativo e informador dos princípios e regras legais e das instituições que compõem o Estado brasileiro.

Em razão do princípio republicano, assume-se que o Estado deve orientar-se para a realização de interesses coletivos¹ — interesses públicos primários.² Impõe-se o reconhecimento da igualdade entre as pessoas, devendo ser afastados os privilégios e as distinções arbitrárias, que venham a beneficiar ou prejudicar particulares sem correspondente utilidade social. Nesse contexto, como a atuação do Estado é de interesse social, os agentes políticos e administradores públicos devem ser considerados gestores temporários, em nome e no interesse daqueles que os elegeram, e sempre sujeitos à responsabilização por eventuais desvios de conduta.³

Em cumprimento ao princípio republicano, o Estado deve buscar a realização de interesses públicos, compreendidos como “dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade”.⁴

Percebe-se, portanto, uma clara separação, em termos normativos, entre a esfera privada e a pública, o que desde logo contrapõe a república às formas monárquicas de governo em que o soberano titulariza os interesses do Estado.⁵

¹ O princípio republicano é, portanto, norma jurídica que atrela as atividades estatais à realização de interesses coletivos. Nessa linha, Konrad Hesse aponta que o significado do princípio republicano “expressa o ‘ser comum’ (res publica), no qual todo poder público deve ser derivado da comunidade e está obrigado a servir ao ‘melhor comum’ (salus publica), no qual, conforme a fórmula de Kant, ‘os homens livres e súditos iguais também são cidadãos’, que não devem nenhuma outra obediência que a constitucional e legal e aos quais cabem direitos públicos, especialmente aquele da cooperação na legislação: o Estado verdadeiro e livre em contraposição ao despotismo, no qual nada mais existe que o arbítrio dos detentores do poder”. HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998. p. 112.

² Com apoio na doutrina de Renato Alessi, Celso Antônio Bandeira de Mello destaca a diferença entre os interesses públicos (interesses públicos primários) e os interesses do Estado como pessoa jurídica (interesses públicos secundários), devendo esses últimos ser instrumentais e orientados para a realização dos primeiros. Nessa linha, afirma que: “Uma vez reconhecido que os interesses públicos correspondem à dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, que consistem no plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto incluído o depósito intertemporal destes mesmos interesses, põe-se a nu a circunstância de que não existe coincidência necessária entre interesse público e interesse do Estado e demais pessoas de Direito Público.” MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 66.

³ CUNHA JÚNIOR, Dyrlei da. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2010.

⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 60-61.

⁵ Densificando o conteúdo do princípio republicano presente na Constituição portuguesa, Gomes Canotilho aponta como seu primeiro traço caracterizador a dimensão antimonárquica. Mais além, põe em destaque a relação entre o princípio republicano e a legitimação do poder político: “A ‘forma republicana de governo’ reivindica uma legitimação do poder político baseada no povo (‘governo do povo’). Num governo republicano a legitimidade das leis funda-se no princípio democrático (sobretudo no princípio democrático representativo) com a consequente articulação da autodeterminação do povo com o ‘governo de leis’ e não ‘governo de homens’. Aqui se insere a desconfiança congênita do republicanismo perante formas de poder pessoal (dinásticas, militares, religiosas)”. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 229.

Uma das graves patologias em que podem incorrer os governos no exercício das atividades de gestão do Estado é a transgressão ao princípio republicano por meio do seu afastamento dos interesses coletivos, com isso comprometendo a legitimidade das instituições e o próprio regime democrático pela perda de responsividade de suas ações.

A ciência política aponta o fenômeno da corrupção a partir do desvio dos governos da realização dos interesses públicos, isto é, “a corrupção pode ser definida como ato de transgressão do interesse público, que implica uma apropriação privatista ilegítima de recursos, bens, patrimônios ou serviços públicos”.⁶

A corrupção, no entanto, é um termo polissêmico⁷ e admite vários sentidos como resultado das múltiplas influências históricas, culturais e econômicas, entre outras. Nessa linha, Fabiano Ferreira Furlan ressalta a possibilidade de reconhecimento da corrupção em sentido mais amplo e em sentido mais estrito. No primeiro caso, abrange o setor público e o setor privado e se refere às variadas formas de obtenção de benefícios indevidos e contribui para a desestabilização das instituições estatais. Em sentido restrito, relaciona-se com o desvio de comportamento de agentes públicos que buscam atingir fins privados.

A Constituição de 1988, concretizando o princípio republicano, estabeleceu normas setoriais que impõem deveres para os agentes públicos, entre as quais o princípio da moralidade administrativa (art. 37, *caput*), em razão do qual devem conduzir-se não apenas com observância da legalidade estrita, mas também conforme padrões éticos de conduta. Além disso, a Constituição previu formas de prevenção e de correção de atos ilícitos como órgãos de controle interno⁸ e externo,⁹ o dever de publicidade dos atos estatais (art. 37,

⁶ GUIMARÃES, Juez. Interesse público. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 147.

⁷ FURLAN, Fabiano Ferreira. *A corrupção política e o estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

⁸ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I — avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II — comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III — exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV — apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

⁹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade,

caput), a ação popular (art. 5º, LXXIII)¹⁰ e a responsabilização de agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, §4º).¹¹

Em termos legais, a par da criminalização de condutas que atentam contra a administração pública em diversas leis,¹² a Lei nº 8.429/1992 comprovou tratar-se de importante instrumento para a repressão da corrupção, ao disciplinar as condutas que caracterizam atos de improbidade administrativa e dispor sobre a ação cabível para promover a responsabilização de agentes públicos e de particulares que concorram ou se beneficiem de atos ímprobos.

Esse instrumental permitiu a estruturação de órgãos e instituições de controle, que têm desempenhado suas funções no combate à corrupção. Nesse ambiente, nota-se uma clara mobilização da opinião pública e manifestação de intolerância às práticas corruptas, como mostram os estudos de Leonardo Avritzer e Newton Bignotto.¹³

economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

¹⁰ LXXIII — qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

¹¹ §4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

¹² Pode-se mencionar o Código Penal, que dispõe sobre os crimes contra a administração pública (título XI), o Decreto-Lei nº 201/1967, que tipifica os crimes de responsabilidade (ilícitos penais) praticados por prefeitos, e a Lei nº 8.666/1993, que prevê crimes praticados no contexto de licitações e contratações realizadas pelo Poder Público.

¹³ A intolerância em relação à corrupção é ilustrada por Leonardo Avritzer a partir de análise que fez sobre pesquisa conduzida pelo Centro de Referência do Interesse Público da Universidade Federal de Minas Gerais em 2008 e 2009: “Ao perguntar aos entrevistados qual é a opinião deles sobre a incidência da corrupção, recebeu-se a seguinte resposta: ‘Sempre existe a chance de a pessoa ser honesta’. Para a afirmação de que não se pode fazer política sem um pouco de corrupção, houve forte discordância dos respondentes (pois apenas 16% concordaram totalmente com a sentença). Assim, nota-se uma manifestação clara da opinião pública contra certo tipo de naturalização cultural da corrupção”. AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 47. Em outra análise dos dados colhidos, Newton Bignotto destaca: “Em termos mais precisos, em 2009, 73% da população considerou a situação muito grave, enquanto 24% a julgaram grave. A proporção dos que avaliaram o problema como sem importância é praticamente nula. Um primeiro olhar sobre esses dados mostra que a opinião pública brasileira considera a corrupção uma das principais mazelas do país e a julga a responsável por muitos dos problemas que afligem a população”. BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 16.

O Ministério Público tem sido um destacado ator na investigação e repressão dos atos de corrupção. As garantias e os instrumentos que recebeu no texto da Constituição de 1988 permitiram que seus membros, exercendo seus misteres na prática, contribuíssem decisivamente para “forçar rachaduras” na blindagem de agentes públicos e grupos privilegiados até então não alcançáveis pelo sistema de Justiça.¹⁴

No exercício de suas atribuições constitucionais e legais, o Ministério Público tem utilizado os variados instrumentos disponíveis na legislação brasileira para a repressão da corrupção. Uma vez que o ato ilícito constitui uma unidade ontológica,¹⁵ o mesmo fato pode ter repercussões em diferentes campos do direito (direito administrativo, direito civil, direito penal), o que conduz à deflagração de diversas medidas para a responsabilização dos agentes públicos.

No atual momento histórico, as vias tradicionais de repressão da corrupção têm convivido com novos instrumentos que estão sendo inseridos no ordenamento jurídico brasileiro. Embora a legislação preveja outros legitimados, o protagonismo do Ministério Público tem conduzido ao questionamento sobre a imparcialidade de seus membros e a correção técnica de sua atuação.

A Lei nº 12.846/2013 previu novos instrumentos para a responsabilização administrativa e judicial de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Embora não seja legitimado exclusivo para a ação prevista na Lei nº 12.846/2013 — também são legitimados a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios —, o Ministério Público já tem ajuizado ações com base na nova lei, sem prejuízo das medidas tradicionais de responsabilização.

Dessa forma, proceder-se-á ao exame das possibilidades e do adequado manejo do novo instrumento de repressão judicial de ilícitos praticados em detrimento da administração pública previsto na chamada Lei Anticorrupção Empresarial ou Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

¹⁴ SADEK, Maria Tereza. Ministério Público. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 454-460.

¹⁵ A propósito da unidade ontológica do ato ilícito, o ministro Joaquim Barbosa, em voto proferido na apreciação do inquérito 1968-2 afirmou: “Note-se que não existe uma diferença ontológica entre o ilícito administrativo, o civil e o penal. Essa diferença, quem a faz é o legislador, ao atribuir diferentes sanções para cada ato jurídico (sendo a penal, subsidiária e a mais gravosa)”.

2. Lei anticorrupção como instrumento de prevenção e repressão à corrupção no Brasil

A Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, foi promulgada com o objetivo de aperfeiçoar os instrumentos de combate à corrupção disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, em cumprimento a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU), a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).¹⁶ Referida lei dispõe sobre a *responsabilização objetiva* administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira (art. 1º, *caput*).

Embora as pessoas jurídicas possam sofrer as sanções pela prática de atos de improbidade administrativa, como apontam Benjamin Zymler e Laureano Canabarro Dios,¹⁷ mostrava-se necessário reforçar o sistema de repressão. Isso porque o sistema de responsabilização da Lei nº 8.429/1992 foi concebido para aplicação às pessoas naturais e, ademais, as pessoas jurídicas somente podem ser punidas caso concorram para ato praticado por agente público ou dele se beneficiem.^{18,19}

¹⁶ SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *Comentários à Lei 12846/03: Lei Anticorrupção*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

¹⁷ ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. *Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013): uma visão do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

¹⁸ O sujeito ativo do ato de improbidade administrativa é o agente público, conforme estabelecem o art. 1º e art. 2º da Lei 8.429/1992. A lei prevê, no entanto, a aplicação das suas sanções a terceiros, conforme o art. 3º, que prevê o seguinte: “as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”. Por não fazer distinção entre pessoa natural e pessoa jurídica, admite-se a responsabilização dessa última, como apontam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. Conferir p. 266 e ss.

¹⁹ Mauro Roberto Gomes de Mattos entende que há antinomia normativa entre a Lei nº 8.429/1992 e a Lei nº 12.843/2013. Para o autor, a primeira, por disciplinar expressamente o art. 37, §4º, da Constituição, se trata de norma especial. Ambas as leis descrevem ilícitos idênticos. Por esse motivo, a previsão de responsabilidade objetiva às pessoas jurídicas seria uma forma de “burlar” o sistema da Lei nº 8.429/1992, razão pela qual o autor afirma que a responsabilidade das pessoas jurídicas nesse sistema sancionatório permanece subjetiva. MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Do conflito da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) com a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), no que pertine à responsabilidade da pessoa jurídica privada: antinomia jurídica. *Revista Síntese: Direito Administrativo*, São Paulo, v. 10, n. 118, p. 33-50, out. 2015.

A Lei Anticorrupção reforça a aplicação em concreto do princípio republicano, na medida em que estimula a criação de mecanismos para a prevenção do desvirtuamento das atividades das pessoas jurídicas (medidas de *compliance*) e repressão das tentativas de instrumentalizar a atuação do Estado em benefício de interesses privados, afastando-o do atendimento aos interesses coletivos, ou seja, ao interesse público primário.

Como destaca Leonardo Avritzer, “ainda que seja verdade que a corrupção não constitui um fenômeno exclusivamente estatal, há, na percepção da opinião pública, uma forte concentração nessa dimensão”.²⁰ Em decorrência desse sentimento, tradicionalmente, a prevenção e a repressão à corrupção têm como foco o Estado e seus agentes. Com isso, pouco se debatem e reprimem as condutas dos particulares, sejam eles pessoas naturais ou jurídicas.

Nessa linha, um dos aspectos que realçam a importância da Lei Anticorrupção reside no fato de que a repressão à corrupção se volta para os corruptores, ou seja, aqueles que, com uso do poder econômico, atuam sobre os agentes públicos desviando-os da finalidade pública com vistas a garantirem para si vantagens ilícitas.

No plano da repressão, a Lei nº 12.846/2013 relacionou diversas atividades de pessoas jurídicas que constituem, *ex lege*, atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira, que devem sujeitá-las a aplicação de sanções civis:

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

- I — prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
- II — comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;
- III — comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

²⁰ Leonardo Avritzer, *Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil*, op. cit., p. 52.

IV — no tocante a licitações e contratos:

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
- g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V — dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Apurada a prática desses atos ilícitos, após regular processo administrativo, é cabível a responsabilização da pessoa jurídica na seara administrativa com as sanções de multa, no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e de publicação extraordinária da decisão condenatória.

Para além dessas sanções, a Lei nº 12.846/2013 prevê a possibilidade de responsabilização das pessoas jurídicas em juízo, às sanções previstas no art. 19:

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

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

Essas sanções são aplicáveis cumulativamente àquelas previstas no art. 6º da Lei nº 12.846/2013²¹ em ação proposta pelo Ministério Público, caso constatada omissão das autoridades administrativas competentes (art. 20).

É importante destacar, ainda, que a aplicação das sanções previstas na Lei nº 12.843/2013 se dá sem prejuízo de imposição das penalidades pela prática de atos de improbidade administrativa, assim como por ilícitos descritos na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações) (art. 30 da Lei nº 12.843/2013).

Como já se adiantou, além dos entes públicos prejudicados pelos atos lesivos, também o Ministério Público tem legitimidade para propor a ação de responsabilização de pessoas jurídicas prevista na Lei nº 12.843/2013. No estado de Minas Gerais, a primeira ação com base na Lei Anticorrupção foi proposta pelo Ministério Público estadual na comarca de Pedro Leopoldo, visando responsabilizar pessoas jurídicas por condutas praticadas no contexto de licitações.²²

Como se apontou anteriormente, a Lei nº 12.843/2013 prevê a possibilidade de cumulação das suas sanções com aquelas previstas em outras leis, notadamente aquelas previstas na Lei nº 8.429/1992, que são aplicadas mediante ação prevista em seu art. 17.

²¹ Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I — multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e
II — publicação extraordinária da decisão condenatória.

²² MINAS GERAIS. *MPMG propõe ação com base na nova lei anticorrupção*. Disponível em: <www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-propoe-acao-com-base-na-nova-lei-anticorrupcao.htm#.V0kUVb61OYM>. Acesso em: 28 maio 2016.

Como o mesmo fato poderá caracterizar, a um só tempo, figura prevista na Lei nº 8.429/1992 e na Lei nº 12.843/2013, surge o debate sobre a cumulação dos pedidos de condenação por essas leis, haja vista a aparente conexão decorrente da similaridade de causa de pedir.

É possível, portanto, cumular em uma ação os pedidos de aplicação às pessoas jurídicas de sanções previstas na Lei nº 8.429/1992 e na Lei nº 12.843/2013?

A resposta a esse problema passa, primeiramente, por considerar que o art. 29 e o art. 30 da Lei nº 12.843/2013 admitem, expressamente, a cumulatividade das sanções que prevê com aquelas estabelecidas em outras leis brasileiras que dispõem sobre a responsabilização pela prática de atos contra a administração pública, entre os quais os atos de improbidade administrativa.²³

Para Vinícius de Oliveira e Silva, a punição do mesmo fato com base em ambas as leis somente seria possível quando previstas sanções diversas, sob pena de indevido *bis in idem*.²⁴

No entanto, a doutrina que vem se afirmando após a edição da Lei Anticorrupção não tem encontrado dificuldades em admitir a cumulação das sanções.²⁵ A cumulatividade, longe de caracterizar hipótese de *bis in idem*, equivale a verdadeiro concurso formal, como prevê a legislação penal:

Pois bem. Toda essa digressão em torno do princípio non bis in idem é aqui suscitada porquanto a Lei Anticorrupção tipifica como ilícito, em seu art. 5º, algumas condutas que já são tipificadas como ilícitas em outras leis, notadamente a Lei Antitruste (Lei 12.529/2011), a Lei

²³ Art. 29. O disposto nesta Lei não exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica.

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

I — ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e
II — atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas — RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

²⁴ SILVA, Vinícius de Oliveira e. A nova lei anticorrupção: perspectivas de aplicação da lei n. 12.846/13 pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado de Goiás*, Goiânia, a. XVIII, n. 30, p. 265-284, jul./dez. 2015.

²⁵ Nesse sentido, conferir: CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei 12846/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015; CALABRICH, Bruno. Disposições finais da Lei Anticorrupção: prescrição, cadastros, responsabilização de autoridades omissas e outras questões relevantes. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *Lei Anticorrupção*. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 337-351; José Anacleto Abduch Santos, Mateus Bertoni e Ubirajara Costódio Filho, *Comentários à Lei 12846/03*, op. cit.

Geral de Licitações (Lei 8.666/1993) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações (Lei 12.462/2011).

E apesar da coincidência do tipo infracional entre algumas dessas leis, a própria Lei 12.846/2013 estabelece nos seus arts. 29 e 30, sob comento, a independência de instâncias para processar e julgar os seus ilícitos, relativamente aos ilícitos daquelas leis.

Levando-se em conta o correto sentido do princípio do non bis in idem, à luz das explicações que se vem de consignar, parece evidente que não haverá violação desse princípio no caso de uma empresa sofrer várias sanções por uma mesma conduta, enquadrada nos diferentes tipos infracionais daquelas diversas leis, a que se referem os arts. 29 e 30 da Lei Anticorrupção.

56. A rigor, estar-se-á diante de verdadeiro concurso formal de infrações administrativas, à semelhança do concurso formal de que trata o art. 70 do CP [...].²⁶

No que se refere às demandas pela aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992 e na Lei nº 12.843/2013, ainda que o princípio da economia processual possa instigar o desejo de cumulação dos pedidos de condenação da pessoa jurídica em uma só ação, a nosso aviso, faz-se necessário reconhecer a total independência da ação de responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública.

É verdade que para a maioria da doutrina e da jurisprudência a ação que visa à aplicação das sanções pela prática de atos de improbidade administrativa é espécie de ação civil pública,²⁷ assim como, por disposição legal, é o caso da

²⁶ José Anacleto Abduch Santos, Mateus Bertoncini e Ubirajara Costódio Filho, *Comentários à Lei 12846/03*, p. 360.

²⁷ Além de inúmeros julgados em que o Superior Tribunal de Justiça considera a ação de responsabilidade pela prática de atos de improbidade administrativa como ação civil pública no REsp 757.595/MG, a tese foi expressamente afirmada:

2. É cabível a propositura de ação civil pública que tenha como fundamento a prática de ato de improbidade administrativa, tendo em vista a natureza difusa do interesse tutelado. Também mostra-se lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva nesta ação, porque sustentada nas disposições da Lei n. 8.429/92. (STJ — REsp 757.595/MG. Relator ministro Luiz Fux, 1ª Turma. Julgamento em 4/3/2008. *DJe* 30/4/2008).

Gregório Assagra Almeida ressalta que a aplicação das sanções pela prática de ato de improbidade administrativa deve ocorrer por via de ação civil pública: "Entendemos que a probidade administrativa é exigência do Estado Democrático de Direito e o seu controle jurisdicional é feito, em regra, por intermédio de uma ação coletiva que é a ação civil pública com pedido de aplicação de sanções legalmente previstas para o agente autor da improbidade

ação para aplicação das sanções da Lei nº 12.846/2013 (art. 21). No entanto, desde a entrada em vigor da Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001, a ação para aplicação da Lei nº 8.429/1992 passou a ter uma fase para juízo de sua admissibilidade em que os réus são notificados para se manifestarem por escrito no prazo de 15 dias. Nesta fase, o magistrado poderá rejeitar a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. Não ocorrendo essas hipóteses, o magistrado recebe a petição inicial e determina a citação dos réus. É o que dispõem os §§7º a 9º da Lei nº 8.429/1992.

Essa fase de admissibilidade da ação civil pública pela prática de atos de improbidade administrativa implica uma dilatação do procedimento, que prejudica sobremaneira o andamento das ações propostas. Assim, impor esse rito às ações para aplicação das penalidades previstas na Lei nº 12.846/2013 causaria inequívoco prejuízo para a efetividade da tutela jurisdicional.²⁸

Por outro lado, os sistemas de responsabilização previstos na Lei nº 8.429/1992 e na Lei nº 12.846/2013 diferem substancialmente por ser o primeiro baseado na responsabilidade subjetiva e o segundo na responsabilidade objetiva. Com isso, há necessidade de prova de dolo (caso dos ilícitos previstos no art. 9º e art. 11 da Lei nº 8.429/1992) ou culpa (para as hipóteses do art. 10 da Lei nº 8.429/1992).²⁹ Por sua vez, a punição de pessoas jurídicas com base na Lei nº 12.846/2013, por se fundar na responsabilidade objetiva, depende da prova do ato lesivo em benefício da empresa, exclusivo ou não, do dano e do nexo de causalidade.³⁰ A esses elementos, André Pimentel

ou para quem tenha concorrido para a sua prática". ALMEIDA, Gregório Assagra. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 311.

²⁸ Vinícius de Oliveira e Silva afirma a independência da aplicação da Lei nº 8.429/1992 e da Lei nº 12.846/2013. No entanto, assim como Eduardo Cambi, admite que haja a cumulatividade de pedidos sancionatórios, em uma mesma ação, desde que se adote o rito da Lei nº 8.429/1992, assegurando-se a defesa preliminar. Tal posicionamento, como já destacamos, compromete a efetividade da ação fundada na Lei anticorrupção, cujo objetivo, com a previsão da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas, foi viabilizar a ágil aplicação das sanções e a reparação do dano ao erário. Para conferir os entendimentos dos autores, ver: SILVA, Vinícius de Oliveira e. A nova lei anticorrupção: perspectivas de aplicação da lei n. 12.846/13 pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado de Goiás*, Goiânia, a. XVIII, n. 30, p. 265-284, jul./dez. 2015 e CAMBI, Eduardo. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na Lei 12.846/2013. *Revista do CNMP*, Brasília, n. 4, p. 11-43, 2014.

²⁹ Nesse sentido e discorrendo sobre os conceitos de dolo e de culpa, confira-se: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008. Conferir p. 266 e ss.

³⁰ Benjamin Zymler e Laureano Canabarro Dios, *Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013)*, op. cit.

Filho³¹ soma a necessidade de demonstrar que a pessoa natural que realiza a conduta, na prática, representa o interesse da pessoa jurídica.

De todo modo, a necessidade de demonstração do elemento subjetivo dos réus da ação proposta com base na Lei nº 8.429/1992 acarreta maior dilação e ônus probatório que a aplicação da Lei nº 12.846/2013. Novamente, percebe-se a incompatibilidade de cumulação dos pedidos.

Por fim, ressalta-se que o pressuposto para aplicação das sanções descritas na Lei nº 8.429/1992 é a prática de ato de improbidade administrativa por agente público, conforme esclarece Waldo Fazzio Júnior:

O agente público ocupará a pertinência subjetiva passiva no processo que tem por objeto sancionar os atos de improbidade que praticar. Agente público, em sentido lato, autor de ato de improbidade administrativa, torna-se o réu, no plano da persecução civil respectiva, em litisconsórcio passivo com terceiro ou não, conforme o caso.³²

A aplicação das sanções ao *extraneus*, com fundamento no art. 3º da Lei nº 8.429/1992, repita-se, exige demonstração de elemento subjetivo: “O art. 3º da Lei 8.429/1992 configura caso de extensão subjetiva. Comprovado que o terceiro estava ciente da etiologia espúria do benefício haurido, estará exposto às mesmas sanções impostas ao agente público. Não se trata, pois, de responsabilidade objetiva”.³³

Assim, existe a possibilidade de caracterização de uma das figuras descritas no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 sem o concurso de agente público, hipótese em que, não obstante a possibilidade de punição da pessoa jurídica, não há que se falar na prática de ato de improbidade administrativa e responsabilização de agente do Estado.

Assim, três motivos existem para se afirmar a autonomia da ação para aplicação das sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 em relação à ação de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992):³⁴

³¹ PIMENTEL FILHO, André. Comentários aos artigos 1º ao 4º da Lei Anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *Lei Anticorrupção*. Salvador: Editora Juspodivm, 2015. p. 63-86.

³² FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 44.

³³ *Ibid.*, p. 63.

³⁴ Para Paulo Henrique dos Santos Lucon, as ações propostas em separado devem ser consideradas conexas e reunidas no juízo prevento. LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Empresas podem*

1. Trata-se de hipótese de responsabilidade objetiva;
2. A Lei nº 12.846/2013 não prevê fase de admissibilidade da ação;
3. Não há necessidade de prova de concurso de agente público para caracterizar ato lesivo à administração pública nacional ou estrangeira (art. 5º da Lei nº 12.846/2013).

3. Conclusão

O aprimoramento do ordenamento jurídico para a prevenção e a repressão à corrupção é uma necessidade contínua ante as novas formas de desvios e de apropriação de recursos públicos. Trata-se de concretizar e dar efetividade ao princípio republicano, resguardando os interesses públicos para evitar que os recursos, bens e serviços públicos sejam indevidamente instrumentalizados em favor de particulares, sejam eles agentes públicos ou terceiros.

O advento da Lei nº 12.846/2013 contribuiu para o aprimoramento do sistema normativo, uma vez que prevê a responsabilização objetiva, administrativa e civil, das pessoas jurídicas que pratiquem atos em detrimento da administração pública. Além de trazer a previsão de responsabilidade independente de prova de culpa, a lei tem o mérito de destacar o papel dos particulares para a ocorrência da corrupção, demonstrando que o fenômeno não pode ser atribuído com exclusividade aos agentes públicos.

A Lei nº 12.846/2013 já vem sendo manejada para se promover a responsabilização de pessoas jurídicas judicial e extrajudicialmente. No primeiro caso, as ações propostas pelo Ministério Público — pela proatividade da instituição e o pioneirismo das demandas — têm levantado questionamentos sobre sua correção, especialmente quando promovidas sem prejuízo de outras já previstas há tempos no ordenamento jurídico.

A partir da análise realizada, foi possível concluir que a ação para responsabilização judicial de pessoas jurídicas com base na Lei nº 12.846/2013 é especial e, mesmo na hipótese em que o fato possa caracterizar ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), não é cabível a cumulação de pedidos, sob pena de se criar obstáculos à efetividade da nova lei.

ser punidas por improbidade e corrupção simultaneamente. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 17 abr. 2015. Disponível em: <www.conjur.com.br/2015-abr-17/paulo-lucon-empresas-podem-punidas-improbidade-corruptao> Acesso em: 24 jun. 2017.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 43-62.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.

CALABRICH, Bruno. Disposições finais da Lei Anticorrupção: prescrição, cadastros, responsabilização de autoridades omissas e outras questões relevantes. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *Lei Anticorrupção*. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 337-351.

CAMBI, Eduardo. A atuação do Ministério Público no Combate à Corrupção na Lei 12.846/2013. *Revista do CNMP*, Brasília, n. 4, p. 11-43, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 229.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei 12.846/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dyrlei da. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2010.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2012.

FURLAN, Fabiano Ferreira. *A corrupção política e o estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse público. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 147-151.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Empresas podem ser punidas por improbidade e corrupção simultaneamente. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 17 abr. 2015. Disponível em: <www.conjur.com.br/2015-abr-17/paulo-lucon-empresas-podem-punidas-improbidade-corrupcao> Acesso em: 24 jun. 2017.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Do conflito da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) com a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), no que pertine à responsabilidade da pessoa jurídica privada: antinomia jurídica. *Revista Síntese: Direito Administrativo*, São Paulo, v. 10, n. 118, p. 33-50, out. 2015.

MINAS GERAIS. MPMG propõe ação com base na nova lei anticorrupção. Disponível em: <www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-propoe-acao-com-base-na-nova-lei-anticorrupcao.htm#.V0kUVb61OYM>. Acesso em: 28 maio 2016.

PIMENTEL FILHO, André. Comentários aos artigos 1º ao 4º da Lei Anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *Lei Anticorrupção*. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 63-86.

SADEK, Maria Tereza. Ministério Público. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 454-460.

SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *Comentários à Lei 12.846/23: Lei Anticorrupção*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SILVA, Vinícius de Oliveira e. A nova lei anticorrupção: perspectivas de aplicação da lei n. 12.846/13 pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado de Goiás*, Goiânia, a. XVIII, n. 30, p. 265-284, jul./dez. 2015.

ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. *Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013): uma visão do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.